

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS

Exercício: 2013

Processo: 59400.001233/2014-73

Município: Fortaleza - CE

Relatório nº: 201406316

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO CEARÁ

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/CE,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201406316, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, são apresentados os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, referente ao Exercício 2013.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 14/04/2014 a 23/05/2014, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.



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

Ressalte-se que foram incorporados a este relatório constatações/informações oriundas de Relatórios de Auditoria de Acompanhamento realizadas na Autarquia no decorrer do exercício de 2013, conforme a seguir relacionados:

I) Relatório nº 201315368 – objetivou a análise preventiva do Edital alusivo ao RDC Presencial nº 01/2013, para contratação de empresa para execução das obras e serviços de implantação da Barragem Fronteiras, no município de Crateús/CE, tendo sido incorporados os itens a seguir:

- Item 2.1.1.4 – Informação: Informações acerca do Projeto Executivo da obra;
- Item 2.1.1.5 – Informação: Análise prévia do Edital RDC Presencial nº 01/2013;
- Item 2.1.1.6 – Constatação: Inclusão de exigência de qualificação técnica restritiva ao processo licitatório, mesmo com orientação contrária expressada pelo TCU e CGU;
- Item 2.1.1.7 – Constatação: Utilização de critérios de medição conflitante com o regime de execução empreitada por preço global, que por sua vez é inadequado para a especificidade da obra.

II) Relatório nº 201315314 – objetivou avaliar a estrutura e atuação da Unidade de Auditoria Interna da Autarquia, frente às exigências normativas e orientações dos órgãos de controle; a aderência do Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna – RAINT de 2013 à legislação aplicável e às orientações emanadas pelos órgãos de controle; e a relação entre o planejado (PAINT) e o executado (RAINTE), tendo sido incorporados os itens a seguir:

- Item 3.1.2.1 – Constatação: Ausência de normativos internos que tratem dos requisitos complementares à atuação independente e efetiva da Auditoria Interna;
- Item 3.1.2.2 – Constatação: Ausência de atendimento às recomendações emitidas pela Auditoria Interna e falhas nos mecanismos de cobrança da auditoria.

III) Relatório nº 201315380 – teve por objeto analisar os autos do Procedimento Administrativo nº 59400.006510/2002-09, referente à execução das obras civis, fornecimento e montagem de equipamentos do Projeto Tabuleiros Litorâneos de Parnaíba/ PI, tendo sido incorporados os itens a seguir:

- Item 2.1.1.8 – Informação: Histórico dos fatos ocorridos;
- Item 2.1.1.9 – Constatação: Fuga ao procedimento Licitatório devido à contratação direta indevida;
- Item 2.1.1.10 – Constatação: Índícios de sobrepreço nos serviços de desmatamento racional estimado em R\$ 16.455.334,88;



- Item 2.1.1.11 – Constatação: Propositura de Termo Aditivo para acréscimo de serviços acima do limite legal.

IV) Relatório nº 201316036 - objetivou, em uma amostra de 39 ajustes, sendo 38 convênios e um termo de compromisso, avaliar o atendimento às condicionantes para liberação de recursos determinadas na legislação e dispostas nas avenças e a efetividade do acompanhamento e fiscalização da execução dos objetos pactuados, tendo sido incorporados os itens a seguir:

- Item 1.1.1.10 – Constatação: Ausência de registro dos relatórios de fiscalização no Siconv;

- Item 1.1.1.11 – Constatação: Ausência de registro do ato de designação dos fiscais dos convênios no Siconv.

2. Resultados dos trabalhos

Em acordo com o que estabelece o Anexo IV da DN-TCU-132/2013, e em face dos exames realizados, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

Conforme ajuste de escopo realizado nos termos do §6º da Decisão Normativa TCU nº 132/2013, esse tema não foi objeto de exame.

2.2 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

Conforme ajuste de escopo realizado nos termos do §6º da Decisão Normativa TCU nº 132/2013, esse tema não foi objeto de exame.

2.3 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

Conforme ajuste de escopo realizado nos termos do §6º da Decisão Normativa TCU nº 132/2013, esse tema não foi objeto de exame.

2.4 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Verificou-se que, no exercício de 2013, o Tribunal de Contas da União – TCU não proferiu acórdãos dirigidos ao DNOCS nos quais houvesse determinação expressa para exame e acompanhamento pelo Controle Interno.



2.5 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

Conforme ajuste de escopo realizado nos termos do §6º da Decisão Normativa TCU nº 132/2013, esse tema não foi objeto de exame.

2.6 Avaliação do CGU/PAD

Por meio da avaliação do Relatório de Gestão, de informações prestadas pelo gestor sobre os recursos humanos e tecnológicos existentes na unidade auditada, da relação dos processos disciplinares instaurados e da extração da relação de processos cadastrados no sistema CGU-PAD, verificou-se que a unidade auditada não designou responsável pelo registro dos procedimentos disciplinares no Sistema CGU-PAD.

Observou-se, ainda, divergências significativas entre os quantitativos de processos administrativos disciplinares informados pelo DNCOS e os registrados no CGU-PAD, haja vista que a Autarquia relatou a existência de um total de 58 (cinquenta e oito) processos disciplinares instaurados, para o período de janeiro/2006 a dezembro/2013, enquanto que relatório extraído do sistema CGU-PAD, para o mesmo período, apresenta um total de 139 (cento e trinta e nove) processos cadastrados.

Ademais, dos 58 (cinquenta e oito) processos informados pelo DNOCS, 21 (vinte e um) não constaram do relatório extraído do sistema CGU-PAD, sem considerar que dos outros 37 (trinta e sete) processos, 32 (trinta e dois) apresentaram divergências quanto à situação, o tipo de procedimento disciplinar ou a data de instauração, ao se comparar as informações informadas pelo DNOCS com o relatório extraído do sistema CGU-PAD.

2.7 Avaliação do Parecer da Auditoria Interna

Por meio dos exames realizados, verificou-se que a unidade auditada apresentou o Parecer de Auditoria Interna, constante às fls. 176/184 do processo de contas do DNOCS nº 59400.001233/2014-73, e que o mesmo continha todos os elementos exigidos no Anexo III da DN TCU 132/2013.

2.8 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Com base nas informações registradas no Plano de Providências Permanente e no Relatório de Gestão da unidade auditada, verificou-se que a unidade não mantém rotina adequada de acompanhamento e atendimento das recomendações da CGU. Comprova essa afirmação o fato de 67,8% das



recomendações emitidas no exercício de 2012 e 2013 permaneceram pendentes de atendimento.

2.9 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão

Conforme ajuste de escopo realizado nos termos do §6º da Decisão Normativa TCU nº 132/2013, esse tema não foi objeto de exame.

2.10 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

De acordo com a definição constante do *caput* do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000), entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Usualmente a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, na forma de transferências voluntárias, se dá por intermédio de convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos.

Atualmente, a matéria se encontra regulamentada, sobretudo, pelo Decreto nº 6.170, de 25/07/2007, e pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507, de 24/11/2011.

Feita essa contextualização, os exames de auditoria na gestão das transferências voluntárias do DNOCS teve por objetivo verificar a qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UJ, assim como a suficiência das estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências voluntárias.

Nessa esteira, buscou-se avaliar a atuação da UJ para garantir o alcance dos objetivos definidos nas avenças pactuadas, por meio da observância das condicionantes estabelecidas para celebração de convênios e repasse de recursos, tendo como parâmetro de análise o arcabouço legal e jurisprudencial que disciplina os assuntos.

Ademais, outros aspectos que se buscou avaliar foram a verificação da adequabilidade do acompanhamento e fiscalização da execução dos objetos firmados feitos pela UJ, inclusive por meio de verificações físicas e presenciais, além da qualidade das análises tecidas sobre as prestações de contas apresentadas pelos convenientes, sobretudo, com relação ao fator tempestividade.



De acordo com as extrações feitas no SIAFI Gerencial e no SICONV, a visão panorâmica das transferências voluntárias do DNOCS (Unidade Gestora -UG nº 193002) encontra-se retratada nos dois quadros a seguir:

Situação da Transferência Voluntária	Quantidade
Adimplente	106
Excluído	52
Inadimplente	26
Rescindido	2
Concluído	1.363
Inadimplência Suspensa	102
Arquivado	2
Total	1.653

Fonte: SIAFI Gerencial (Base: 31/Jan/2014)

Situação da Transferência Voluntária	Quantidade
Aguardando Prestação de Contas	23
Em execução	58
Prestação de Contas Aprovada	5
Prestação de Contas Aprovada com Ressalvas	4
Prestação de Contas em Análise	5
Prestação de Contas em Complementação	3
Prestação de Contas enviada para Análise	5
Proposta Aprovada e Plano de Trabalho Complementado enviado para Análise	1
Proposta/Plano de Trabalho complementado em Análise	2
Sem desembolso	48
Total	154

Fonte: SICONV (Base: 23/04/2014).

Segue o resultado gerencial dos exames:

a) Convênios celebrados

No Exercício 2013, o DNOCS celebrou dezoito convênios para realização de transferências voluntárias, no valor total de R\$ 51.800.051,70, sendo treze com recursos orçamentários oriundos de emendas parlamentares, e cinco com recursos provenientes de sua própria dotação no Orçamento Geral da União.

Foram selecionados para exames doze deles (66,67% do total) e em nove (75% da amostra e 50% do total) restou caracterizada mais uma vez o descumprimento de exigências normativas e regimentais nos atos de celebração, conforme retrata o quadro a seguir:

SICONV	Conveniente	Ilegalidade/Impropriedade
782349	Secretaria do Desenvolvimento	- Ausência de aprovação da Diretoria



	Agrário – SDA do CE	Colegiada
782402	Estado da Paraíba	- Ausência de Parecer jurídico conclusivo; e - Ausência de aprovação da Diretoria Colegiada
782403	Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do RN	- Ausência de Parecer jurídico conclusivo; - Ausência de aprovação da Diretoria Colegiada; - Não atendimento a condicionantes do art. 38 da Portaria MP/MF/CGU nº 507/2011; e - Ausência de comprovação de contrapartida
783727	Município de Banabuiú/CE	- Não atendimento a condicionantes do art. 38 da Portaria MP/MF/CGU nº 507/2011; - Ausência de comprovação de contrapartida
783728	Município de Tabuleiro do Norte/CE	- Ausência de Parecer jurídico conclusivo; - Não atendimento a condicionantes do art. 38 da Portaria MP/MF/CGU nº 507/2011; e - Ausência de comprovação de contrapartida
783730	Município de Marco/CE	- Ausência de comprovação de contrapartida
783731	Município de Aguas Belas	- Ausência de aprovação da Diretoria Colegiada
790984	Município de Independência/CE	- Ausência de comprovação de contrapartida
800145	Município de Pentecoste/CE	- Ausência de Parecer jurídico conclusivo

Esse problema de celebração de convênios ao arrepio das normas legais e regimentais, já foi apontado em inúmeros trabalhos de auditoria feitos pela CGU. Em que pese a Autarquia já ter sido alertada para observância desse aspecto, o índice de não conformidade encontrado ainda permanece elevado, já que 75% da amostra ou 50% do total apresentaram recorrência do problema.

b) Fiscalização física e presencial

Em linhas gerais, de acordo com as disposições do Capítulo V da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, a execução do convênio será acompanhada e fiscalizada por um representante do concedente, especialmente designado e registrado no SICONV, que anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à consecução do objeto, adotando as medidas necessárias à regularização das falhas observadas, de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto.

Cabe às unidades concedentes prover as condições necessárias à realização das atividades de acompanhamento do objeto pactuado, conforme o Plano de Trabalho e a metodologia estabelecida no instrumento, programando visitas ao local da execução com tal finalidade que, caso não ocorram, deverão ser devidamente justificadas.

Posto isso, constatou-se que o DNOCS não possui plano de fiscalização dos seus convênios vigentes, sendo realizadas as fiscalizações de acordo com as demandas existentes para liberações de novas parcelas.

Nesse contexto, em sede de auditoria de acompanhamento da gestão (OS 201316036), foi feita uma seleção de 39 ajustes alusivos a transferências voluntária e obrigatória (PAC), que teve como referência a liberação de recursos ocorrida no período 2007 – 2013.



Para fins desta auditoria, algumas análises levaram em consideração somente aqueles convênios/termos de compromisso que tiveram desembolso no exercício de 2013, em respeito ao período de escopo dos exames.

Do quantitativo selecionado, foram analisados 34 ajustes, sendo 31 extraídos do SICONV e oito do SIAFI, envolvendo um montante de recursos de R\$ 357.113.197,91, com o fito de verificar o cumprimento das condicionantes para liberação de recursos determinadas nos convênios e nas normas, bem como a efetividade do acompanhamento e fiscalização da execução dos convênios e termos de compromisso, tendo como parâmetros de avaliação a relação entre as liberações de recursos e as fiscalizações realizadas pelos servidores formalmente designados pelo Diretor-Geral do DNOCS, bem como os relatórios elaborados nesses trabalhos.

Assim, evidenciou-se que 22 convênios não apresentavam seus relatos de acompanhamento e fiscalização registrados no SICONV, como estabelece o art. 3º c/c o § 1º do art. 53 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 128/2008, e art. 3º c/c o § 1º do art. 67 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011.

Ademais, restou evidenciado que não foram identificados os atos formais de designação dos respectivos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização da execução dos convênios nos autos de dezenove deles, sendo que em dois, identificou-se a portaria a partir da indicação da mesma em outros documentos.

c) Prestação de Contas

Foram feitas extrações de registros alusivos às transferências voluntárias do DNOCS no SIAFI Gerencial e Siconv. A depuração dos dados extraídos dos dois sistemas indica que existem 65 convênios, no valor total de R\$ 69.984.601,73, com vigência expirada e prestação de contas na situação “a aprovar” no SIAFI, e onze convênios, no valor de R\$ 11.113.594,29, com desembolso e prestações de contas nas situações de “enviada para análise”, “em análise” ou “em complementação” no SICONV, ou seja, o ente conveniente apresentou o processo de prestação de contas e o DNOCS ainda não concluiu a análise.

Os gráficos a seguir mostram a evolução desse estoque de prestação de contas pendentes de análise ao longo dos anos, os tempos de espera, tendo como marco o momento em que elas foram protocoladas na Autarquia, e a distribuição pelas diversas áreas do DNOCS:

Da análise dos gráficos acima, observa-se que há setores da Autarquia com demanda represada, a exemplo do Serviço de Contabilidade, que é



responsável pelas análises financeiras (nexo de relacionamento entre receita e despesa) das prestações de contas apresentadas.

As informações coletadas indicam que naquele Setor havia apenas quatro servidores envolvidos diretamente na análise de prestação de contas de convênios no Exercício 2013, número esse que se reduziu a três ao longo do ano de 2014.

Apesar de o estoque ainda permanecer elevado, constatou-se que houve uma melhoria nesse processo de gestão das transferências voluntárias, uma vez que se verificou diminuição considerável (40%) do estoque, quando se compara com os resultados apresentados na auditoria das contas de 2012, uma vez que passou de 126 para 76 processos pendentes de análise.

d) Termos de Compromisso

Quantidade de Termos de Compromisso celebrados	Quantidade de Termos de Compromisso que tiveram recursos liberados	Quantidade de Termos de Compromisso que estão em execução
207	1	1

Os termos de compromisso constituem-se nos ajustes celebrados pela administração pública federal para a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Portanto, não se trata de transferências voluntárias, mas de transferência legal, obrigatória, disciplinada pela Lei nº 11.578, de 26/11/2007.

Assim, de acordo com os dados coletados no DNOCS, foram celebrados 207 termos de compromisso no ano de 2013, porém, apenas o Termo de Compromisso TC nº 001/2013, firmado entre o DNOCS e o Estado do Rio Grande do Norte, por meio da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH), para construção da Barragem Oiticica, no valor de R\$ 311.000.000,00, encontrava-se devidamente cadastrado no SIAFI (SIAFI 674878).

Os outros 206 termos de compromissos firmados dizem respeito a ações dentro do Programa Água para Todos, mais precisamente, construção de sistemas simplificados de abastecimento d'água em municípios situados dentro da área de atuação do DNOCS, no prazo máximo de 365 dias, conforme quadro a seguir:

Estado	Nº de TC	Valor Total Firmado (R\$)	Valor Total empenhado (R\$)	Percentual empenhado (%)
CE	34	17.850.000,00	7.140.000,00	40
RN	36	13.770.000,00	5.508.000,00	40
PB	75	7.650.000,00	3.060.000,00	40
SE	20	13.005.000,00	5.202.000,00	40
BA	34	2.677.500,00	357.000,00	40



MG	07	14.662.500,00	5.865.000,00	13,33
TOTAL	206	69.615.000,00	27.132.000,00	38,97

O quadro revela a existência de um déficit orçamentário de R\$ 42.483.000,00 para a execução de todos os termos de compromisso celebrados, que foi confirmado pelo Coordenador do Grupo de Trabalho do Programa Água para Todos na Autarquia Federal, com o risco, segundo ele, de ao ser liberada a 1ª parcela, não haver recurso suficiente para a continuidade do Projeto no ano de 2014.

Constatou-se ainda que todos eles ainda não iniciaram sua execução em virtude, segundo a Diretoria de Infraestrutura Hídrica do DNOCS, de os municípios beneficiados não terem apresentado a totalidade do material necessário para se habilitar ao recebimento dos recursos.

f) Controles Internos da Gestão de Transferências

Em que pesem os avanços obtidos pela gestão do DNOCS em alguns aspectos do processo de gestão das transferências voluntárias, resta evidente que os controles internos da instituição ainda são muito precários para assegurar padrões desejáveis de conformidade, eficiência, eficácia sobre esses recursos federais, conforme restou demonstrado neste Relatório.

É cediço que a sistemática implantada pelo Governo Federal, para execução do Orçamento-Geral da União (OGU), em que os recursos financeiros são liberados nos derradeiros dias do ano, contribui fortemente para que os entes da administração pública não disponham de tempo hábil para praticar todos os atos legais necessários para assinatura dos instrumentos de convênio, já que cria uma sobrecarga de trabalho incompatível com as estruturas de recursos humanos e logística existentes.

Porém, isso é um fato recorrente e já recomendado aos dirigentes do DNOCS, com fulcro no *caput* do art. 8º do Decreto nº 6.170/2007, que avaliassem a oportunidade e conveniência de adotar a sistemática do contrato de repasse em substituição ao convênio, dada as carências de recursos humanos da Autarquia.

Tendo em vista que tal recomendação nunca foi aceita pelos dirigentes do DNOCS, que sempre alegaram dispor de servidores para cumprir todas as atribuições afetas às unidades concedentes, foi proposta a criação de regulamentação interna para disciplinar todo o processo de gestão das transferências voluntárias, de modo a levar em consideração as deficiências operacionais da Autarquia (recursos humanos e outros), de maneira a mitigar o problema gerado pela forma de execução do OGU.

Já próximo ao encerramento desta auditoria anual de contas tal medida foi adotada pela Direção-Geral do DNOCS, por meio da publicação da Resolução Nº 02, de 09/05/2014, no Diário Oficial da União (DOU), de 27/05/2014.

Apesar de não ter sido analisada profundamente, verificou-se, no conteúdo da norma, a ausência do estabelecimento de prazos para apresentação de



propostas/plano de trabalho pelos interessados, de tal modo a evitar o acúmulo de atividades no final do exercício e, assim, propiciar tempo para os setores técnico e jurídico do Órgão realizarem as respectivas análises de maneira acurada e em conformidade com os normativos, o que se constitui em uma importante lacuna que precisa ser urgentemente preenchida.

2.11 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Conforme ajuste de escopo realizado nos termos do §6º da Decisão Normativa TCU nº 132/2013, esse tema não foi objeto de exame, salvo, no que concerne à gestão das transferências voluntárias.

De todo modo, por pertinente, já que a unidade de auditoria interna compõe o aparato do sistema de controles internos de uma instituição, traz-se à colação uma apertada síntese do trabalho de avaliação da atuação da auditoria interna do DNOCS em 2013, à luz do Relatório Anual de suas Atividades – RAINIT, feito em sede de auditoria de acompanhamento (OS 201315314).

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

2.12 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas, nesse item considerou-se as seguintes questões de auditoria: (i) os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência dos objetivos e metas físicas e financeiras planejados ou pactuados para o exercício, foram cumpridos? (ii) Os controles internos administrativos relacionados à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão são suficientes?

Conforme orientação constante do item “2.2 - Programação orçamentária e financeira e resultados alcançados”, a Entidade não apresentou o Quadro A.2.2.1 – Programa Temático, previsto no Anexo Único à Portaria TCU nº 175/2013, tendo em vista que o Departamento não é responsável pela execução direta de programas de governo, atuando neles indiretamente, na medida em que executa ações de governo.

Diante disso, a avaliação da execução física das ações desenvolvidas pela Entidade levou em consideração os dados contidos no Quadro A.2.2.3.1 – Ações - OFSS, cujas informações incluem as ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.



Com relação à execução física das ações, verificou-se um baixo percentual de execução das metas físicas e financeiras, tendo em vista que, do total de 47 ações temáticas da Autarquia, 85,1% apresentaram execução financeira abaixo de 30%. Considerando-se apenas as ações inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, somente duas delas, 1O17 – Implantação do Perímetro de Irrigação Tabuleiro de Russas - 2. Etapa - No Estado do Ceará e 1ODC – Construção da Barragem Oiticica no Estado do Rio Grande do Norte, possuem um percentual superior a 30% de execução, conforme quadro a seguir:

Ação	Meta física prevista	Meta física alcançada	% meta física	Meta financeira prevista	Meta financeira alcançada	% meta financeira
20WP	7	6	85,7	17.249.512,00	2.732.221,89	15,8
1012	7	1	14,3	26.022.192,00	742.722,18	2,9
1017	13	6	50	33.781.161,00	14.551.803,83	43,0
1021	8	3	37,5	30.600.000,00	3.871.039,23	12,7
1025	15	4	26,7	7.800.500,00	2.355.196,10	30,1
1028	8	0	0	19.000.000,00	0	0
100N	16	6	37,7	53.186.948,00	15.974.219,92	30,0
12FS	5	0	0	1.900.000,00	0	0
5980	48	12	25	2.774.000,00	849.559,00	30,6
5984	14	0	0	9.000.000,00	0	0
1N64	12	11	91,7	46.069.781,00	10.168.605,38	22,0
10DC	8	6	75	27.470.000,00	20.600.000,00	75,0
10GM	1	0	0	100.000,00	0	0
11AA	12	0	0	7.500.000,00	0	0
12FV	27	0	0	3.650.000,00	0	0
14LA	60	7	11,7	25.000.000,00	2.634.558,05	10,5
14RP	1	0	0	40.000,00	0	0
14VI	2	0	0	20.000,00	0	0
7I31	14	0	0	3.100.000,00	0	0

Fontes: SIAFI Gerencial e Relatório de Gestão 2013.

Em relação à execução dos restos a pagar não processados (houve o empenho sem a liquidação da despesa) inscritos no exercício de 2012 para as ações do PAC, observa-se um baixo desempenho em sua liquidação, visto que



68% das ações tiveram execução inferior a 10%. As ações 12FS, 20WP, 5980, 10DC, 10GM, 12FV, 14RP, 14VI não foram inscritas em restos a pagar, posto que sequer foram empenhadas no exercício.

Do total do orçamento previsto para o DNOCS na LOA 2013 (R\$ 1.189.125.883,00), 59,9% representam custeio de pessoal e encargos sociais, com crescimento de 5% em relação à 2012, enquanto os investimentos perfazem 34,33%, com queda de 27,9% em relação ao exercício anterior.

Dos recursos orçamentários destinados a custeio de pessoal e encargos sociais, 98,4% foram efetivamente executados. Em contrapartida, apenas 21,2% dos recursos destinados a investimento foram executados.

No que concerne às possíveis causas do baixo desempenho dos resultados quantitativos e qualitativos das ações governamentais a cargo do DNOCS, pode-se atribuir a uma conjugação de fatores externos e internos, exemplificados a seguir.

(a) fatores externos: contingenciamento de recursos, processo descontínuo de liberação de orçamento, demora na obtenção de licenciamentos ambientais, dentre outros.

(b) fatores internos: ausência de controle interno administrativo, recursos humanos insuficientes e defasados tecnicamente, simbolizada na demora para realização de processos licitatórios e atrasos na execução de contratos; designação de pessoal para a realização de tarefas incompatíveis com a formação; estrutura organizacional deficiente e desgastada, retratada pela ausência de controles internos capazes de identificar e prevenir riscos que afetam negativamente a imagem externa da instituição; ausência de normativos internos que estabeleçam rotinas de trabalho claras e objetivas, bem como as responsabilidades, dentre outros.

Portanto, restou evidenciado que o DNOCS não cumpriu as metas físicas e financeiras de suas ações finalísticas fixadas para o exercício.

2.13 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Conforme ajuste de escopo realizado nos termos do §6º da Decisão Normativa TCU nº 132/2013, esse tema não foi objeto de exame.

2.14 Avaliação da Conformidade das Peças

Com a finalidade de avaliar a conformidade das peças do processo de contas do DNOCS, foi analisado o processo n.º 59400.001233/2014-73. Constatou-se que a unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício de 2013.



No que se refere aos formatos e conteúdos obrigatórios, entretanto, constatou-se a ausência de conteúdos obrigatórios do Relatório de Gestão exigidos pelas normas do Tribunal de Contas da União para o Exercício 2012, destacando-se as seguintes informações:

- inexistência do Plano Estratégico da Entidade (item 2.1 da parte A do Anexo II da DN-TCU Nº 127/2013);
- não apresentou o conteúdo completo exigido, no tocante ao preenchimento dos [Quadros A.4.4.1 – Caracterização dos instrumentos de transferências vigentes no exercício de referência](#) e [A.4.4.2 – Resumo dos instrumentos celebrados pela UJ nos três últimos exercícios](#), tendo em vistas que não foram incluídos os instrumentos vigentes para os quais não haviam ocorrido liberações de recursos (no item 4.4 da parte A do Anexo II da DN-TCU Nº 127/2013);
- não apresentou as informações relativas aos Veículos Próprios localizados nas Coordenadorias Estaduais dos Estados do Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Bahia e Minas Gerais, bem como não foi apresentada nenhuma das informações exigidas na Portaria TCU Nº 175/2013, quanto às Frotas de Veículos Automotores a Serviço da UJ, mas contratadas de terceiros (item 6.1 da parte A do Anexo II da DN-TCU Nº 127/2013).

2.15 Avaliação da Gestão de Pessoas

Conforme ajuste de escopo realizado nos termos do §6º da Decisão Normativa TCU nº 132/2013, esse tema não foi objeto de exame.

2.16 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

Conforme ajuste de escopo realizado nos termos do §6º da Decisão Normativa TCU nº 132/2013, esse tema não foi objeto de exame.

2.17 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

2.1.1.10

Indícios de sobrepreço nos serviços de desmatamento racional.

3. Conclusão



Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Fortaleza/CE, 22 de julho de 2014.

Achados da Auditoria - nº 201406316

1 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

1.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

1.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Descumprimento das exigências estabelecidas no art. 38 da Portaria Interministerial CGU/MF/MPOG nº 507/2011, para a celebração de transferências voluntárias.

Fato

Durante o Exercício 2013, o DNOCS celebrou dezoito convênios para realização de transferências voluntárias, no valor total de R\$ 51.800.051,70, sendo treze com recursos orçamentários oriundos de emendas parlamentares, e cinco com recursos provenientes de sua própria dotação no Orçamento Geral da União.

Foram selecionados para exames de conformidade 12 convênios, relacionados no quadro a seguir, que traz uma panorâmica dos problemas identificados na celebração, quanto ao descumprimento de normas legais e regimentais do DNOCS:



SICONV nº	Convenente	Problemas detectados
782349	Secretaria do Desenvolvimento Agrário – SDA do Estado do Ceará	- Ausência de aprovação da Diretoria Colegiada
782402	Estado da Paraíba	- Ausência de Parecer jurídico conclusivo; e - Ausência de aprovação da Diretoria Colegiada
782403	Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte	- Ausência de Parecer jurídico conclusivo; - Ausência de aprovação da Diretoria Colegiada; - Não atendimento às condicionantes do art. 38 da Portaria MPOG/MF/CGU 507/2011; e - Ausência de comprovação de contrapartida
783722	Município de Croatá/CE	---
783724	Município de Pedra Branca/CE	---
783727	Município de Banabuiú/CE	- Não atendimento às condicionantes do art. 38 da Portaria MPOG/MF/CGU 507/2011; - Ausência de comprovação de contrapartida
783728	Município de Tabuleiro do Norte/CE	- Ausência de Parecer jurídico conclusivo; - Não atendimento às condicionantes do art. 38 da Portaria MPOG/MF/CGU 507/2011; e - Ausência de comprovação de contrapartida
783730	Município de Marco/CE	- Ausência de comprovação de contrapartida
783731	Município de Aguas Belas/PE	- Ausência de aprovação da Diretoria Colegiada
790984	Município de Independência/CE	- Ausência de comprovação de contrapartida
794340	Município de Irauçuba/CE	---
800145	Município de Pentecoste/CE	- Ausência de Parecer jurídico conclusivo

Com relação ao não atendimento às condicionantes do art. 38 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507, de 24/11/2011, que regulamenta o Decreto n.º 6.170, de 25/07/2007, para melhor clareza e compreensão faz importante relacionar as exigências a serem cumpridas pelo convenente, conforme previsto na Lei Complementar (LRF) nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 12.708, de 17/08/2012) e nas demais normas aplicáveis:

Incisos do Art. 38	Condicionante exigida
I	Demonstração do exercício da Plena Competência Tributária (*)
II	Regularidade Previdenciária
III	Regularidade quanto a Tributos e Contribuições Federais e à Dívida Ativa da União
IV	Regularidade quanto a Contribuições Previdenciárias
V	Regularidade perante o Poder Público Federal, em consulta ao CADIN
VI	Regularidade quanto a Contribuições para o FGTS
VII	Regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais Recebidos Anteriormente



VIII	Regularidade em relação à Adimplência Financeira em Empréstimos e Financiamentos concedidos pela União
IX	Aplicação mínima de recursos na área da Educação
X	Aplicação mínima de recursos na área da Saúde
XI	Publicação do Relatório de Gestão Fiscal - RGF, no prazo de até 30 dias após o encerramento de cada quadrimestre ou semestre
XII	Inexistência de vedação ao recebimento de transferência voluntária por descumprimento dos seguintes limites: a) limites de despesa total com pessoal; (*) b) limites das dívidas consolidada e mobiliária; (*) c) limite de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita; (*) d) limite de inscrição em Restos a Pagar, aplicável para o último ano do mandato. (*)
XIII	Encaminhamento das Contas Anuais (Demonstrativos Contábeis citados na Lei nº 4.320, de 17/03/1964)
XIV	Publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), no prazo de até 30 dias após o encerramento de cada bimestre
XV	Comprovação de que as Despesas de Caráter Continuado Derivadas do Conjunto das Parcerias Público-Privadas já contratadas no ano anterior limitam-se a 3% (três por cento) da receita corrente líquida do exercício e se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subseqüentes limitam-se a 3% (três por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios (*)
XVI	Comprovação da regularidade quanto ao Pagamento de Precatórios Judiciais (*)
XVII	Comprovação de divulgação da execução orçamentária e financeira por meio eletrônico de acesso ao público e de informações pormenorizadas relativas à receita e à despesa (*)
XVIII	Declaração de que não realizou operação de crédito enquadrada no § 1º do art. 33 da Lei Complementar nº 101 (*)

(*) A condicionante somente é atendida se for apresentada juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas por meio de recibo do protocolo, aviso de recebimento ou carta registrada.

Assim, os documentos e informações comprobatórios das seguintes condicionantes não foram identificados nos autos dos procedimentos administrativos de instrução da celebração dos convênios 782403, 783727 e 783728, tampouco nos registros do Siconv:

Siconv nº	Conveniente	Condicionante não atendida
782403	Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte	Inciso I
		Inciso XII (itens a, b, c e d)
		Inciso XV
		Inciso XVI
		Inciso XVII
		Inciso XVIII
783727	Município de Banabuiú/CE	Inciso VII
783728	Município de Tabuleiro do Norte/CE	Inciso VII
		Inciso XII (itens a, b, c e d)
		Inciso XV
		Inciso XVI

Segue circunstâncias específicas de cada um dos convênios citados:



a) Convênio SICONV nº 782403

O Diretor Geral do DNOCS autorizou expressamente, por meio do Despacho nº 5233/GAB/DG/2013, de 31/12/2013, que a celebração do convênio se daria sem o encaminhamento do processo para a Procuradoria Federal, para apreciação conclusiva do aspecto jurídico-formal, sob alegação de perda de prazo, alçando, ainda, possibilidade de envio futuro ao setor jurídico para convalidação. Todavia a justificativa apresentada pelo Gestor não é suficiente para a autorização ilegal que foi pronunciada, sobretudo, pelo fato de que, por falta de controle jurídico tempestivo, não foram atendidas as condicionantes exigidas por lei para a assinatura da avença.

b) Convênio SICONV nº 783727

O Diretor Geral do DNOCS autorizou expressamente, por meio do Despacho nº 5235/GAB/DG/2013, de 31/12/2013, que a celebração do convênio se desse mesmo com a inadimplência do conveniente no CAUC, sob alegação de que o caráter social da obra se enquadraria no disposto do art. 26 da Lei nº 10.522/2002, conforme cita-se:

Art. 26. Fica suspensa a restrição para transferência de recursos federais a Estados, Distrito Federal e Municípios destinados à execução de ações sociais ou ações em faixa de fronteira, em decorrência de inadimplementos objetos de registro no Cadin e no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI.

Ocorre, no entanto, que na ausência de regulamentação interna do DNOCS, a área jurídica se pronunciou, por meio do Parecer nº 207/2013/MJLA/CAJ/PF-DNOCS/PGF/AGU (fls. 89 do processo nº 59400.006724/2013-20), que é competência da área técnica fazer o enquadramento de cada convênio, à luz do conceito de “ação social” delimitado no Parecer CONJUR/MI nº 141/00.

Porém, de acordo com o Despacho nº 213/CMC/GAB/DG/2013 da Comissão de Monitoramento de Convênios, foi informado à Diretoria-Geral do DNOCS que diante das análises realizadas a intentada celebração estava impedida devido à inadimplência no CAUC, no item “Regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais Recebidos Anteriormente”.

c) Convênio SICONV nº 783728

O Diretor Geral do DNOCS autorizou expressamente, por meio do Despacho nº 5231/GAB/DG/2013, de 31/12/2013, que a celebração do convênio se daria sem o encaminhamento do processo para a Procuradoria Federal, para apreciação conclusiva do aspecto jurídico-formal, sob alegação de perda de prazo, alçando, ainda, possibilidade de envio futuro ao setor jurídico para convalidação. Todavia a justificativa apresentada pelo Gestor não é suficiente para a autorização ilegal que foi pronunciada, sobretudo pelo fato de que, por falta de controle jurídico tempestivo, não foram atendidas as condicionantes exigidas por lei para a assinatura da avença.



Vale salientar, ainda, que a autorização expedida pelo Diretor Geral foi contrária aos termos apresentados pela Nota Técnica 16/DNOCS/2013 da Comissão de Monitoramento de Convênios, que opinou expressamente pela impossibilidade de celebração do citado ajuste, sob o ponto de vista técnico, devido principalmente à inadimplência no CAUC, no item *“Regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais Recebidos Anteriormente”*, além de recomendar pelo necessário encaminhamento à Procuradoria Federal para análise sob o aspecto jurídico formal.

Com efeito, constatou-se na instrução do Procedimento Administrativo nº 59400.007313/2013-51, que trata da celebração do Convênio SICONV nº 783728, a existência de uma Certidão dada pelo Superintendente Regional do INCRA/CE – Substituto, de 30/12/2013.

Em síntese, a Certidão informava que a Prefeitura de Tabuleiro do Norte/CE havia solicitado ao INCRA/CE vistoria técnica final da execução do objeto do Convênio SICONV 743685/2010 e a suspensão da inadimplência no sistema, não tendo a Superintendência efetuada a suspensão da inadimplência no SICONV em razão de o objeto (execução de uma passagem molhada no sangradouro do açude Barra do Feijão) não ter sido recebido pelo Setor de Engenharia e em virtude do acúmulo de serviços e da inexistência de dotação orçamentária para pagamento de diárias no final do ano de 2013, a visita solicitada pela Prefeitura só seria realizada na primeira quinzena de 2014, de modo que a Prefeitura de Tabuleiro do Norte havia cumprido com os requisitos exigidos pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008 e se encontrava no aguardo da manifestação do INCRA/CE.

Causa

Inobservância do Diretor-Geral quanto às recomendações da CGU, de regulamentar internamente o processo de concessão de transferências voluntárias, que leve em consideração o processo de execução do OGU, historicamente concentrado no mês de dezembro de cada exercício financeiro, o que acarreta sobre carga de trabalho nesse período, e as carências de recursos humanos e logísticos da Autarquia, de modo a evitar a celebração de convênios em desacordo com as leis e normas infralegais e regimentais.

Em agravante, ações deliberadas do Diretor-Geral do DNOCS na celebração de Convênios sem o amparo das áreas técnicas e jurídicas do DNOCS.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 343/DG/AUDI, de 30/06/2014, o DNOCS apresentou a seguinte manifestação:

“No que tange a ausência de aprovação da Diretoria Colegiada, foi encaminhado Memorando 32/CMC/GAB/DG/2014, de 27 de junho de 2014 (em anexo), à Diretoria Geral alertando a necessidade de que os referidos



convênios devem passar pela apreciação da Diretoria Colegiada, assim, devendo ser analisados na próxima reunião.

O Convênio 783727, com a P.M de Banabuiú, foi celebrado, em que pese os termos do Despacho 213/CMC/GAB/DG/2013 de lavra desta Comissão. Contudo, destaco que o enquadramento como ação social foi feito pelo próprio Diretor Geral no Despacho n° 5235/GAB/DG/2013. Nestes termos, o Convênio será novamente enviado ao setor jurídico para avaliar a possibilidade de convalidação dos atos até aqui praticados.

O Município de Tabuleiro do Norte também celebrou Convênio, em que pese os termos apresentados na Nota Técnica 16/DNOCS/2013 de lavra desta Comissão e dos analistas técnicos. Nesta senda, foi enviado Ofício 41/CMC/GAB/DG/DNOCS/2014, em 10 de junho de 2014, alertando o conveniente acerca das irregularidades a serem sanadas.

Tendo por escopo sanear os vícios apontados pela Procuradoria Federal no que concerne ao Convênio n° 782403, celebrado com o Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte, por meio da Nota n° 023/2014/GMP/CAJ/PF/DNOCS/PGF/AGU, de 26 de fevereiro de 2014, foi encaminhado ao conveniente Ofício n° 129/GAB/DG/2014, de 31 de março de 2014, Ofício n° 18/CMC/GAB/DG/DNOCS/2014, de 08 de abril de 2014 e Ofício n° 42/CMC/GAB/DG/DNOCS/2014, de 11 de junho de 2014. Contudo, até a presente data, não houve o saneamento das pendências apontadas.

Considerando as irregularidades constatadas na celebração do Convênio n° 782403, a Comissão de Monitoramento de Convênios opinou pela anulação do acordo pactuado, conforme termos do Despacho 100/CMC/GAB/DG/DNOCS/2014, de 27 de junho de 2014.

Com a finalidade de aperfeiçoar o acompanhamento de convênios no DNOCS, foi publicada no Diário Oficial da União, em 27/05/2014, Resolução N° 02, de 09/05/2014 (em anexo), que dispõe sobre a celebração, acompanhamento e prestação de contas de convênios no âmbito desta Autarquia.”

Análise do Controle Interno

Em manifestação, a Comissão de Monitoramento de Convênios do DNOCS - CMC, criada pela Portaria n° 592/DG/CRH, de 02/12/2008, ligada diretamente ao Gabinete do Diretor-Geral, reconhece os problemas constatados e aponta que as transferências foram celebradas pelo Diretor-Geral, contrariando os termos apresentados pela comissão.

Diante do contexto, foram informadas medidas em execução para convalidação dos atos praticados, bem como, a sugestão de anulação do Convênio n° 782403. Com efeito, particularmente em relação a esse convênio, a CMC faz alusão a Nota n° 023/2014/GMP/CAJ/PF/DNOCS/PGF/AGU, de 26 de fevereiro de 2014, que trata da análise jurídica feita pela Procuradoria Federal junto ao DNOCS sobre a avença em tela.



Pela leitura da referida Nota Jurídica, restou evidenciado que a Douta Procuradoria Federal junto ao DNOCS concluiu pela irregularidade jurídica da celebração do Convênio SICONV 782403/2013, fundada na ausência de comprovação de atendimento aos seguintes requisitos fiscais, no momento da assinatura do respectivo ajuste, pelo Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte – EMATER: (a) regularidade em relação à adimplência financeira em empréstimos e financiamentos concedidos pela União – STN; (b) regularidade perante o poder público federal – CADIN; (c) regularidade quanto à prestação e contas de recursos federais recebidos anteriormente – SIAFI e SICONV.

Verifica-se, portanto, a extrapolação das competências do Diretor-Geral do DNOCS, ao afrontar todo o arcabouço legal que disciplina as transferências voluntárias, sobretudo, a LRF.

De todo modo, a manifestação apresentada pela CMC traz no seu bojo a intenção da gestão em sanear a situação apontada, devendo em momento oportuno ser acompanhada a efetividade das soluções estabelecidas pela Autarquia, por meio do Plano de Providências Permanente.

Por fim, foi informada a promulgação da Resolução N° 02, de 09/05/2014, que dispõe sobre a celebração, acompanhamento e prestação de contas de convênios no âmbito da Autarquia, a qual busca aperfeiçoar os procedimentos internos para a celebração e acompanhamento dos convênios pactuados.

Apesar de não ter sido feita análise profunda sobre o conteúdo da referida norma, evidenciou-se a ausência de fixação de data para recepção de proposta/plano de trabalho por parte dos interessados, de modo a propiciar prazo suficiente para que os convênios sejam analisados pelos setores técnico e jurídico, com vista a evitar as celebrações sem as devidas análises, o que se constitui em uma falha que precisa ser urgentemente reparada.

Não se pode perder de vista que, dentro do atual cenário de execução do Orçamento-Geral da União, que se concentra fortemente no final do ano, especialmente no mês de dezembro, e diante da carência de recursos humanos do DNOCS, se os dirigentes da Autarquia não deliberarem prazo para recepcionar as propostas de convênios, de modo a evitar que fique tudo acumulado para o final do ano, pouca coisa irá se transformar na gestão das transferências voluntárias, no que tange ao processo de celebração.

Recomendações:

Recomendação 1: Anular o Convênio 782403/2013 nos termos do Despacho 100/CMC/GAB/DG/DNOCS/2014, de 27 de junho de 2014, haja vista as considerações apontadas na Nota n° 023/2014/GMP/CAJ/PF/DNOCS/PGF/AGU, de 26/02/2014.

Recomendação 2: Encaminhar, se já não o fez, os demais convênios retromencionados à Procuradoria da Autarquia para análise da possibilidade de convalidação dos atos praticados, haja vista os vícios detectados nos processos, bem como promover o cancelamento da nota de empenho e a



nulidade daqueles em que a Procuradoria Federal junto ao DNOCS concluir pela irregularidade na celebração.

Recomendação 3: Revisar a Resolução nº 02/2014, de modo a fixar um prazo razoável para entrega de propostas pelos interessados, a fim de possibilitar tempo hábil para as análises técnica e jurídica de forma mais acurada, de modo a evitar a celebração de convênios sem a observância dos normativos.

Recomendação 4: Apurar a responsabilidade daqueles que, por ação ou omissão, concorreram para a celebração de convênios sem a observância da Lei de Responsabilidade Fiscal, das condicionalidades dispostas no art. 38 da Portaria Interministerial CGU/MF/MPOG nº 507/2011 e da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente no exercício de sua assinatura.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Celebração de convênios sem a devida comprovação dos valores declarados a título de contrapartida.

Fato

Em análise às Transferências Voluntárias celebradas pelo DNOCS em 2013, verificou-se a ausência de comprovação de contrapartida em cinco convênios firmados, conforme abaixo demonstrado:

Siconv nº	Original nº	Conveniente	Valor da Contrapartida (R\$)	Irregularidades Identificadas
782403	003/2013	Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte	653.000,00	De acordo com a Declaração de contrapartida posta no SICONV, a EMATER/RN informou que dispõe de R\$ 581.275,44 para participação a título de contrapartida. Ademais, além de não ter sido identificado no QDD o valor disponibilizado, também não informou na citada declaração a funcional completa da rubrica orçamentária relacionada à contrapartida.
783727	014/2013	Município de Banabuiú/CE	116.020,07	A Prefeitura apresentou comprovação insuficiente de recursos orçamentários disponíveis para assegurar a contrapartida do convênio, de acordo com a Lei Municipal nº 100/2012, rubrica 18.544.0036.1023, no valor de R\$ 80.000,00.
783728	022/2013	Município de Tabuleiro do Norte/CE	13.815,16	A Prefeitura não apresentou comprovação por meio da lei orçamentária ou do QDD, a fim de assegurar a contrapartida para o convênio. Consta apenas o RREO em que não é possível identificar rubrica relacionada ao objeto do convênio.
783730	012/2013	Município de Marco/CE	99.416,96	A Prefeitura apresentou comprovação insuficiente de recursos disponíveis para assegurar a contrapartida do convênio, de acordo com a Lei Municipal nº 526/2012,



Siconv nº	Original nº	Conveniente	Valor da Contrapartida (R\$)	Irregularidades Identificadas
				rubrica 26.782.0951.1036, no valor de R\$ 80.000,00.
790984	017/2013	Município de Independência /CE	418.738,85	A Prefeitura apresentou comprovação insuficiente de recursos disponíveis para assegurar a contrapartida do convênio, de acordo com Lei Municipal nº 019/2012, rubrica 17.511.0035.1020, no valor de R\$ 100.000,00.

Salienta-se que nos cinco convênios acima citados, as parcelas de desembolsos dos proponentes, previstas nos respectivos Planos de Trabalho a título de contrapartida, deveriam ser depositadas na conta específica do convênio durante o exercício de 2014.

Segundo o art. 25, § 1º, IV, d, da Lei de Responsabilidade Fiscal, constitui-se em exigência para a celebração de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, a comprovação, por parte do beneficiário, de previsão orçamentária de contrapartida.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Exercício 2013 (Lei nº 12.708/2012) preceitua em seu art. 57:

“Art. 57. A realização de transferências voluntárias, conforme definidas no caput do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, dependerá da comprovação, por parte do conveniente, de que existe previsão de contrapartida na lei orçamentária do Estado, Distrito Federal ou Município.”

Acompanhando os ditames legais supraditos, a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/2011, no seu art. 24, §§ 4º e 5º, preceitua que é imperiosa a comprovação dos recursos de contrapartida pelo conveniente, por meio de previsão orçamentária, conforme discriminado a seguir:

CAPÍTULO I DA CONTRAPARTIDA

Art. 24. A contrapartida, quando houver, será calculada sobre o valor total do objeto e poderá ser atendida por meio de recursos financeiros e de bens ou serviços, se economicamente mensuráveis.

(...)

§ 4º O proponente deverá comprovar que os recursos, bens ou serviços referentes à contrapartida proposta estão devidamente assegurados.

§ 5º A contrapartida a ser aportada pelos entes públicos, quando financeira, deverá ser comprovada por meio de previsão orçamentária.

(...)

Posto isso, evidenciou-se o descumprimento aos dispositivos supracitados em cinco dos 18 convênios celebrados. Ressalta-se que nos pareceres técnicos constantes dos procedimentos administrativos relacionados às instruções dos convênios em questão, foi informado que os valores de contrapartida estavam comprovados, o que denota a fragilidade, nos casos em tela, das análises



feitas para subsidiar a celebração dos convênios.

Com efeito, faz-se relevante trazer à luz dos exames a publicação do Tribunal de Contas da União intitulada “Convênios e outros repasses”, 4ª edição, que traz orientações a respeito da operacionalização das transferências voluntárias federais, a qual se encontra disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2548956.PDF>.

Segundo o TCU, o gestor federal deve atentar para a fidedignidade e exatidão das informações contidas no plano de trabalho apresentado pelo proponente. Qualquer falha, inexatidão no projeto ou falsidade de informações implicará a não celebração do convênio, motivo pelo qual exigências como previsão de contrapartida, dentre outras relevantes, devem ser observadas com bastante atenção, dada as repercussões que têm na execução do convênio e na respectiva prestação de contas.

Causa

Preterição a uma análise técnica mais acurada para celebração dos convênios, pela Comissão de Monitoramento de Convênios e pelo Diretor Geral do DNOCS, à época, para dar celeridade à celebração das referidas transferências voluntárias.

Inobservância do Diretor Geral quanto às recomendações da CGU, de regulamentar internamente o processo de concessão de transferências voluntárias, que leve em consideração o processo de execução do OGU, historicamente concentrado no mês de dezembro de cada exercício financeiro, o que acarreta sobre carga de trabalho nesse período, e as carências de recursos humanos e logísticos da Autarquia, de modo a evitar a celebração de convênios em desacordo com as leis e normas infralegais e regimentais.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 343/DG/AUDI, de 30/06/2014, o DNOCS, apresentou a seguinte manifestação:

“O prazo razoável para a entrega das propostas é estabelecido no momento da disponibilização dos programas. Nesta senda, a Coordenação de Planejamento e Orçamento, setor responsável pela disponibilização dos programas, será informado, mediante termos do Memorando 31/CMC/GAB/DG/2014, de 27 de junho de 2014 (em anexo) para que, neste ato, estabeleça prazo razoável para a conclusão das análises técnicas.

Considerando as irregularidades constatadas na celebração do Convênio nº 782403/2013 e do Convênio 772400/2012, a Comissão de Monitoramento de Convênios opinou pela anulação dos acordos pactuados, conforme termos do Despacho 99/CMC/GAB/DG/DNOCS/2014, de 27 de junho de 2014 e Despacho 100/CMC/GAB/DG/DNOCS/2014, da mesma data (em anexo).

Por intermédio do Ofício 44/CMC/GAB/DG/DNOCS/2014, de 27 de junho de 2014, o Município de Banabuiu foi notificado acerca da irregularidade



constatada. Já por meio do Ofício 45/CMC/GAB/DG/DNOCS/2014, de 27 de junho de 2014, foi dada ciência ao Município de Tabuleiro do Norte acerca dos fatos. Neste interim, também foi comunicado o Município de Marco, pelo Ofício 46/CMC/GAB/DG/DNOCS/2014, de 27 de junho de 2014, sobre a comprovação insuficiente de recursos para assegurar a contrapartida, assim como a P.M de Independência também será oficiada por meio do Ofício 47/CMC/GAB/DG/DNOCS/2014, de 27 de junho de 2014.

Quanto à regulamentação interna, informo que foi publicada no Diário Oficial da União, em 27/05/2014, Resolução N° 02, de 09/05/2014 (em anexo), que dispõe sobre a celebração, acompanhamento e prestação de contas de convênios no âmbito do DNOCS.”

Análise do Controle Interno

Em manifestação, a Comissão de Monitoramento de Convênios do DNOCS - CMC, criada pela Portaria nº 592/DG/CRH, de 02/12/2008, ligada diretamente ao Gabinete do Diretor-Geral, reconhece os problemas constatados e informa expediente para que a Coordenação de Planejamento e Orçamento estabeleça prazo para apresentação de Proposta/Plano de Trabalho de Convênio no SICONV, a fim de que haja tempo razoável para as análises dos setores técnicos e jurídicos do Órgão.

Com efeito, apesar da informação da promulgação da Resolução nº 02, de 09/05/2014, que dispõe sobre a celebração, acompanhamento e prestação de contas de convênios no âmbito da Autarquia, a qual busca aperfeiçoar os procedimentos internos para a celebração e acompanhamento dos convênios pactuados, verificou-se, no conteúdo da norma, a ausência do estabelecimento de prazos para apresentação de propostas/plano de trabalho pelos interessados, de tal modo a evitar o acúmulo de atividades no final do exercício e, assim, propiciar tempo para os setores técnico e jurídico do Órgão realizarem as respectivas análises de maneira acurada e em conformidade com os normativos, o que se constitui em uma importante lacuna que precisa ser urgentemente preenchida.

Além disso, foram informadas medidas em execução para convalidação dos atos praticados, bem como, foram oficiados os municípios de Banabuiú, Tabuleiro do Norte, Marco e Independência, acerca da comprovação insuficiente de recursos orçamentários para contrapartida.

Por meio do Despacho 100/CMC/GAB/DG/DNOCS/2014, de 27 de junho de 2014, a CMC sugere a anulação do Convênio nº 782403, haja vista a ausência de saneamento dos questionamentos apontados pela Nota nº 023/2014/GMP/CAJ/ PF/DNOCS/PGF/AGU, de 26 de fevereiro de 2014, que trata da análise jurídica feita pela Procuradoria Federal junto ao DNOCS sobre a avença em tela.

Da mesma forma, a CMC sugere pela anulação do Convênio nº 772400, por meio do Despacho 99/CMC/GAB/DG/DNOCS/2014, de 27 de junho de 2014, haja vista irregularidades apontadas pela CGU no Relatório de Auditoria nº 201305966.



Com efeito, apesar de o Convênio nº 772400 não ter sido objeto de exames nesta auditoria, a documentação carreada na manifestação apresentada pela CMC é emblemática da falta de eficiência e procrastinação de medidas administrativas saneadoras por parte dos responsáveis pela gestão do DNOCS, sobretudo, do Diretor-Geral.

Conforme foi apontado na auditoria das contas de 2012, a celebração do Convênio nº 772400 padeceu da inobservância de condicionantes dispostas no art. 38 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 e desde o apontamento do problema, o Diretor-Geral limitou-se a diligenciar, por meio de vários ofícios, o Prefeito do Município de Independência/CE para sanear a falha identificada, sem lograr êxito.

Contudo, diante do manifesto desinteresse do responsável pelo município em resolver o problema, o dirigente máximo da Autarquia não promoveu o cancelamento do convênio, medida essa, aliás, alertada nos expedientes remetidos ao Prefeito.

O resultado dessa ineficiência reflete na população do município, que se vê privada do benefício decorrente da execução do objeto pactuado, no caso, a construção de uma passagem molhada, já que o Convênio nº 772400 foi celebrado em 28/12/2012 e dezoito meses depois não foi feito nenhum desembolso de recurso.

Recomendações:

Recomendação 1: Revisar a Resolução nº 02/2014, de modo a fixar um prazo razoável para recepção de propostas/plano de trabalho, a fim de possibilitar tempo hábil para as análises técnica e jurídica de forma mais acurada, de modo a evitar a celebração de convênios sem a observância dos normativos.

Recomendação 2: Anular os Convênios 782403/2013 e 772400/2012, nos termos dos Despachos nº 99/CMC/GAB/DG/DNOCS/2014, de 27/06/2014 e nº 100/CMC/GAB/DG/DNOCS/2014, da mesma data.

Recomendação 3: Fixar um prazo adequado e suficiente para os demais convenientes, para a devida comprovação dos recursos de contrapartida, de modo que, ao término do prazo, se não saneada a pendência, promover o imediato cancelamento da nota de empenho e a nulidade dos convênios, de modo a evitar infundáveis diligências e procrastinação de medidas administrativas de ofício cabíveis.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Celebração de convênios sem manifestação conclusiva do setor jurídico do DNOCS.

Fato

De acordo com o art. 44 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011,



“a celebração do convênio será precedida de análise e manifestação conclusiva pelos setores técnico e jurídico do órgão ou da entidade concedente, segundo suas respectivas competências, quanto ao atendimento das exigências formais, legais e constantes desta Portaria”.

Ademais, o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93 preceitua que *“As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”.*

Posto isso, no Exercício 2013 o DNOCS celebrou 18 convênios, dos quais 12 foram selecionados para exames de conformidade. Das análises realizadas na instrução dos procedimentos administrativos conjugadas com os registros no SICONV, verificou-se a ausência de manifestação conclusiva da Procuradoria Federal junto à Autarquia em quatro convênios, conforme abaixo demonstrado:

Siconv nº	Original nº	Conveniente	Data da Assinatura	Valor Pactuado (R\$)
782402	002/2013	Estado da Paraíba	31/12/2013	8.712.000,00
782403	003/2013	Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do RN	31/12/2013	5.634.000,00
783728	022/2013	Município de Tabuleiro do Norte/CE	31/12/2013	416.020,07
800145	027/2013	Município de Pentecoste/CE	31/12/2013	918.368,00

Apesar de se reconhecer que houve uma melhora na observância desse requisito legal, quando se compara com os resultados dos exames sobre as contas de 2012 (item 5.2.1.8 do Relatório nº 201305966), o problema ainda persiste e traz como consequência o risco de celebração sem a garantia jurídica de atendimento a todas as exigências normativas que são condicionantes para a formalização da avença.

Destaca-se que a deficiência na instrução dos processos de convênios no DNOCS, sobretudo, quanto à ausência de manifestação jurídica prévia à celebração para verificação do cumprimento das condicionantes e exigências legais, tem sido recorrentemente objeto de constatação em relatórios anteriores de auditoria.

Causa

Inobservância do Diretor Geral quanto às recomendações da CGU, no que se refere à exigência de Parecer Conclusivo do setor jurídico do Órgão, antes da Celebração de Convênios, haja vista a recorrência do fato no Órgão.

Ações deliberadas do Diretor-Geral do DNOCS, na celebração de Convênios sem o amparo das áreas técnicas e jurídicas do DNOCS.

Inércia da Direção-Geral do DNOCS quanto à regulamentação interna da operacionalização das transferências voluntárias diante da sistemática de



execução do OGU e as limitações de recursos humanos e logísticos da Autarquia, assumindo o risco de celebrar convênios em desacordo com as normas legais e transformando o instituto da convalidação, que é exceção, em regra.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 343/DG/AUDI, de 30/06/2014, o DNOCS, apresentou a seguinte manifestação:

“Tendo a finalidade de evitar a celebração de Convênios sem a manifestação prévia e conclusiva da Procuradoria Federal, foi enviado Memorando 31/CMC/GAB/DG/2014, de 27 de junho de 2014 (em anexo) para que, neste ato, estabeleça prazo razoável para a conclusão das análises técnicas. Ademais, também foi elaborado um “check –list” (em anexo) por parte desta Comissão, almejando os mecanismos de controle interno.

Os convênios em epígrafe estão sendo compostos para, posteriormente, serem encaminhados à Procuradoria com o escopo de verificar a possibilidade de convalidação do ato.

Quanto à regulamentação interna, informo que foi publicada no Diário Oficial da União, em 27/05/2014, Resolução N° 02, de 09/05/2014 (em anexo), que dispõe sobre a celebração, acompanhamento e prestação de contas de convênios no âmbito do DNOCS.”

Análise do Controle Interno

Dentro do atual cenário de execução do Orçamento-Geral da União, que se concentra fortemente no final do ano, especialmente no mês de dezembro, e diante da carência de recursos humanos do DNOCS, se os dirigentes da Autarquia não deliberarem prazo para recepcionar as propostas de convênios, de modo a evitar que fique tudo acumulado para o final do ano, pouca coisa irá se transformar na gestão das transferências voluntárias, no que tange ao processo de celebração.

Observa-se, pelo teor da manifestação apresentada pela Comissão de Monitoramento de Convênios do DNOCS – CMC, que foi feita, ainda que tardiamente, diligência ao Diretor-Geral do DNOCS, para que este determine à Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica a fixação de data para apresentação de proposta/plano de trabalho no SICONV, de modo a propiciar prazo suficiente para que os convênios sejam analisados pelos setores técnico e jurídico do Órgão, com vista a evitar as celebrações sem as devidas análises, conforme consta do Memorando 31/CMC/GAB/DG/2014.

Ocorre que a recente Resolução nº 02, de 09/05/2014, que se propõe a regulamentar internamente a celebração, acompanhamento e prestação de contas de convênios, não traz no seu conteúdo a medida recomendada anteriormente pela CGU e agora pleiteada pela CMC, o que se constitui em uma falha que precisa ser urgentemente reparada.



De todo modo, foram informadas medidas em execução para convalidação dos atos praticados, bem como o aperfeiçoamento dos controles internos, a partir da elaboração de um *check –list*, medida essa considerada salutar mas que não tem o condão de resolver o problema.

A propósito, por relevante, a convalidação dos atos praticados revela um sintoma importante do elevado grau de desconformidade, ineficiência e ineficácia do processo de celebração de convênios no DNOCS, pois aquele instituto jurídico, previsto no art. 55 da Lei nº 9.784, de 29/01/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, deve ser utilizado em sede de exceção, estritamente sobre aspectos sanáveis do ato administrativo, porém, na celebração de convênios, é quase regra o seu emprego, exatamente pela ausência da análise jurídica prévia por parte da Procuradoria Federal.

Recomendações:

Recomendação 1: Revisar a Resolução nº 02/2014, de modo a fixar um prazo razoável para recepção de propostas/plano de trabalho, a fim de possibilitar tempo hábil para as análises técnica e jurídica de forma mais acurada, de modo a evitar a celebração de convênios sem a observância dos normativos.

Recomendação 2: Encaminhar, se já não o fez, os convênios retromencionados à Procuradoria Federal junto a essa Autarquia, para análise da possibilidade de convalidação dos atos praticados, haja vista os vícios detectados no processo, bem como promover o cancelamento da nota de empenho e a nulidade daqueles em que o órgão jurídico concluir pela irregularidade na celebração.

Recomendação 3: Apurar a responsabilidade daqueles que, por ação ou omissão, concorreram para a celebração de convênios sem a manifestação prévia e conclusiva da Procuradoria Federal junto ao DNOCS.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Concessão de transferências voluntárias cujos valores excederam o limite de tomada de preços, sem a respectiva chancela da Diretoria Colegiada.

Fato

Em análise às transferências voluntárias celebradas pelo DNOCS em 2013, verificou-se a ausência da aprovação necessária da Diretoria Colegiada do DNOCS nos quatro convênios que foram celebrados no exercício com valores acima do limite de Tomada de Preços (acima de R\$ 1.500.000,00), conforme abaixo demonstrado:

Siconv nº	Original nº	Conveniente	Data Assinatura	Valor Pactuado (R\$)
782349	001/2013	Secretaria do Desenvolvimento Agrário – SDA do Estado do Ceará	08/11/2013	26.290.746,17
782402	002/2013	Estado da Paraíba	31/12/2013	8.712.000,00



Siconv nº	Original nº	Convenente	Data Assinatura	Valor Pactuado (R\$)
782403	003/2013	Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte	31/12/2013	5.634.000,00
783731	010/2013	Município de Águas Belas	31/12/2013	2.040.000,00

Com efeito, a necessária aprovação pela Diretoria Colegiada advém das competências do colegiado dispostas no art. 11, I, b, da Portaria nº 48, de 11/01/2007, que aprova o Regimento Interno do DNOCS, e do art. 1º, I, b, da Resolução nº 01, de 5/7/2002, que aprova o Regimento Interno da Diretoria Colegiada da Autarquia, a seguir transcritos *in verbis*:

Portaria nº 48, de 11/01/2007 (Regimento Interno – DNOCS):

Capítulo IV - Da Competência

Seção I - Da Diretoria Colegiada

Art. 11. À Diretoria Colegiada compete:

I - aprovar:

(...)

b) convênios e acordos, cujos valores excedam o limite de tomada de preços;

Resolução nº 01, de 5/7/2002 (Regimento Interno da Diretoria Colegiada do DNOCS):

Capítulo I - Da Competência

Art. 1º A Diretoria Colegiada, órgão de direção superior do Departamento Nacional de Obras contra as Secas - DNOCS, na forma do Decreto nº 3970, de 16 de outubro de 2001, tem por competência:

I - aprovar:

(...)

b) convênios e acordos, cujos valores excedam o limite de tomada de preços;

Destaca-se que o volume de recursos envolvidos nos quatro convênios citados corresponde a 81,18% dos recursos destinados aos dezoito convênios celebrados pelo DNOCS no Exercício 2013.

Vale salientar que o achado de auditoria em tela se trata de problema recorrente na gestão das transferências voluntárias do DNOCS, haja vista que na auditoria das contas do Exercício 2012 tal problema foi relatado no item 5.2.1.12 do Relatório nº 201305966.

Naquela oportunidade, em suas razões de justificativa, o Diretor-Geral da Autarquia alegou que o envio de convênio à apreciação da Diretoria Colegiada dava-se em momento posterior às manifestações das áreas técnica e jurídica e devido ao aumento considerável de pedidos de formalização de ajustes dessa natureza nos últimos dias de dezembro de 2012, houve extrapolação da capacidade de trabalho da área técnica, de modo que não houve o atendimento ao rito ordinário de sujeição prévia à análise jurídica que, de todo modo, manteve intacto o interesse público, tendo em vista que não havia previsão de liberação de recursos de qualquer ordem, até que fossem atendidas todas as condicionantes previstas nos termos de convênio e posterior crivo da Procuradoria Federal e da Diretoria Colegiada.



Tal situação foi semelhante em duas das quatro transferências supracitadas, haja vista não ter tido parecer conclusivo da área jurídica nos convênios nºs 782402 e 782403.

Ocorre, no entanto, que nos convênios nºs 783731 e 782349, estão presentes nos respectivos processos as devidas manifestações das áreas técnica e jurídica, sendo que no último, o Termo do ajuste foi firmado em 08/11/2013, portanto em tempo hábil para apreciação da Diretoria Colegiada do DNOCS.

Causa

Omissão do Diretor Geral do DNOCS, quanto à aplicação das próprias normas internas instituídas para execução de transferências voluntárias, sobretudo pelo fato ora constatado já ter figurado em relatórios de auditorias anteriores.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 343/DG/AUDI, de 30/06/2014, o DNOCS apresentou a seguinte manifestação:

“Quanto à regulamentação interna, informo que foi publicada no Diário Oficial da União, em 27/05/2014, Resolução N° 02, de 09/05/2014 (em anexo), que dispõe sobre a celebração, acompanhamento e prestação de contas de convênios no âmbito do DNOCS.

No que tange a ausência de aprovação da Diretoria Colegiada, foi encaminhado 32/CMC/GAB/DG/2014, de 27 de junho de 2014 (em anexo) à Diretoria Geral alertando a necessidade de que os referidos convênios devem passar pela apreciação da Diretoria Colegiada, assim, devendo ser analisados na próxima reunião.”

Análise do Controle Interno

Apesar de haver previsão no Regimento Interno da Diretoria Colegiada do DNOCS (Resolução nº 01, de 05/07/2002), de o Presidente, *in casu*, o Diretor-Geral (art. 2º da Resolução nº 01/2002) aprovar *ad-referendum* da Diretoria Colegiada, nos casos de urgência, devidamente justificados, matérias que dependem de aprovação pelo colegiado (art. 16, V, da Resolução nº 01/2002), observa-se que as aprovações dos quatro convênios se deram por atos isolados do Diretor-Geral, ou seja, eles não foram praticados na condição de Presidente da Diretoria Colegiada, já que não faz menção à aprovação *ad-referendum*, muito menos justifica.

Em manifestação, a Comissão de Monitoramento de Convênios do DNOCS - CMC, criada pela Portaria nº 592/DG/CRH, de 02/12/2008, ligada diretamente ao Gabinete do Diretor-Geral, reconhece os problemas constatados e informa



expediente para Diretoria Geral, em que solicita a devida apreciação da Diretoria Colegiada sobre os Convênios 782402, 782349 e 783731, ainda que não tenham ocorrido as análises jurídica e técnica conclusiva, conforme está assentado no último parágrafo do Memorando nº 32/CMC/GAB/DG/2014.

Como se observa, há uma total inversão da ordem lógica e natural dos atos administrativos, posto que, é solicitada a apreciação e aprovação da Diretoria Colegiada para três convênios, que sequer tiveram suas análises técnicas e jurídicas realizadas, o que não se mostra legalmente adequado, à luz do disposto no art. 44 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011.

Recomendações:

Recomendação 1: Revisar a Resolução nº 02/2014, de modo a fixar um prazo razoável para recepção de propostas/plano de trabalho, a fim de possibilitar tempo hábil para as análises técnica e jurídica de forma mais acurada, de modo a evitar a celebração de convênios sem a observância dos normativos.

Recomendação 2: Submeter à apreciação e aprovação da Diretoria Colegiada do DNOCS os Convênios 782349, 782402 e 783731, para fins de convalidação do ato isolado praticado pelo Diretor-Geral, somente após as análises técnicas e jurídicas conclusivas, de molde a fornecer os subsídios necessários e suficientes para a tomada de decisão.

Recomendação 3: Anular o Convênio 782403/2013 nos termos do Despacho 100/CMC/GAB/DG/DNOCS/2014, de 27/06/2014, haja vista as considerações apontadas na Nota nº 023/2014/GMP/CAJ/PF/DNOCS/PGF/AGU, de 26/02/2014, bem como providenciar o cancelamento dos demais, caso não sejam convalidados pela Diretoria Colegiada.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Ineficácia dos Termos de Compromisso firmados pelo DNOCS para execução do Programa Água para Todos

Fato

Em análise aos termos de compromisso celebrados pelo DNOCS em 2013, verificou-se que os mesmos não iniciaram sua execução, comprometendo o atingimento dos objetivos do Programa Água para Todos do Governo Federal.

Foram firmados 206 Termos de Compromisso com prefeituras municipais para implantação de sistemas simplificados de abastecimento nos estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Sergipe, Bahia e Minas Gerais, no âmbito do Programa Água para Todos, conforme discriminado na tabela abaixo:

Estado	Número de Termos de Compromissos	Valor Total Firmado (R\$)	Valor Total empenhado (R\$)	Número de Termos em execução
Ceará	34	17.850.000,00	7.140.000,00	0
Rio Grande do Norte	36	13.770.000,00	5.508.000,00	0



Paraíba	75	7.650.000,00	3.060.000,00	0
Sergipe	20	13.005.000,00	5.202.000,00	0
Bahia	34	2.677.500,00	357.000,00	0
Minas Gerais	07	14.662.500,00	5.865.000,00	0
TOTAL	206	69.615.000,00	27.132.000,00	0

Com efeito, evidenciou-se que os 206 Termos de Compromisso não se encontravam cadastrados no módulo transferências do SIAFI, muito embora já existam recursos empenhados, gerando comprometimento orçamentário no montante de R\$ 27.132.000,00.

Diante da total ausência de execução dos Termos de Compromisso celebrados, considerando que não foi feito nenhum repasse, instou-se o DNOCS a apresentar razões de justificativa para a aparente ineficácia.

Em manifestação prévia a Autarquia informou que *“as prefeituras tem apresentado dificuldade para realização dos projetos de engenharia por não possuir técnicos em seu quadro. Até o momento, os municípios não apresentaram ao DNOCS a totalidade do material necessário para a liberação da 1ª parcela”*.

De acordo com a Diretoria de Infraestrutura Hídrica do DNOCS, as condicionantes para a liberação da primeira parcela são: projeto readequado à realidade local (desenhos, memorial descritivo e planilhas), ação social (formação do comitê gestor municipal com ata e registro fotográfico, cadastramento dos beneficiários pessoa física e ficha da comunidade), georreferenciamento do local de implantação do sistema, abertura de conta específica para crédito das parcelas do recurso.

Impende mencionar que 34 dos 206 municípios beneficiados já apresentaram projetos complementares ao Projeto Padrão dos Sistemas Simplificados desenvolvidos pelo Ministério da Integração Nacional, no entanto, foram verificados problemas nos projetos apresentados, precisando haver reformulações ou complementações.

A propósito, vale salientar que não existe setor específico para cuidar do Programa Água para Todos no DNOCS, tendo sido formado grupo de trabalho entre assessores da Diretoria Geral com o intuito de coordenar as ações implementadas.

De fato, foi evidenciado, conforme manifestação do citado grupo de trabalho, que o DNOCS deu prioridade à execução direta dos Sistemas Simplificados, já que não havia a totalidade da dotação orçamentária necessária para a conclusão dos Termos de Compromissos pactuados, assunto esse tratado em achado específico deste Relatório.

Ademais, em entrevista realizada com o coordenador do Grupo de Trabalho, verificou-se preocupação do DNOCS com o rigor na análise técnica e com a viabilidade dos projetos complementares, especulando que dado às dificuldades em se ter um projeto em condições de ser aprovado, deverá ser feita mudanças na estratégia operacional para execução destas ações.



Causa

Falta de Planejamento e ações efetivas do DNOCS para execução do Programa Água para Todos.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

Análise do Controle Interno

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

Recomendações:

Recomendação 1: Apresentar proposta para solucionar os entraves existentes na operacionalização dos Termos de Compromisso.

1.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Celebração de Termos de Compromissos sem dotação orçamentária específica suficiente para cumprimento dos ajustes.

Fato

Para execução de projetos dentro da Ação 12QC - Implantação de Obras e Equipamentos para Oferta de Água do Programa Água para Todos, foi disponibilizado ao Ministério da Integração Nacional uma dotação orçamentária de R\$ 1.221.434.792,00, sendo que, de acordo com o levantamento no SIAFI, R\$ 514.666.820,63 foram diretamente empenhados pela Pasta, tendo, no entanto, havido descentralizações orçamentárias para entidades vinculadas, conforme tabela a seguir:

Órgão da UG Executora	Total descentralizado (Destaque Orçamentário)	Despesas Empenhadas	Saldo Orçamentário
Companhia de Desenv. do Vale do São Francisco	512.038.466,76	510.709.415,61	1.329.051,15
Departamento Nac. de Obras Contra as Secas	173.496.857,13	171.559.397,82	1.937.459,31
Superintendência do Desenv. do Nordeste	8.658.000,00	8.658.000,00	0,00
Total	694.193.323,89	690.926.813,43	3.266.510,46

Destarte, levando-se em consideração os montantes empenhados e descentralizados pelo Ministério, não foram utilizados R\$ 12.574.647,48 do total da dotação orçamentária da Ação 12QC.

Por sua vez, dentre as medidas empregadas pelo DNOCS nessa ação do



Programa Água para Todos, foram celebrados, sem contrapartida financeira, 206 Termos de Compromisso com diversos municípios na área de atuação da Autarquia, para construção de sistemas simplificados de abastecimento d'água, cujo montante alçou a soma de R\$ 69.615.000,00, porém, o DNOCS empenhou apenas R\$ 27.132.000,00, conforme quadro a seguir:

Estado	Número de Termos de Compromissos	Valor Total Firmado (R\$)	Valor Total empenhado (R\$)	Percentual empenhado (%)
Ceará	34	17.850.000,00	7.140.000,00	40
Rio Grande do Norte	36	13.770.000,00	5.508.000,00	40
Paraíba	75	7.650.000,00	3.060.000,00	40
Sergipe	20	13.005.000,00	5.202.000,00	40
Bahia	34	2.677.500,00	357.000,00	40
Minas Gerais	07	14.662.500,00	5.865.000,00	13,33
TOTAL	206	69.615.000,00	27.132.000,00	38,97

Diante dessa insuficiência de recursos orçamentários para a execução de todos os termos de compromisso celebrados, instou-se o DNOCS a apresentar razões de justificativa, tendo sido confirmada, por meio de entrevista com o Coordenador do Grupo de Trabalho do Programa Água para Todos na Autarquia Federal, a existência do déficit orçamentário de R\$ 42.483.000,00, com o risco, inclusive, de ao ser liberada a 1ª parcela, não haver recurso suficiente para a continuidade do Projeto no ano de 2014, que prevê a conclusão em no máximo 365 dias.

Vale salientar que o problema em tela vai de encontro a disposições de natureza constitucional (art. 167, II) e legal (LRF, arts. 15 c/c 16, § 1º, I), além de fragilizar a execução dos objetos pactuados nos termos de compromisso, por descontinuidade no aporte dos recursos em função de orçamento insuficiente.

Causa

Fragmentação da dotação orçamentária em diversos municípios beneficiados cujo valor total pactuado excede a própria dotação.

O Diretor Geral do DNOCS celebrou 206 Termos de Compromisso sem a garantia de recursos suficientes para execução completa dos objetos pactuados.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item, tendo sido encaminhado apenas cópia do Ofício nº 156/2014-SDR/MI, de 03/07/2014, pela Diretoria de Infraestrutura Hídrica - DI/DNOCS, que trata de Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito para execução de sistemas de abastecimentos em parceria com prefeituras municipais.



Análise do Controle Interno

Conforme consta do Ofício nº 156/2014-SDR-MI, a SDR/MI deixa claro que o repasse dos recursos seria em duas parcelas, sendo a primeira correspondente a 40% do total dos recursos e a segunda conforme cronograma de desembolso e evolução da execução das ações, demonstrando com isso a ausência de recursos para celebração de todos os Termos de Compromissos efetivamente avançados pelo DNOCS.

Ocorre que, o Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito nº 34, firmado entre a SDR/MI e o DNOCS para execução de sistemas de abastecimentos em parceria com prefeituras municipais, delegava ao DNOCS o repasse de R\$ 52.780.000,00 para apenas 124 municípios dos estados da Bahia, Ceará, Rio Grande do Norte e Sergipe, não prevendo, portanto, o beneficiamento de 82 municípios relativos aos estados da Paraíba e Minas Gerais.

Ademais, conforme apontado na análise inicial, do total de recursos da dotação orçamentária da Ação 12QC, não foram utilizados pelo Ministério o valor de R\$ 12.574.647,48, valor esse insuficiente para garantir a cobertura dos outros 60% (R\$ 42.483.000,00) necessários para completude dos objetos pactuados nos 206 termos de compromisso firmados pelo DNOCS.

Demonstra-se, portanto, que a gestão optou por diluir o crédito orçamentário disponível (40%) além dos acordos suportados pelo montante disponibilizado, com o agravante de que foram firmados 82 avanços não previstas no Termo de cooperação firmado com o MI. Desta forma, mantém-se na íntegra a opinião apresentada na análise inicial deste achado de auditoria.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar controles internos eficientes para que seja assegurada, nos termos de compromisso firmados, a totalidade dos recursos para projetos que forem executados dentro do mesmo exercício financeiro.

Recomendação 2: Priorizar os termos de compromisso celebrados cujos projetos já foram apresentados pelos municípios, a fim de garantir os recursos para execução total de seus objetos, promovendo, para tanto, o cancelamento das avanços que não apresentaram projetos ou estes foram reprovados na análise técnica.

1.1.1.7 INFORMAÇÃO

Atuação considerada satisfatória do DNOCS nos convênios com prestação de contas a comprovar.

Fato

Após extração de dados realizada nos sistemas SIAFI e SICONV, verificou-se que seis convênios do DNOCS, relacionados no quadro a seguir, se



encontravam com a vigência e o prazo de prestação de contas expirados ao final do Exercício 2013, os quais figuravam nas situações cadastrais a comprovar ou aguardando prestação de contas:

SIAFI 2013 (data-base: 31/jan/2014)					
Item	Convênio	Valor (R\$)	Vigência	Prestação de Contas	Situação
1	657328	200.000,00	14/10/2013	13/12/2013	A comprovar
2	657323	300.000,00	14/07/2013	12/09/2013	
3	657313	150.000,00	14/07/2013	12/09/2013	
4	652186	200.000,00	19/07/2013	17/09/2013	
SICONV (data-base: 23/04/2014)					
Item	Convênio	Valor (R\$)	Vigência	Prestação de Contas	Situação
5	741504	292.500,00	28/08/2013	27/10/2013	Aguardando PC
6	742796	195.000,00	20/09/2013	19/11/2013	

Com exceção dos Convênios 657328 e 742796, que tiveram os prazos para prestação de contas expirados em dezembro de 2013, a situação em comento, em princípio, vai de encontro, no que couber, às disposições do art. 28, § 5º, c/c o art. 31, §§ 4º, 7º e 8º, da IN STN nº 01/1997 e do art. 56, I, II c/c os §§ 1º e 2º da Portaria Interministerial n.º 127/2008, a seguir transcritos, que são os normativos que regem os convênios em questão:

Art. 28. (...):

(...)

§ 5º A prestação de contas final será apresentada ao concedente até sessenta dias após o término da vigência do convênio, definida conforme disposto no inciso III do art. 7º desta Instrução Normativa.

(...)

Art. 31. (...)

(...)

§ 4º Na hipótese de a prestação de contas não ser aprovada e exauridas todas as providências cabíveis, o ordenador de despesas registrará o fato no Cadastro de Convênios no SIAFI e encaminhará o respectivo processo ao órgão de contabilidade analítica a que estiver jurisdicionado, para instauração de tomada de contas especial e demais medidas de sua competência, sob pena de responsabilidade.

(...)

§ 7º Quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo convencionado, o concedente assinará o prazo máximo de 30 (trinta) dias para sua apresentação, ou recolhimento dos



recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, acrescidos de juros e correção monetária, na forma da lei, comunicando o fato ao órgão de controle interno de sua jurisdição ou equivalente.

§ 8º Esgotado o prazo, referido no parágrafo anterior, e não cumpridas as exigências, ou, ainda, se existirem evidências de irregularidades de que resultem em prejuízo para o erário, a unidade concedente dos recursos adotará as providências previstas no § 4º deste artigo.

(...)

Art. 56. (...):

I - ato normativo próprio do concedente ou contratante estabelecerá o prazo para

apresentação das prestações de contas; e

II - o prazo mencionado na alínea anterior constará no convênio ou contrato de repasse.

§ 1º Quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido no convênio ou contrato de repasse, o concedente ou contratante estabelecerá o prazo máximo de trinta dias para sua apresentação, ou recolhimento dos recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, na forma da lei.

§ 2º Se, ao término do prazo estabelecido, o conveniente ou contratado não apresentar a prestação de contas nem devolver os recursos nos termos do § 1º, o concedente registrará a inadimplência no SICONV por omissão do dever de prestar contas e comunicará o fato ao órgão de contabilidade analítica a que estiver vinculado, para fins de instauração de tomada de contas especial sob aquele argumento e adoção de outras medidas para reparação do dano ao erário, sob pena de responsabilização solidária.

(...)

Com efeito, nova extração aos dois aludidos sistemas federais, desta feita em 09/05/2014, acusou que os referidos convênios mudaram de situação em 2014, em virtude da atuação da Autarquia junto aos convenientes envolvidos, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Item	Convênio	Situação do convênio	Data
1	657328	Of. 38/2014/TCE/DNOCS (inadimplente)	29/04/2014
2	657323	Proc. PC nº 59400.000980/2014-94 (a aprovar)	10/03/2014
3	657313	Proc. PC nº 59411.000918/2013-92 (a aprovar)	09/12/2013
4	652186	Of. 16/2014/TCE/DNOCS, Proc. PC nº 59411.000006/2014-00 (inadimplente)	17/02/2014



5	741504	Notificação nº 61/2013/TCE/DNOCS (AR) (ausência de PC)	20/03/2014
6	742796	Processo PC nº 59411.000150/2014-38	12/03/2014

Com o fito de avaliar essa atuação do DNOCS, foram solicitados alguns convênios do quadro supra para exame.

O Convênio nº 657328, que tem o Município de Jardim de Piranhas/RN como conveniente, teve o prazo para prestação de contas expirado em 13/12/2013, sem o cumprimento da obrigação por parte dos responsáveis pelo município. Verificou-se que o DNOCS comunicou o fato ao Município 72 dias após o encerramento do prazo para a prestação de contas, por meio da Notificação nº 07/2014/TCE/DNOCS, de 13/02/2014 (AR em 14/04/2014). Posteriormente, em 29/04/2014, a Autarquia inscreveu o conveniente na conta de Inadimplência Efetiva do SIAFI pela falta de prestação de contas, por meio da Nota de Sistema nº 002132. Na mesma data, o conveniente foi comunicado da nova situação da transferência voluntária em tela por meio do Ofício nº 38/2014/TCE/DNOCS.

Verificou-se que o Convênio nº 741504, que tem o Município de Seridó/RN como conveniente, teve o prazo para prestação de contas expirado em 27/10/2013, sem o cumprimento da obrigação por parte dos responsáveis pelo município. Verificou-se que o DNOCS comunicou o fato ao Município 53 dias após o encerramento daquele prazo, por meio da Notificação nº 61/2013/TCE/DNOCS, 19/12/2013 (AR de 20/03/2014).

Por fim, quanto ao Convênio nº 742796, que tem o Município Senador Elói de Sousa/RN como conveniente, o prazo para prestação de contas expirou-se em 19/11/2013, sem o cumprimento da obrigação por parte dos responsáveis pelo município. Verificou-se que após 66 dias do encerramento daquele prazo, por meio da Notificação nº 09/2014/TCE/DNOCS, de 14/02/2014, o DNOCS alertou o conveniente da falta da prestação de contas. Atendendo a notificação da Autarquia, o gestor municipal encaminhou a prestação de contas da transferência voluntária em 12/03/2014, a qual se encontra instruída pelo Procedimento Administrativo nº 59411.000150/2014-38.

Diante do exposto, pode-se considerar que a Autarquia empreendeu esforços no sentido de solucionar as pendências referentes aos convênios com vigência expirada até 2013.

1.1.1.8 CONSTATAÇÃO

Deficiência no acompanhamento pelo DNOCS dos convênios com inadimplência suspensa

Fato

De acordo com o art. 5º da IN STN n.º 01/1997, é vedado:



I - celebrar convênio, efetuar transferência, ou conceder benefícios sob qualquer modalidade, destinado a órgão ou entidade da Administração Pública Federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, ou para qualquer órgão ou entidade, de direito público ou privado, que esteja em mora, inadimplente com outros convênios ou não esteja em situação de regularidade para com a União ou com entidade da Administração Pública Federal Indireta;
 (...)

§ 1º Para os efeitos do item I, deste artigo, considera-se em situação de inadimplência, devendo o órgão concedente proceder à inscrição no cadastro de inadimplentes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI e no Cadastro Informativo - CADIN, o conveniente que:

I - não apresentar a prestação de contas, final ou parcial, dos recursos recebidos, nos prazos estipulados por essa Instrução Normativa;

II - não tiver a sua prestação de contas aprovada pelo concedente por qualquer fato que resulte em prejuízo ao erário.

III - estiver em débito junto a órgão ou entidade, da Administração Pública, pertinente a obrigações fiscais ou a contribuições legais.

§ 2º Nas hipóteses dos incisos I e II do parágrafo anterior, a entidade, se tiver outro administrador que não o faltoso, e uma vez comprovada a instauração da devida tomada de contas especial, com imediata inscrição, pela unidade de contabilidade analítica, do potencial responsável em conta de ativo "Diversos Responsáveis", poderá ser liberada para receber novas transferências, mediante suspensão da inadimplência por ato expresso do ordenador de despesas do órgão concedente. Redação alterada p/IN 5/2001

§ 3º O novo dirigente comprovará, semestralmente ao concedente o prosseguimento das ações adotadas, sob pena de retorno à situação de inadimplência.

Posto isso, após extração realizada no SIAFI 2013, constatou-se que o DNOCS possuía 109 convênios inscritos na conta de compensação “Inadimplência Suspensa”, relacionados no quadro a seguir a seguir:

Convênio	Fim da Vigência	Valor Firmado (R\$)	Inadimp. Suspensa (R\$)	Situação Atual – TCE/AÇÃO/ACÓRDÃO
622603	22/01/2009	1.059.020,32	1.059.020,32	TCE-07/2010 AÇÃO 3307.48.2013.806-0103
603104	3/12/2011	256.500,00	256.500,00	AÇÃO 3404-29.2013.8.06.0077
595947	6/01/2009	237.500,00	237.500,00	AÇÃO 3581-38.2012.8.06.0041
574408	01/01/2009	55.000,00	55.000,00	TCE-03/2010 AÇÃO 2009.0028.7845-8
569823	28/11/2008	145.000,00	145.000,00	TCE-02/2010 AÇÃO 2009.0028.7846-6



556277	28/05/2008	120.000,00	120.000,00	TCE-10/2009 AÇÃO 2009.0006.5469-2 E 2009.0006.5470-6
555600	01/12/2006	150.000,00	150.000,00	TCE-21/2010 AÇÃO 8751-52.2010.8.06.0055
555387	2/6/2006	140.103,34	140.103,34	TCE-05/2009 AÇÃO 435-62.2000.8.06.0088/0
554909	02/06/2006	139.000,00	139.000,00	TCE-12/2009 AÇÃO 547.2000.8.06.0088/0
517019	09/06/2006	100.000,00	100.000,00	TCE-22/2010 AÇÃO 3946-36.2013.8.06.0113
515321	02/07/2005	131.000,00	131.000,00	TCE-04/2008 AÇÃO 8-58.2012.8.06.0213/0
514063	06/07/2005	104.000,00	104.000,00	TCE-17/2009 AÇÃO 603-49.2007.8.06.0133/0
511476	30/06/2005	142.421,00	142.421,00	TCE-05/2009 AÇÃO 8-58.2012.8.06.0213/0
511467	25/06/2005	145.411,15	145.411,15	TCE-06/2008 AÇÃO 8-58.2012.8.06.0213/0
511331	02/07/2005	689.545,92	689.545,92	TCE-11/2008 AÇÃO 1660-33.2008.8.06.0090
505373	16/09/2005	200.000,00	200.000,00	TCE-01/2014 AÇÃO 7056-46.2010.8.06.0049
505372	30/09/2005	170.000,00	170.000,00	TCE-16/2010 AÇÃO 2006.0000.8913-3
504594	15/09/2004	100.000,00	100.000,00	TCE-07/2008 AÇÃO 185-86.2006.8.06.0098/1
504364	30/03/2005	246.812,80	246.812,80	TCE-07/2012 AÇÃO 2007.180.00087-2
504215	04/07/2005	110.000,00	110.000,00	TCE-12/2008 AÇÃO 1001-87.2009.8.06.0090
501116	26/06/2005	184.000,00	184.000,00	TCE-19/2010 AÇÃO 1238-42.2009.8.06.0055
500513	01/06/2005	130.000,00	130.000,00	TCE-03/2008 AÇÃO 210-02.2006.8.06.0098 (1457/06)
486738	15/11/2004	80.000,00	80.000,00	TCE-02/2013 AÇÃO 2005.81.00.002544-0
486722	28/08/2004	143.156,54	143.156,54	TCE-04/2006 AÇÃO 85.2013.8.06.0032/0
486487	29/08/2004	61.900,89	61.900,89	TCE-26/2010 AÇÃO 2711-88.2010.8.06.0032/0
485930	04/11/2004	40.031,84	40.031,84	TCE-04/2007 AÇÃO 1861-30.2010.8.06.0098
485929	04/11/2004	148.478,11	148.478,11	TCE-08/2008 AÇÃO 2034-2009.8.06.0098
483677	04/10/2004	129.824,05	129.824,05	TCE-05/2007 AÇÃO 2285-04.2012.8.06.0098
481418	04/10/2004	130.144,11	130.144,11	TCE-06/2007



				AÇÃO 258-58.2006.8.06.0098
463968	31/08/2004	44.900,00	44.900,00	TCE-16/2009 AÇÃO 2005.0028.6778-0

Fonte: Sifai Gerencial (Base: 31/01/2014)

Foram selecionados para testes de conformidade 30 convênios do quadro supra e se verificou que 4 estavam com a certidão narrativa vencida em 2013, sem que o conveniente tivesse apresentado nova certidão dentro dos seis meses após o vencimento, conforme exigido no § 3º do art. 5º da IN STN n.º 01/1997, consoante quadro a seguir:

Convênio	Fundamento legal para a retirada da inadimplência	Data Vencimento da certidão narrativa	Data Inadimplência Efetiva
622603	TCE-07/2010 AÇÃO 3307.48.2013.806-0103	01/10/2013	13/05/2014
595947	AÇÃO 3581-38.2012.8.06.0004	07/06/2013	13/05/2014
555600	TCE-21/2010 AÇÃO 8751-52.2010.8.06.0055	20/03/2011	13/05/2014
517019	TCE-22/2010 AÇÃO 3946-36.2013.8.06.0113	30/09/2013	13/05/2014

Tal situação ensejaria a volta dessas transferências voluntárias para a inadimplência efetiva ainda no exercício financeiro de 2013, o que não ocorreu, fato que impossibilitaria a celebração de novos convênios e a realização de repasses para o ente inadimplente, salvo para as ações de educação, saúde e assistência social, nos termos do Art. 25, § 1º, IV, a, c/c § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 04/05/2000).

No entanto, verificou-se que houve evolução dessa situação de 2012 para 2013. Enquanto em 2012 havia 21 convênios sem documentação probatória que respaldasse a situação apontada, em 2013 constataram-se somente quatro dos 30 convênios analisados nessa situação, o que representa uma redução de 80,95% em relação a 2012.

Causa

Deficiência no acompanhamento pelo DNOCS dos convênios com inadimplência suspensa, em função do subdimensionamento do quadro de pessoal da área envolvida.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 351/DG/AUDI, de 03 de julho de 2014, o DNOCS informou que os convênios na situação de inadimplência suspensa, que estavam com as certidões narrativas desatualizadas, retornaram para a



situação de inadimplência. Também, asseverou que o acompanhamento está sendo realizado por meio de planilha eletrônica elaborada para esse fim.

Análise do Controle Interno

Em que pese a atuação do DNOCS no sentido de regularizar a situação dos Convênios na situação de inadimplência suspensa com certidões desatualizadas, mantém a constatação, uma vez que a atuação da Autarquia foi extemporânea em relação ao fato apontado.

Vale ressaltar que o problema em tela é recorrente, o que enseja a necessidade de criação de mecanismos de controle que faça o monitoramento dos prazos e dispare alertas para a formulação de diligências e reversão da situação para os faltosos.

Recomendações:

Recomendação 1: Apresentar documentação que comprove a instauração da devida tomada de contas especial, com imediata inscrição do potencial responsável, em conta de ativo "Diversos Responsáveis", no caso de convênios que tiveram sua inadimplência suspensa, baseado no § 2º, art. 5º da IN/STN nº 01/97. Caso contrário, retornar à situação de inadimplência dos convenientes e proceder à apuração de responsabilidade pela permanência da suspensão da inadimplência.

1.1.1.9 CONSTATAÇÃO

Convênios com vigência expirada com prestação de contas a aprovar.

Fato

Conforme o prescrito no art. 29 da Instrução Normativa STN nº 01/1997, que disciplina os convênios de natureza financeira celebrados até o início da vigência da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008, que regulamentou o Decreto nº 6.170/2007, incumbe ao órgão concedente decidir sobre a regularidade da aplicação dos recursos federais transferidos aos entes convenientes.

De acordo com o art. 31 da referida norma, a partir da data do recebimento da prestação de contas final o ordenador de despesa da unidade concedente, com base nos documentos exigidos no art. 28 da IN e no pronunciamento de sua unidade técnica competente, terá o prazo de 60 dias para se pronunciar sobre a aprovação da prestação de contas apresentada, sendo 45 dias para a manifestação da citada unidade técnica e 15 dias para o pronunciamento do ordenador de despesa.

Com a entrada em vigor da supradita Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008 em 30/05/2008, a autoridade competente do órgão concedente passou a ter o prazo de noventa dias, contado da data do recebimento, para analisar a prestação de contas do instrumento, com fundamento nos pareceres



técnico e financeiro expedidos pelas áreas competentes, conforme dispõe o *caput* do art. 60.

Deste modo, foram feitas extrações de registros alusivos às transferências voluntárias do DNOCS no Siafi Gerencial e Siconv. A depuração dos dados extraídos dos dois sistemas indica que, no Siafi, existem 65 convênios com vigência expirada e prestação de contas na situação “a aprovar”, ou seja, o ente conveniente apresentou o processo de prestação de contas e o DNOCS ainda não concluiu a análise, no valor total de R\$ 69.984.601,73, conforme quadro a seguir:

T.V.	Mun. Conveniente	Fim Vigência	Valor Firmado	Valor a aprovar
657326	CORONEL EZEQUIEL	29/04/2013	400.000,00	270.000,00
657325	CARAUBAS	21/ago/11	500.000,00	500.000,00
657323	LAJES	17/jul/13	400.000,00	300.000,00
657314	SAO JOAO DO SABUGI	12/out/12	400.000,00	400.000,00
657313	ALTO DO RODRIGUES	14/jul/13	600.000,00	150.000,00
652382	RECIFE	07/jan/13	20.734.598,66	10.111.206,58
645639	QUITERIANOPOLIS	20/dez/12	190.000,00	190.000,00
645501	SOBRAL	24/mar/13	950.000,00	950.000,00
645482	ARARENDA	05/jul/12	142.500,00	142.500,00
644037	FORTALEZA	05/jul/12	274.000,00	274.000,00
624540	FORTALEZA	19/nov/08	75.000,00	75.000,00
623739	SABOEIRO	29/jun/12	963.031,37	963.031,37
623726	PAU DOS FERROS	29/dez/12	1.200.000,00	400.000,00
623704	SENADOR GEORGINO AVELINO	26/mai/10	100.000,00	100.000,00
622795	ALTO SANTO	08/dez/09	1.000.000,00	1.000.000,00
622602	CEARA-MIRIM	31/out/10	350.000,00	100.000,00
621084	FORTALEZA	03/jul/09	1.739.408,58	1.446.983,92
620607	LAVRAS DA MANGABEIRA	03/jul/12	1.350.000,00	51.494,18
620588	MERUOCA	20/dez/11	7.460.000,00	6.460.000,00
619025	FORTALEZA	27/out/12	3.000.000,00	51.494,18
611239	TARRAFAS	28/abr/11	2.964.000,00	2.964.000,00
611228	UMARI	15/abr/11	161.500,00	156.657,37
604334	MARCO	21/ago/13	995.872,00	69.347,64
595745	RECIFE	16/jul/09	820.000,00	820.000,00



590399	TERESINA	28/dez/10	765.497,69	646.697,88
589744	NATAL	31/ago/09	350.000,00	350.000,00
588647	VICOSA DO CEARA	04/ago/08	220.000,00	220.000,00
588646	NOVA RUSSAS	25/dez/08	135.000,00	12.855,82
588615	SAO JOAO DO JAGUARIBE	26/dez/08	150.000,00	150.000,00
588348	FORTALEZA	01/jan/10	1.500.000,00	1.395.706,24
572783	LIMOEIRO DO NORTE	02/jun/07	1.000.000,00	1.000.000,00
571838	TAUA	12/mai/12	385.000,00	128.333,33
558174	FORTALEZA	05/mai/11	1.062.232,00	379.173,28
555427	LIMOEIRO DO NORTE	05/dez/06	1.250.000,00	430.921,27
554480	PIRIPIRI	09/out/12	1.562.730,00	352.000,00
554291	MAGALHAES DE ALMEIDA	22/ago/11	5.136.889,00	2.611.761,00
554012	PENTECOSTE	16/fev/10	349.555,84	349.555,84
554019	GUADALUPE	02/mai/10	1.360.100,00	900.100,00
544556	NATAL	02/nov/11	1.126.000,00	609.150,07
535298	FORTALEZA	06/dez/06	122.400,00	75.397,46
527020	LIMOEIRO DO NORTE	30/set/07	3.332.000,00	2.860.220,24
526508	TERESINA	13/ago/11	1.000.000,00	1.000.000,00
525204	SANTANA DO ACARAÚ	28/dez/06	2.493.312,16	600.000,00
507076	SALGUEIRO	26/fev/14	767.184,21	165.787,35
507077	CRUZETA	01/jul/10	144.496,44	50.000,00
506177	PENTECOSTE	26/jul/10	4.106.085,20	2.788.430,00
505346	BELO HORIZONTE	06/abr/12	13.602.778,44	1.500.000,00
504333	FRECHEIRINHA	05/jul/05	100.000,00	91.968,96
504182	VARJOTA	26/jan/10	3.489.398,00	2.266.000,00
503680	TERESINA	30/mai/08	21.787.679,16	11.097.129,70
494213	FORTALEZA	22/ago/04	324.000,00	324.000,00
494173	FORTALEZA	23/dez/09	4.778.479,96	923.618,13
488018	PAU DOS FERROS	06/ago/10	599.491,44	70.008,00
487354	SOUSA	08/dez/11	2.395.086,00	1.300.562,69
487368	IBIMIRIM	17/jul/14	14.621.514,38	3.344.639,74
487477	MARCO	08/dez/09	4.115.922,41	610.386,00



486726	CARIRE	30/jun/04	130.000,00	130.000,00
483657	FORTALEZA	16/jun/04	103.238,00	103.238,00
480954	VICOSA DO CEARA	04/set/04	200.000,00	200.000,00
467711	SAO PAULO DO POTENGI	10/abr/03	140.000,00	140.000,00
467710	PARAIPABA	25/nov/03	135.000,00	135.000,00
448783	PENTECOSTE	08/jan/03	125.000,00	125.000,00
446232	ABAIARA	10/jan/03	140.000,00	72.542,99
414501	FORTALEZA	09/jun/07	10.006.635,26	555.566,00
297604	MAGALHAES DE ALMEIDA	22/ago/11	1.973.136,50	1.973.136,50
Total			153.855.752,70	69.984.601,73

Fonte: Siafi Gerencial (Base: 31/01/2014)

Já no que concerne aos registros constantes do Siconv, verificaram-se onze convênios com desembolso e prestações de contas nas situações de “enviada para análise”, “em análise” ou “em complementação”, situações essas que representam prestações de contas pendentes de conclusão de análise por parte do DNOCS, no valor de R\$ 11.113.594,29, conforme quadro a seguir:

T.V.	Mun. Conveniente	Fim Vigência	Valor Global	Valor Desembolsado	Situação ⁽¹⁾
755127	CATARINA	27/AGO/2012	737.323,98	606.000,00	B
745745	QUIXERAMOBIM	08/FEV/2013	5.878.221,48	5.644.058,65	A
744060	AIUABA	02/AGO/2013	3.144.088,64	3.081.255,64	A
742281	URUOCA	03/OUT/2012	229.500,74	200.000,00	C
741134	SAO PAULO DO POTENGI	05/MAI/2012	424.180,13	200.000,00	B
737477	CORONEL EZEQUIEL	12/FEV/2012	144.391,50	136.500,00	B
737346	PEDRA GRANDE	25/DEZ/2012	448.750,00	200.000,00	A
737190	JUCURUTU	27/FEV/2012	402.000,00	390.000,00	B
723710	FORTALEZA	23/NOV/2013	506.700,00	456.030,00	C
707759	SAO JOAO DO PARAISO	14/JUL/2013	200.000,00	100.000,00	A
707746	JEQUIA DA PRAIA	16/OUT/2012	107.500,00	99.750,00	A
Totais			12.222.656,47	11.113.594,29	

Fonte: SICONV (extração: abril/2014)

(1) Legenda: A - enviada para análise; B - em análise; C - em complementação.



A atual situação das prestações de conta em análise, com a indicação do tempo transcorrido e localização dos procedimentos administrativos em cada setor da Autarquia, encontra-se demonstrada no quadro a seguir:

T.V.	PC	Envio PC	Moviment.	Localização	Tempo PC em Análise
297604	59400.006427/2010-31	19/10/10	28/11/13	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 3 a 4 anos
414501	59400.000045/2011-85	04/01/11	01/11/13	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 2 a 3 anos
446232	59400.007086/2002-10	04/11/02	30/11/12	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	Acima de 10 anos
448783	59400.000444/2003-36	05/02/03	02/05/14	DIRETORIA GERAL	Acima de 10 anos
467710	59400.005864/2004-90	27/08/04	12/02/14	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 9 a 10 anos
467711	59411.000506/2010-18	26/10/10	31/03/14	CEST/RN	De 3 a 4 anos
480954	59400.005746/2004-81	23/08/04	18/11/13	COORD. TEC. OPER. AGRÍCOLA	De 9 a 10 anos
483657	59400.001650/2005-25	14/04/05	02/06/14	EST. PISC. DR. R. S. MENEZES	De 9 a 10 anos
486726	59400.005009/2004-89	19/07/04	18/11/13	COORD. TEC. OPER. AGRÍCOLA	De 9 a 10 anos
487477	59400.000819/2010-97	10/02/10	31/12/13	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 3 a 4 anos
487368	59400.001620/2012-48	27/02/12	23/04/13	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 1 a 2 anos
487354	59412.000058/2012-04	17/02/12	05/11/12	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	Até 1 ano
488018	59400.007831/2010-22	22/12/10	20/04/11	UNID. CAMPO BACIA APODI	Até 1 ano
494173	59400.001110/2009-75	20/02/09	01/11/13	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 4 a 5 anos
494213	59400.007087/2010-66	22/11/10	10/04/14	COORD. ANÁL. JURÍDICA	De 3 a 4 anos
503680	59401.000571/2008-30	14/07/08	02/10/13	DIRETORIA GERAL	De 5 a 6 anos
504182	59400.000421/2009-17	26/01/09	31/08/12	PROC. FEDERAL DNOCS	De 3 a 4 anos
504333	59400.000324/2005-09	25/01/05	05/06/13	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 8 a 9 anos
505346	59400.005053/2012-07	24/08/12	13/02/13	COOR. G. PLAN. GEST. ESTRAT.	Até 1 ano
506177	59400.007761/2010-	20/12/10	24/04/14	SERV. ADM. DE PESSOAL	De 3 a 4 anos



	11				
507077	59400.004415/2009-39	15/05/09	04/05/12	CEST/RN	De 2 a 3 anos
507076	59403.000057/2013-41	11/01/13	16/09/13	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	Até 1 ano
525204	59400.001085/2007-68	02/03/07	28/04/14	DIRETORIA GERAL	De 7 a 8 anos
526508	59401.000707/2011-15	13/10/11	07/04/14	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 2 a 3 anos
527020	59400.002539/2008-07	09/05/08	16/04/14	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 5 a 6 anos
535298	59400.001259/2007-92	12/03/07	25/04/14	COORD. ESTUDOS E PROJETOS	De 7 a 8 anos
544556	59411.000086/2011-42	10/03/11	14/08/13	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 2 a 3 anos
554019	59400.005508/2010-14	08/09/10	12/03/14	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 3 a 4 anos
554012	59400.001868/2010-47	29/03/10	08/04/14	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 4 a 5 anos
554291	59400.006427/2010-31	19/10/10	28/11/13	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 3 a 4 anos
554480	59400.007485/2011-63	24/11/11	22/04/13	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 1 a 2 anos
555427	59400.006066/2007-28	07/11/07	15/04/14	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 6 a 7 anos
558174	59400.002722/2011-08	10/05/11	16/05/11	DIR. INFRAESTRUT. HÍDRICA	Até 1 ano
571838	59400.004687/2012-34	07/08/12	11/04/14	GAB. COM. MON. CONVÊNIOS	De 1 a 2 anos
572783	59400.006306/2007-94	19/11/07	22/04/14	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 6 a 7 anos
588348	59400.007199/2008-01	28/11/08	28/02/14	CEST/CE	De 5 a 6 anos
588615	59400.006706/2009-61	24/08/09	28/02/14	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 4 a 5 anos
588646	59400.001395/2010-88	09/03/10	28/02/14	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 3 a 4 anos
588647	59400.001937/2010-12	31/03/10	04/04/14	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 4 a 5 anos
589744	59400.008892/2009-73	18/11/09	26/01/11	CEST/RN	De 1 a 2 anos
590399	59400.001420/2011-12	11/03/11	13/03/14	SETOR DE REC. HÍDRICOS	De 3 a 4 anos



595745	59400.008012/2009-69	14/10/09	25/11/13	CEST/PE	De 4 a 5 anos
604334	59400.001627/2012-60	27/02/12	24/04/14	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 2 a 3 anos
611228	59400.007972/2010-45	29/12/10	29/04/13	PROC. FEDERAL DNOCS	De 2 a 3 anos
611239	59400.002912/2012-06	08/05/12	21/03/13	DPF	Até 1 ano
619025	59400.003775/2013-08	13/08/13	23/04/14	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	Até 1 ano
620588	59400.000426/2012-45	23/01/12	08/01/14	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 1 a 2 anos
620607	59400.008927/2009-74	19/11/09	28/04/14	DIRETORIA GERAL	De 4 a 5 anos
621084	59400.008850/2009-32	17/11/09	06/11/13	COORD. ANÁL. JURÍDICA	De 3 a 4 anos
622602	59400.002662/2011-15	05/05/11	16/11/12	CEST/RN	De 1 a 2 anos
622795	59400.004284/2010-23	09/07/10	22/05/13	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 2 a 3 anos
623704	59411.000477/2010-86	29/09/10	04/05/11	CEST/RN	Até 1 ano
623726	59400.008122/2013-15	26/12/13	03/02/14	CEST/RN	Até 1 ano
623739	59400.008122/2013-15	04/09/12	21/03/13	DPF	Até 1 ano
624540	59400.004298/2009-11	11/05/09	09/07/13	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 4 a 5 anos
644037	59400.002285/2013-86	21/05/13	09/01/14	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	Até 1 ano
645482	59400.003245/2012-71	22/05/12	07/01/14	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 1 a 2 anos
645501	59400.002360/2013-17	24/05/13	09/04/14	SETOR DE REC. HÍDRICOS	Até 1 ano
645639	59400.002137/2013-61	13/05/13	16/12/13	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	Até 1 ano
652382	59400.00483/2013-13	05/02/13	23/04/14	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 1 a 2 anos
657313	59411.000918/2013-92	09/12/13	23/04/14	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	Até 1 ano
657314	59411.000221/2013-11	11/04/13	14/04/14	CEST RN	De 1 a 2 anos
657323	59400.000980/2014-94	10/03/14	22/04/14	CEST RN	Até 1 ano
657325	59411.000530/2011-20	18/11/11	24/09/13	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 1 a 2 anos



657326	59411.000027/2014-17	22/01/14	02/06/14	CEST RN	Até 1 ano
707759	59400.06394/2013-72	24/10/13	28/05/14	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	Até 1 ano
707746	59400.000003/2013-14	02/01/13	25/04/14	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 1 a 2 anos
737346	59411.000156/2011-62	06/05/11	14/03/14	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 2 a 3 anos
744060	59400.004860/2013-85	24/09/13	02/06/14	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	Até 1 ano
745745	59400.001453/2013-16	08/04/13	26/05/14	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	De 1 a 2 anos
742281	59400.003403/2013-73	25/07/13	23/05/14	SERVIÇO DE CONTABILIDADE	Até 1 ano
741134	59411.000371/2012-44	13/08/12	19/11/12	CEST RN	Até 1 ano
737477	59411.000175/2012-70	02/05/12	15/05/14	CEST RN	De 2 a 3 anos
737190	59411.000091/2011-55	14/03/11	12/09/11	GAB. COM. MON. CONVÊNIOS	Até 1 ano
723710	59400.008113/2013-16	23/12/13	28/05/14	DIRETORIA GERAL	Até 1 ano
755127	59400.006524/2012-96	19/11/12	21/03/13	DPF	Até 1 ano

Fonte: Protocolo do DNOCS e Sistema Apoena/DNOCS

Os gráficos a seguir mostram a evolução desse estoque de prestação de contas pendentes de análise ao longo dos anos, os tempos de espera, tendo como marco o momento em que elas foram protocoladas na Autarquia, e a distribuição pelas diversas áreas do DNOCS:

Da análise dos gráficos acima, observa-se que há setores da Autarquia com demanda represada, a exemplo do Serviço de Contabilidade, que é responsável pelas análises financeiras (nexo de relacionamento entre receita e despesa) das prestações de contas apresentadas.



As informações coletadas indicam que naquele Setor havia apenas quatro servidores envolvidos diretamente na análise de prestação de contas de convênios no Exercício 2013, número esse que se reduziu a três ao longo do ano de 2014.

Além do evidente descumprimento aos normativos mencionados neste achado de auditoria, a manutenção dessa situação, conforme já foi alertado por ocasião da auditoria das contas de 2012, torna mais difícil a análise das prestações de contas ao longo do tempo transcorrido, sobretudo pela avaliação técnica, pois as visitas *in loco* tendem a ser menos conclusivas em relação ao adequado cumprimento do plano de trabalho e alcance dos objetivos, em razão, por exemplo, do desgaste dos bens e mudanças de cenário urbano.

A outro aspecto que não pode ser desconsiderado reside na possibilidade de a Autarquia conceder transferências voluntárias, inclusive por meio de novos convênios, a convenientes que tenham cometido alguma irregularidade ou ilegalidade, já que permanecem na situação de adimplentes enquanto as prestações de contas não forem analisadas e aprovadas pelo DNOCS.

Apesar de o estoque ainda permanecer elevado, constatou-se que houve melhoria nesse processo de gestão das transferências voluntárias, uma vez que se verificou diminuição considerável (40%) do estoque, quando se compara com os resultados apresentados na auditoria das contas de 2012, uma vez que passou de 126 para 76 processos pendentes de análise.

Causa

Convênios com vigência expirada com prestação de contas a aprovar, devido à insuficiência do quadro de servidores para realizar análises tempestivas das prestações de contas enviadas pelos convenientes.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 343/DG/AUDI, de 30/06/2014, o DNOCS apresentou a seguinte manifestação, dada pela Comissão de Monitoramento de Convênios – CMC, por intermédio do Memorando nº 35/CMC/GAB/DG/2014, de 30/06/2014:

“Quanto à regulamentação interna, informo que foi publicada no Diário Oficial da União, em 27/05/2014, Resolução N° 02, de 09/05/2014 (em anexo), que dispõe sobre a celebração, acompanhamento e prestação de contas de convênios no âmbito do DNOCS.

Em relação aos prazos para emissão de pareceres técnicos, deve cada área envolvida sugerir prazo que entenda ser necessário para a devida análise e, dessa forma, tais sugestões devem ser enviadas à Diretoria Geral para que seja apreciada a possibilidade de modificação da Resolução já aprovada. Logo, foi enviado Memorando 34 CMC/GAB/DG/2014, de 27 de junho de 2014 (em anexo), para que a Diretoria Geral avalie a sugestão e, caso entenda pertinente, emita Memorando Circular aos setores envolvidos com transferência voluntária, no escopo de estabelecer prazos razoáveis para aperfeiçoar o acompanhamento de convênios no DNOCS”.



Posteriormente, foi enviado o Ofício nº 351/DG/AUDI, de 03/07/2014, o qual capeou resposta apresentada pela Diretoria Administrativa, por meio do Memorando nº 62/DA, de 02/07/2014:

“Atualmente existem 58 (cinquenta e oito) processos de Convênios em análise sob a responsabilidade direta da Diretoria Administrativa. Embora a equipe encarregada de realizar as análises esteja reduzida, estabelecemos o prazo de 30/10/2104 para conclusão dos referidos trabalhos. Quanto aos demais processos, estamos reiterando, ainda nesta quinzena, para que as demais diretorias e Coordenadorias Estaduais os devolvam devidamente instruídos a fim de que, até 31.12.2014, estejam todos devidamente analisados.

A ampliação do quadro de servidores da autarquia, como é sabido, depende de prévia autorização ministerial para realização de concurso público. O DNOCS nos últimos anos demandou ao MPOG, por intermédio do Ministério da Integração Nacional para que fosse realizado concurso com vistas a recompor minimamente o quadro de pessoal, o que viria suprir as deficiências hoje vivenciadas na área de contabilidade. Anexamos, por oportuno, o Aviso N° 58/MI em que o Ministério da Integração solicita (reitera) esta demanda junto ao MPOG.”.

Análise do Controle Interno

Observa-se que a manifestação apresentada pela CMC, comissão ligada diretamente ao Gabinete da Direção-Geral do DNOCS, não traz uma solução concreta para sanear o problema de acúmulo de prestações de contas de convênios pendentes de análise.

Em contraposição, a manifestação apresentada pela Diretoria Administrativa é alentadora e sinaliza, com prazos, a implantação de medida recomendada no relatório preliminar.

No que tange ao incremento de pessoal para o Setor de Contabilidade, de fato, reconhece-se que a esfera de solução definitiva extrapola a alçada do DNOCS, contudo, a solução desse passivo elevado de prestação de contas de convênio deve ser tratada pela Diretoria Colegiada como uma prioridade.

Nesse contexto, entende-se como razoável e adequado remanejar, ainda que temporariamente, pessoas com perfil e formação técnica apropriados para aquele Setor, como forma de mitigar o problema.

Recomendações:

Recomendação 1: Sem prejuízo das providências informadas pela Diretoria Administrativa, definir, preferencialmente por meio de Resolução da Diretoria Colegiada, medidas administrativas para reduzir/eliminar o estoque de prestação de contas de convênio pendentes de análise técnica e contábil, sob pena de responsabilidade por omissão no cumprimento do dever de ofício.

Recomendação 2: Redimensionar em caráter de urgência o quadro de pessoal do Setor de Contabilidade do DNOCS para possibilitar a gradual e constante



redução do estoque de prestações de contas pendentes de análise e evitar o crescimento do passivo.

Recomendação 3: Apresentar cronograma de trabalho que retrate a proposta de redução/eliminação do estoque de prestação de contas de convênio pendentes de análise técnica e contábil, com base nas medidas administrativas aprovadas em Resolução da Diretoria Colegiada, nos termos de que trata a recomendação anterior, sob pena de responsabilidade por omissão no cumprimento do dever de ofício.

1.1.1.10 CONSTATAÇÃO

Ausência de registro dos relatórios de fiscalização no Siconv.

Fato

Do total de 34 processos de convênios/termos de compromisso examinados, verificou-se que 32 estão registrados no Siconv, dos quais seis são legados do Siafi, enquanto dois estão registrados no Siafi.

Considerando-se exclusivamente os 32 convênios registrados no Siconv e excluindo-se os dez que não tiveram seus relatórios de fiscalização ou documentos que os valham identificados nos respectivos processos, evidenciou-se que os 22 termos remanescentes a seguir discriminados, não apresentam seus relatos de acompanhamento e fiscalização registrados no Siconv, como estabelece o art. 3º c/c o § 1º do art. 53 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 128/2008 e art. 3º c/c o § 1º do art. 67 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011:

Item	Convênio		Conveniente	Registro do Acompanhamento e Fiscalização	Data do Registro	Período da Inspeção
	Siconv/ Siafi nº	Original nº				
1	748650	044/10	Pref Mun de Hidrolândia	Relatório Técnico nº 090/2012/CEST-CE/TEC/SRH	06/12/12	06/12/12
				Relatório de Alcance Social - Convênio PGE 044/2010	06/12/12	
2	650090	019/08	Pref Mun de Farias Brito	Relatório Técnico nº 01/2013/CEST-CE/TEC/SRH	31/01/12	24 a 26/01/12
				Relatório Técnico nº 01/2013/CEST-CE/TEC/SRH	03/01/13	18 a 20/04/12
3	748212	043/10	Gov Est da Paraíba	Relatório Técnico s/n	19/10/12	Não Especificado
				Relatório de Alcance Social s/n	19/11/12	
4	650431	013/08	Pref Mun de Tauá	Relatório Técnico nº 041/2012/MTA/CEST-CE/TEC/SRH	21/05/12	15 e 16/05/12
				Relatório Técnico nº 075/2013/MTA/CEST-CE/TEC/SRH	20/09/13	17 e 19/09/13
				Relatório de Alcance Social - Convênio PGE 013/2008	20/09/13	
5	645502	016/08	Pref Mun de Tauá	Despacho s/n	11/09/13	Não Especificado
6	744060	032/10	Pref Mun de Aiuaba	Relatório Técnico nº 003/2011/FOO/CEST-CE/TEC/SRH	01/11/11	Não Especificado
				Relatório Técnico nº 101/2013/FOO-CEST-CE/TEC/SRH	26/11/13	12 a 14/11/13



Item	Convênio		Conveniente	Registro do Acompanhamento e Fiscalização	Data do Registro	Período da Inspeção
	Siconv/ Siasi nº	Original nº				
7	740467	014/10	Pref Mun de Catarina	Relatório Técnico nº 024/2012/JASA/CEST-CE/TEC/SRH	05/04/12	22 e 23/03/12
8	745745	037/10	Pref Mun de Quixeramobim	Relatório de Inspeção nº 01/2011-JASA/DNOCS/CEST-CE/TEC/SRH	27/09/11	15/09/2011
				Relatório Técnico nº 009/2011/JASA/DNOCS/CEST-CE/TEC/SRH	17/11/11	04/11/2011
				Relatório Técnico nº 009/2011/JASA/DNOCS/CEST-CE/TEC/SRH	25/06/12	15 a 17/05/12
				Relatório Técnico nº 09/2013/JASA/DNOCS/CEST-CE/TEC/SRH	11/11/13	07/11/13
				Relatório de Alcance Social s/n	11/11/13	
9	737346	005/10	Pref Mun de Pedra Grande	Parecer Técnico s/n	09/06/11	Não Especificado
				Parecer Técnico s/n	26/08/13	Não Especificado
				Parecer Técnico s/n	16/12/13	Não Especificado
10	737190	004/10	Pref Mun de Jucurutu	Parecer Técnico s/n	15/03/11	Não Especificado
				Parecer Técnico - Alcance Social	15/07/13	
11	660976	001/09	Gov Est do Ceará	Relatório de Acompanhamento s/n	04/04/12	Não Especificado
				Relatório de Avaliação s/n	30/05/12	23 a 25/05/12
				Relatório de Avaliação s/n	06/06/12	24 a 25/05/12
				Relatório de Avaliação - Nota Complementar s/n	22/06/12	Não Especificado
				Relatório de Fiscalização s/n	26/03/13	Não Especificado
12	742796	030/10	Pref Mun de Sen Eloi de Souza	Relatório de Inspeção	14/10/13	04/10/13
13	741504	019/08	Pref Mun de S José do Seridó	Parecer Técnico S/N	09/11/12	Não Especificado
				Parecer Técnico S/N	29/06/11	Não Especificado
				Parecer Técnico S/N	01/10/12	Não Especificado
14	742361	029/10	Pref de S João Sabugi	Parecer Técnico S/N	10/04/13	Não Especificado
15	707746	029/09	Pref Mun de Jaguaratama	Parecer Técnico S/N	06/09/13	Não Especificado
16	742281	025/10	Pref Mun de Uruoca	Relatório Técnico nº 044/2012/JASA/CEST-CE/TEC/SRH	12/06/12	16/05/12
				Parecer Técnico S/N	16/02/11	12/02/11
17	752715	050/10	Pref Mun de Solonópole	Relatório Técnico nº 033/2012/JASA/CEST-CE/TEC/SRH	23/04/12	19/04/12
				Relatório Técnico nº 070/2012/FOO-CEST-CE/TEC/SRH	12/09/12	06/09/12
				Relatório Técnico nº 088/2012/FOO-CEST-CE/TEC/SRH	06/12/12	Não Especificado
18	740999	018/10	Pref Mun de Água Nova	Relatório Técnico nº 022/2013/JASA/FOO-CEST-CE/TEC/SRH	10/04/13	02 a 05/04/13
				Parecer Técnico S/N	13/10/11	Não especificado
19	717861	020/09	Pref Mun Bocaína	Parecer Técnico S/N	03/12/13	Não especificado
				Relatório de Fiscalização de Obras s/n	14/02/12	14/02/12
20	707755	005/09	Pref Mun de Madalena	Parecer Técnico S/N	03/12/12	Não Especificado
				Relatório de Alcance Social	03/12/12	



Item	Convênio		Conveniente	Registro do Acompanhamento e Fiscalização	Data do Registro	Período da Inspeção
	Siconv/Siafi nº	Original nº				
21	645500	028/08	Pref Mun de Mucambo	Relatório Técnico nº 063/2013/CEST-CE/TEC/SRH	05/08/13	02/07 a 05/07/13
				Relatório de Alcance Social s/n		
				Relatório Técnico nº 076/2013/CEST-CE/TEC/SRH	24/09/13	30/07 a 02/08/13
22	743131	031/10	Pref Mun de Ouro Branco	Parecer Técnico S/N	18/07/12	Não Especificado

Nesse contexto, releva mencionar que o Siconv apresenta “Aba Acomp. e Fiscalização”, que contém os seguintes itens para registro:

- Agendar - Fiscais, Supervisores e Terceiros
- Bloqueios/Desbloqueios da Execução Financeira do Convênio - Solicitações
- Esclarecimentos - Solicitações
- Irregularidades - Notificações
- Mensagens de Acompanhamento
- Relatório Convênio - Acompanhamento
- Relatório Convênio - Consolidado
- Vincular - Fiscais, Supervisores e Terceiros.

Dessa forma, observa-se que há um campo específico nesse sistema, a fim de registrar os relatórios de fiscalização, referentes ao acompanhamento da execução das transferências voluntárias.

Causa

Falta de acompanhamento dos registros de todos os atos inerentes aos convênios celebrados, pela Comissão de Monitoramento de Convênios.

Manifestação da Unidade Examinada

Inicialmente, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 201316036, o DNOCS apresentou as seguintes justificativas por meio dos Ofícios nº 284/DG/AUDI e nº 285/DG/AUDI, de 02/06/2014:

“Item 3 – “Na verdade, nem os técnicos do DNOCS, nem do Governo do Estado e, tampouco dos técnicos do sistema Financeiro encarregados da análise de prestação de contas dos Convênios, detinham conhecimento para acesso ao sistema SICONV, naquela ocasião. Somente, no final de 2012 o Ministério encaminhou ao DNOCS, um técnico de seus quadros para o treinamento de pessoal com esta finalidade.”

Item 11 – Convênio 001/2009 – Informamos que o Convênio 001/2009 trata-se de um empreendimento inserido no PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, e dessa forma não tem obrigatoriedade de registro no SICONV.”

Posteriormente, já em sede de manifestação ao Relatório Preliminar nº 201406316, que, repise-se, incorporou na íntegra os achados do Relatório Preliminar nº 201316036, a Comissão de Monitoramento de Convênios do



DNOCS – CMC apresentou a seguinte manifestação por meio do Ofício nº 343/DG/AUDI, de 30/06/2014:

“Ressalto que o registro no Siconv de cada ato executado nos processos dos convênios é de incumbência do referido setor responsável, tendo em vista as competências explicitadas no regimento interno do DNCOS.

Além disso, não tem a Comissão de Monitoramento de Convênios, acesso à aba “Pareceres” do Portal dos Convênios, tendo em vista ser competência dos gestores, fiscais e analistas técnicos a elaboração de pareceres. Dessa forma, devem os fiscais dos respectivos convênios citados ser notificados acerca da falta de registro de seus relatórios no SICONV e, assim, anexá-los ao Portal dos Convênios.

Contudo, o artigo 17, II, da Resolução nº 02, de 09/05/2014, publicada no Diário Oficial da União, em 27/05/2014, que dispõe sobre a celebração, acompanhamento e prestação de contas de convênios no âmbito do DNOCS, traz a obrigatoriedade dos responsáveis pela fiscalização dos convênios registrarem seus relatórios no SICONV. Assim, almeja-se o atendimento desta constatação”.

Análise do Controle Interno

Com relação ao item 3 (Convênio 748212), apesar de afirmar que no final de 2012 houve treinamento de pessoal para o manuseio do sistema SICONV, ainda não houve correção quanto às ausências dos relatórios de fiscalização no aludido sistema.

No tocante ao item 11 (Convênio 660976), considera-se acatada a manifestação.

Quanto aos demais itens não houve apresentação de justificativas.

Por derradeiro, a CMC reconhece a obrigatoriedade do registro dos relatórios no SICONV, porém se exime dessa responsabilidade, o que não se discute, já que não lhe cabe esta atribuição pelo disposto na Resolução da Diretoria Colegiada do DNOCS nº 04, de 28/11/2008.

Recomendações:

Recomendação 1: Instituir a obrigatoriedade de registro de todos os atos inerentes aos convênios no Siconv, estabelecendo o acompanhamento de lançamento dos mesmos pela Comissão de Monitoramento de Convênios, de forma que eventuais falhas possam ser tempestivamente sanadas.

1.1.1.11 CONSTATAÇÃO

Ausência de registro do ato de designação dos fiscais dos convênios no Siconv.

Fato



De acordo com a Subcláusula Terceira da Cláusula Oitava disposta em 31 convênios registrados no Siconv, o concedente deverá designar representante para o acompanhamento da execução dos convênios, registrando-os no Siconv.

Registre-se que nossa amostra continha 32 convênios registrados no Siconv, dos quais seis são oriundos de registros no Siasi e posteriormente migrados pro Siconv com a insígnia “Legado do Siasi”.

Dos seis convênios migrados pro Siconv, somente o Convênio nº 082/07 (Siasi nº 623726) não se enquadra nos termos do dispositivo supramencionado, porque restaram estabelecidos termos diferentes na Cláusula Quinta - Do Acompanhamento da Execução, conforme descrito a seguir:

“O DNOCS fará o acompanhamento da execução deste Convênio, inclusive participando da elaboração das medições dos serviços executados, além do exame das despesas, com avaliação técnica relativa à aplicação dos recursos de que trata a prestação de contas referida na Cláusula Sexta, a fim de verificar a sua correta aplicação e o atingimento dos objetivos pactuados”.

Posto isso, dos exames realizados para verificar o cumprimento da Subcláusula Terceira da Cláusula Oitava disposta em 31 convênios registrados no Siconv, restou evidenciado que não foram identificados os atos formais de designação dos respectivos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização da execução dos convênios nos autos de dezenove deles, sendo que em dois, identificou-se a portaria a partir da indicação da mesma em outros documentos, conforme discriminado a seguir:

Item	Convênio		Conveniente	Registro do Acompanhamento e Fiscalização	Data do Registro	Portaria de Designação do Fiscal	Data da Portaria
	Siconv nº	Original nº					
1	748650	044/10	Pref Mun de Hidrolândia	Relatório Técnico nº 090/2012/CEST-CE/TEC/SRH	06/12/12	Portaria nº 005/CEST/CE/SC	09/04/12
				Relatório de Alcance Social - Convênio PGE 044/2010	06/12/12		
2	650090	019/08	Pref Mun de Farias Brito	Relatório Técnico nº 01/2013/CEST-CE/TEC/SRH	31/01/12	Portaria nº 050/CEST/CE/SC	23/12/10
				Relatório Técnico nº 01/2013/CEST-CE/TEC/SRH	03/01/13		
3	748212	043/10	Gov Est da Paraíba	Relatório Técnico s/n	19/10/12	Portaria não identificada no processo	-
				Relatório de Alcance Social s/n	19/11/12		
4	650431	013/08	Pref Mun de Tauá	Relatório Técnico nº 041/2012/MTA/CEST-CE/TEC/SRH	21/05/12	Portaria não identificada no processo	-
				Relatório Técnico nº 075/2013/MTA/CEST-CE/TEC/SRH	20/09/13		
				Relatório de Alcance Social - Convênio PGE 013/2008	20/09/13		
5	645502	016/08	Pref Mun de Tauá	Despacho s/n	11/09/13	Portaria nº 008/CEST/CE/SC	23/07/12



Item	Convênio		Conveniente	Registro do Acompanhamento e Fiscalização	Data do Registro	Portaria de Designação do Fiscal	Data da Portaria
	Siconv nº	Original nº					
6	744060	032/10	Pref Mun de Aiuaba	Relatório Técnico nº 003/2011/FOO-CE/TEC/SRH	01/11/11	Portaria nº 022/CEST/CE/SC	26/07/11
				Relatório Técnico nº 101/2013/FOO-CE/TEC/SRH	26/11/13		
7	740467	014/10	Pref Mun de Catarina	Relatório Técnico nº 024/2012/JASA/CE/TEC/SRH	05/04/12	Portaria nº 33 - CEST/CE/SC (Identificada por outro documento)	07/11/11
8	745745	037/10	Pref Mun de Quixeramobim	Relatório de Inspeção nº 01/2011-JASA/DNOCS/CE/TEC/SRH	27/09/11	Portaria nº 006 - CEST/CE/SC (Identificada por outro documento)	21/10/11
				Relatório Técnico nº 009/2011/JASA/DNOCS/CE/ST-CE/TEC/SRH	17/11/11		
				Relatório Técnico nº 009/2011/JASA/DNOCS/CE/ST-CE/TEC/SRH	25/06/12		
				Relatório Técnico nº 09/2013/JASA/DNOCS/CE/ST-CE/TEC/SRH	11/11/13		
				Relatório de Alcance Social s/n	11/11/13		
9	717267	018/09	Pref Mun de Marechal Deodoro	Não identificado	-	Portaria não identificada no processo	-
10	737347	007/10	Pref Mun de Parazinho	Não identificado	-	Portaria não identificada no processo	-
11	707760	008/09	Pref Mun de Tanque D'Arca	Não Identificado	-	Portaria nº 397 DG/CRH	05/10/10
12	737346	005/10	Pref Mun de Pedra Grande	Parecer Técnico s/n	09/06/11	Portaria não identificada no processo	-
				Parecer Técnico s/n	26/08/13		
				Parecer Técnico s/n	16/12/13		
13	737190	004/10	Pref Mun de Jucurutu	Parecer Técnico s/n	15/03/11	Portaria nº 379 DG/CRH	16/09/10
				Parecer Técnico - Alcance Social	15/07/13		
14	660976	001/09	Gov Est do Ceará	Relatório de Acompanhamento s/n	04/04/12	Portaria nº 153 DG/CRH	11/05/12
				Relatório de Avaliação s/n	30/05/12		
				Relatório de Avaliação s/n	06/06/12		
				Relatório de Avaliação - Nota Complementar s/n	22/06/12		
				Relatório de Fiscalização s/n	26/03/13		
				Relatório de Inspeção	14/10/13		
15	742796	030/10	Pref Mun de Sen Eloi de Souza	Parecer Técnico S/N	09/11/12	Portaria não identificada no processo	-
16	741504	019/08	Pref Mun de S José do Seridó	Parecer Técnico S/N	29/06/11	Portaria não identificada no processo	-
				Parecer Técnico S/N	01/10/12		
				Parecer Técnico S/N	10/04/13		
17	721512	026/09	Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos	Não Identificado	-	Portaria não identificada no processo	-
18	74236	029/10	Pref de S	Parecer Técnico S/N	06/09/13	Portaria não	-



Item	Convênio		Conveniente	Registro do Acompanhamento e Fiscalização	Data do Registro	Portaria de Designação do Fiscal	Data da Portaria
	Siconv nº	Original nº					
	1		João Sabugi			identificada no processo	
19	723710	002/09	Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos	Não Identificado	-	Portaria não identificada no processo	-
20	707746	029/09	Pref Mun de Jaguaratama	Relatório Técnico nº 044/2012/JASA/CEST-CE/TEC/SRH	12/06/12	Portaria não identificada no processo	-
21	742281	025/10	Pref Mun de Uruoca	Parecer Técnico S/N	16/02/11	Portaria nº 039 - CEST/CE/SC	27/07/12
				Relatório Técnico nº 033/2012/JASA/CEST-CE/TEC/SRH	23/04/12		
22	752715	050/10	Pref Mun de Solonópole	Relatório Técnico nº 070/2012/FOO-CEST-CE/TEC/SRH	12/09/12	Portaria nº 042 - CEST/CE/SC	28/08/12
				Relatório Técnico nº 088/2012/FOO-CEST-CE/TEC/SRH	06/12/12		
				Relatório Técnico nº 022/2013/JASA/FOO-CEST-CE/TEC/SRH	10/04/13		
23	737477	009/10	Pref Mun de Cel Ezequiel	Não Identificado	-	Portaria não identificada no processo	-
24	746743	039/10	Pref Mun de Rafael Fernandes	Não Identificado	-	Portaria não identificada no processo	-
25	741134	020/10	Pref Mun de S Paulo do Potengi	Não Identificado	-	Portaria não identificada no processo	-
26	740999	018/10	Pref Mun de Água Nova	Parecer Técnico S/N	13/10/11	Portaria não identificada no processo	-
				Parecer Técnico S/N	03/12/13		
27	717861	020/09	Pref Mun Bocaína	Relatório de Fiscalização de Obras s/n	14/02/12	Portaria nº 008 - CEST/PI/ADM/SRH	30/06/11
28	707759	007/09	Pref Mun de Jequiá da Praia	Não Identificado	-	Portaria não identificada no processo	-
29	707755	005/09	Pref Mun de Madalena	Parecer Técnico S/N	03/12/12	Portaria nº 006 - CEST/CE/SC	09/04/12
				Relatório de Alcance Social	03/12/12		
30	645500	028/08	Pref Mun de Mucambo	Relatório Técnico nº 063/2013/CEST-CE/TEC/SRH	05/08/13	Portaria nº 007 - CEST/CE/SC	19/04/12
				Relatório de Alcance Social s/n			
				Relatório Técnico nº 076/2013/CEST-CE/TEC/SRH	24/09/13		
31	743131	031/10	Pref Mun de Ouro Branco	Parecer Técnico S/N	18/07/12	Portaria não identificada no processo	-

Impende ainda informar, que dos 31 convênios anteriormente discriminados, há cinco que são “*Legados do Siafi*” (Convênios nº 650090, 650431, 645502, 660976 e 645500), e segundo o Siconv “*não é possível vincular fiscais ou terceiros, pois o convênio é legado*”. Dessa forma, verifica-se a



incompatibilidade entre a determinação contida nesses termos de convênios e o registro no Siconv.

Causa

Ausência de regulamentação interna das transferências voluntárias, que enseja a falta de definição efetiva de qual área é responsável pela gestão dos convênios firmados, apesar de o regimento interno da Autarquia dispor que é da Diretoria de Infraestrutura Hídrica – DI, porém, hoje se encontra a cargo de uma Comissão de Monitoramento de Convênios ligada diretamente ao Gabinete do Diretor-Geral.

Além disso, a falta de acompanhamento dos registros de todos os atos inerentes aos convênios celebrados, pela Comissão de Monitoramento de Convênios.

Manifestação da Unidade Examinada

Inicialmente, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 201316036, o DNOCS apresentou as seguintes justificativas por meio dos Ofícios nº 284 e nº 285/DG/AUDI, de 02/06/2014:

“Item 3 – registro a existência da Portaria 663 – DG/CRH (cópia anexa), de 30/11/2007.

Itens 4, 7, 8 e 20 – Para ciência da fiscalização, portarias anexas, para apresentação da manifestação e justificativas para as constatações consignadas pela CGU, conforme relatório da auditoria.

Item 14 – Convênio 001/2009 – Informamos que o Convênio 001/2009 trata-se de um empreendimento inserido no PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, e dessa forma não tem obrigatoriedade de registro no SICONV”.

Posteriormente, já em sede de manifestação ao Relatório Preliminar nº 201406316, que, repise-se, incorporou na íntegra os achados do Relatório Preliminar nº 201316036, a Comissão de Monitoramento de Convênios do DNOCS – CMC apresentou a seguinte manifestação por meio do Ofício nº 343/DG/AUDI, de 30/06/2014:

“Quanto ao ato de registro de designação dos fiscais do Convênio no SICONV, destaco que, em que pese o fato apresentado, as cópias das portarias encontram-se nos processos dos convênios.

Contudo, em relação aos convênios celebrados com o município do Rio Grande do Norte, informo que foi enviado Memorando nº 38/CMC/GAB/DG/DNOCS/2014, de 27/05/2014, assim como o Memorando nº 30/CMC/GAB/DG/DNOCS/2014, de 27/05/2014, solicitando cópias das portarias aqui apontadas, tendo em vista que tal ato é realizado nas dependências da Coordenadoria Estadual do Rio Grande do Norte (CEST/RN)”.

Análise do Controle Interno



Acata-se a justificativa apresentada para o item 4 (Convênio 650431), visto que a portaria foi apresentada, mas não há necessidade de seu registro no Siconv, por ser legado do Siafi, bem como para o item 14 (Convênio 660976).

Quanto aos itens 3 (Convênio 748212), 7 (Convênio 740467), 8 (Convênio 745745) e 20 (Convênio 707746), as razões de justificativa foram acatadas parcialmente, visto que foram apresentadas as portarias, porém não se encontram registradas no Siconv.

Quanto aos demais itens não houve apresentação de justificativas.

Em relação à manifestação da CMC, as informações apresentadas não são suficientes para esclarecer os fatos apontados, visto que apenas informa que as portarias se encontram nos processos dos convênios, porém essa situação não se configurava à época em que os referidos autos foram analisados, pois esses documentos não haviam sido localizados. Portanto permanece parcialmente a constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Instituir a obrigatoriedade de registro de todos os atos inerentes aos convênios no Siconv, estabelecendo o acompanhamento de lançamento dos mesmos pela Comissão de Monitoramento de Convênios, de forma que eventuais falhas possam ser tempestivamente sanadas.

Recomendação 2: Proceder à regulamentação interna das transferências voluntárias, definindo as competências dos setores técnicos e da Comissão de Monitoramento de Convênios, que atualmente figura como responsável pela gestão dos convênios firmados pelo DNOCS.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Baixo desempenho da gestão no que se refere ao alcance das metas físicas e financeiras das ações finalísticas do orçamento do DNOCS planejadas para o exercício.

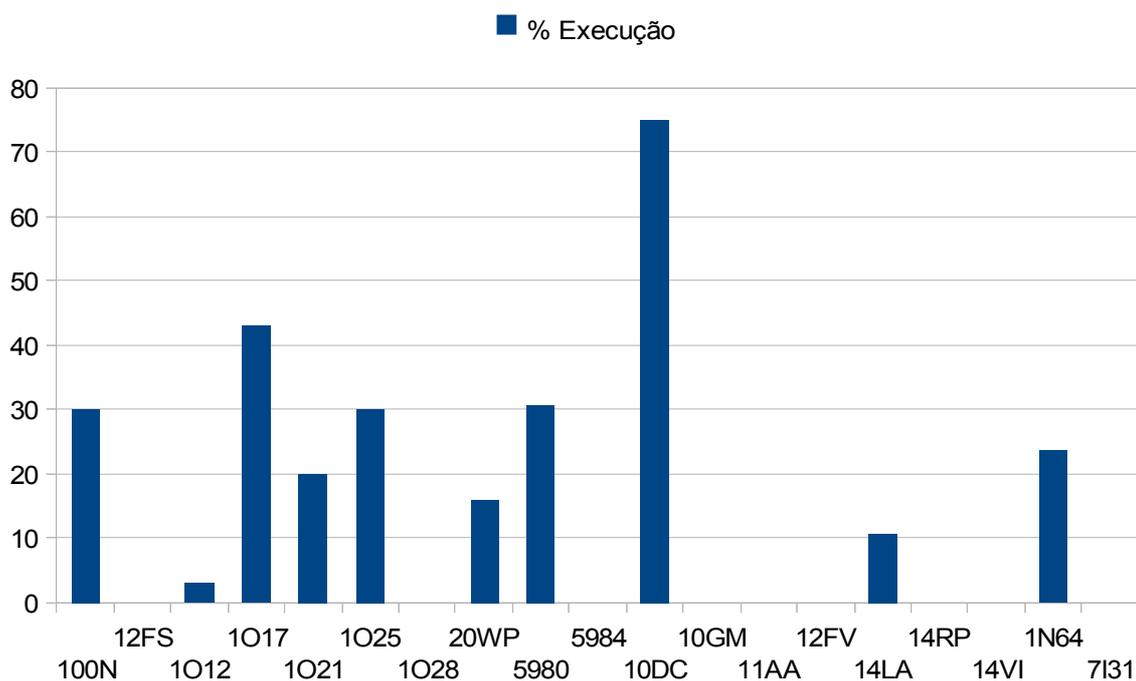
Fato

Quando da análise dos resultados quantitativos e qualitativos do DNOCS, verificou-se que houve um baixo desempenho da gestão de suas ações finalísticas, quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras planejadas no exercício.

Do total de 47 ações temáticas da Autarquia, 85,1% apresentaram execução financeira abaixo de 30%. Se forem consideradas apenas as ações inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que representa 70% dos



recursos totais do orçamento de investimento, somente duas delas possui um percentual superior a 30% de execução, conforme gráfico a seguir:



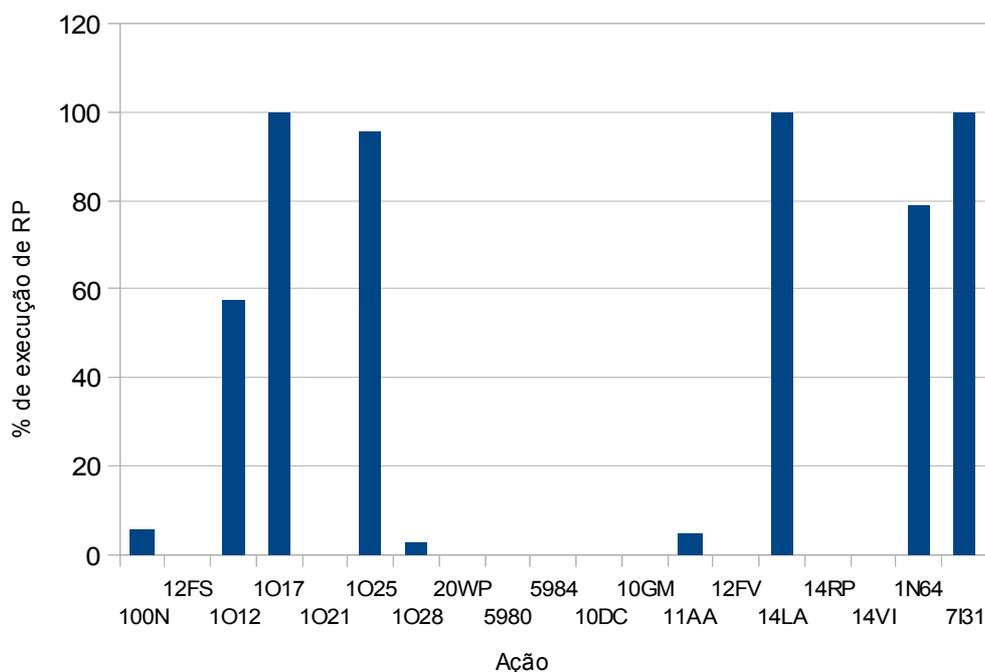
Analisando ainda o gráfico acima, verifica-se que, do total de 19 ações, 08 ações, ou seja, 42%, não tiveram execução orçamentária, sendo que houve cancelamento da dotação inicial em 05 (1028, 5984, 12FV, 14RP, 14VI) e em 03 (12FS, 10GM, 11AA) não houve liberação de recursos, conforme quadro a seguir:

Código	Execução > 30%
10DC	Construção da Barragem Oiticica – RN
1017	Implantação do Perímetro de Irrigação Tabuleiro de Russas – 2ª Etapa - CE
Código	Execução < 30%
100N	Implantação do Perímetro de Irrigação Barragem Santa Cruz – RN
1012	Implantação do Perímetro de Irrigação Baixo Acaraú – 2ª Etapa - CE
1021	Implantação do Perímetro de Irrigação Tabuleiros Litorâneos – 2ª Etapa - PI
1025	Implantação do Perímetro de Irrigação Araras Norte – 2ª Etapa _ CE
20WP	Reabilitação de Perímetros Públicos de Irrigação
5980	Transferência da Gestão do Perímetro de Irrigação São Gonçalo – MA
14LA	Construção da Barragem Ingazeira – PE
1N64	Implantação da Adutora Pajeú – PE



7131	Construção da Barragem Figueiredo – CE
Código	Cancelamento de dotação inicial
12FV	Construção da Barragem de Algodões – PI
1028	Implantação do Perímetro de Irrigação Platôs de Guadalupe – 2ª Etapa – PI
14RP	Reabilitação de Barragens
14VI	Implantação de Infra-estruturas Hídricas para Oferta D'água
5984	Transferência da Gestão do Perímetro de Irrigação Moxotó – PE
Código	Recursos não liberados
12FS	Implantação do Perímetro Tabuleiro São Bernardo – MA
10GM	Estudos e Projetos de Infra-estrutura Hídrica
11AA	Construção da Barragem Fronteiras – CE

Em relação à execução dos restos a pagar não processados (houve o empenho sem a liquidação da despesa) inscritos no exercício de 2012 para as ações do PAC, observa-se, conforme gráfico seguinte, um baixo desempenho em sua liquidação, visto que 68% das ações tiveram execução inferior a 10%. As ações 12FS, 20WP, 5980, 10DC, 10GM, 12FV, 14RP, 14VI não foram inscritas em restos a pagar, posto que sequer foram empenhadas no exercício.



Importante mencionar que existe uma grande quantidade de restos a pagar não processados inscritos nos exercícios de 2007 a 2012, para as ações de investimento do DNOCS, que até 2013 ainda não haviam sido liquidados, conforme quadro a seguir:

Ano	RP não processados (R\$)
2007	15.176.937,21
2008	295.234,77
2009	10.414.706,38
2010	41.453.493,54
2011	49.307.165,75
2012	82.009.965,68
Total	198.657.503,33

É de praxe que o desenvolvimento dos programas de governo, no caso específico das ações temáticas do DNOCS, será menor quanto maior for o volume de recursos inscritos em restos a pagar não processados, ocasionado pelo atraso na execução dessas ações, o que penaliza primordialmente as famílias beneficiadas e o setor produtivo da região, que possui um dos níveis socioeconômicos mais baixos do país.

Ressalta-se ainda que o expressivo volume de restos a pagar não processados compromete a programação financeira e o planejamento governamental nos exercícios seguintes.

Outro fator importante a ser visualizado é a quantidade de restos a pagar não processados no período de 2010 a 2013, em relação ao valor total da dotação de investimento.

Conforme gráfico a seguir, verifica-se que houve um acréscimo considerável na porcentagem de inscrição de restos a pagar não processados em relação à dotação dos anos de 2010 a 2011 e de 2012 a 2013, o que tende a permanecer nos exercícios seguintes caso não sejam tomadas medidas saneadoras, sejam legais ou de gestão, para a solução do problema:

	Dotação Atualizada	RP não processados (R\$)	% RP não processados
2010	453.755.798,00	170.729.519,17	37,63
2011	302.740.387,00	156.454.333,08	51,68
2012	566.165.016,00	247.109.418,66	43,65
2013	408.221.144,00	220.416.923,28	53,99

As informações presentes no quadro retro são emblemáticas do agravamento ano após ano da capacidade operacional da Autarquia Federal, já que revelam



altos índices de inexecução orçamentária das atividades finalísticas da instituição.

A propósito, do total do orçamento previsto para o DNOCS na LOA 2013 (R\$ 1.189.125.883,00), 59,9% representam custeio de pessoal e encargos sociais, com crescimento de 5% em relação a 2012, enquanto os investimentos perfazem 34,33%, com queda de 27,9% em relação ao exercício anterior.

Dos recursos orçamentários destinados a custeio de pessoal e encargos sociais, 98,4% foram efetivamente executados. Em contrapartida, apenas 21,2% dos recursos destinados a investimento foram executados.

Faz-se importante mencionar que não existe dentro da estrutura administrativa do DNOCS um setor formalmente designado para o acompanhamento e controle da eficácia e eficiência das ações executadas.

A Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica, vinculada à Diretoria-Geral da Autarquia, é responsável pela consolidação das metas físicas e financeiras apresentadas pelas Diretorias de Infraestrutura Hídrica e de Desenvolvimento Tecnológico e Produção, que são as áreas técnicas responsáveis pela execução das ações finalísticas do Departamento.

Com efeito, atualmente as metas físicas e financeiras não refletem as reais demandas do DNOCS, visto que são mensuradas conforme os limites orçamentários provenientes do Ministério da Integração Nacional, pasta supervisora da Autarquia.

No que concerne às possíveis causas do baixo desempenho dos resultados quantitativos e qualitativos das ações governamentais a cargo do DNOCS, pode-se atribuir uma conjugação de fatores externos e internos, exemplificados a seguir:

- (a) fatores externos: contingenciamento de recursos, processo descontínuo de liberação de orçamento, demora na obtenção de licenciamentos ambientais, dentre outros;
- (b) fatores internos: ausência de controle interno administrativo; recursos humanos insuficientes e defasados tecnicamente, simbolizada na demora para realização de processos licitatórios e atrasos na execução de contratos; designação de pessoal para a realização de tarefas incompatíveis com a formação; estrutura organizacional deficiente e desgastada, retratada pela ausência de controles internos capazes de identificar e prevenir riscos que afetam negativamente a imagem externa da instituição; ausência de normativos internos que estabeleçam rotinas de trabalho claras e objetivas, bem como as responsabilidades, dentre outros.

Segue abaixo quadro com o desempenho físico e financeiro das ações temáticas:



Prog	Projeto	Meta física prevista	Meta física alcançada	% meta física alcançada	Meta financeira prevista	Meta financeira alcançada
AÇÕES VINCULADAS A PROGRAMAS TEMÁTICOS						
2013	021B	2	0	0	1.160.000,00	0
	20WP(1)(4)	7	6	85,7	17.249.512,00	2.732.221,89
	6566	1	0	0	400.000,00	0
	1012(1)	7	1	14,3	26.022.192,00	742.722,18
	1017(1)	13	6	50	33.781.161,00	14.551.803,83
	1021(1)	8	3	37,5	30.600.000,00	3.871.039,23
	1025(1)	15	4	26,7	7.800.500,00	2.355.196,10
	1028(1)	8	0	0	19.000.000,00	0
	10BC	20	0	0	750.000,00	0
	100N(1)	16	6	37,7	53.186.948,00	15.974.219,92
	12FS(1)	5	0	0	1.900.000,00	0
	12OB	4	5	125	18.480.000,00	3.062.900,65
	140X	1	3	300	50.000,00	35.795,93
	5934	19	0	0	5.472.000,00	22.739,45
	5980(1)	48	12	25	2.774.000,00	849.559,00
	5984(1)	14	0	0	9.000.000,00	0
	7014	78	5	6,4	2.445.200,00	196.000,00
2026	2D93(4)	1	1	1	320.000,00	29.971,65
	142D(4)	12	4	33,3	120.000,00	8.497,28
2027	2D82	1	0	0	80.000,00	0
2029	4664(4)	6	34	567	50.000,00	27.801,05
	8689	2.000	0	0	480.000,00	0
	7K66	48	0	0	8.000.000,00	1.501.781,62
	14W2	-	-	-	36.477.800,00	0
2051	8062(4)	10	37	370	50.000,00	34.335,16



	20N4(4)	2	17	850	2.700.000,00	619.171,88
	8621	1	0	0	640.000,00	0
	1N64(1)(4)	12	11	91,7	46.069.781,00	10.168.605,38
	10DC(1)	8	6	75	27.470.000,00	20.600.000,00
	10GM(1)	1	0	0	100.000,00	0
	109H	15	5	33,3	4.000.000,00	759.158,11
	109J	1	0	0	300.000,00	0
	11AA(1)	12	0	0	7.500.000,00	0
	11PO	5	0	0	2.500.000,00	0
	12FV(1)	27	0	0	3.650.000,00	0
	14LA(1)	60	7	11,7	25.000.000,00	2.634.558,05
	14RP(1)	1	0	0	40.000,00	0
	14VI(1)	2	0	0	20.000,00	0
	14ON(3)	56	0	0	5.800.000,00	506.003,28
	1851	582	179	30,7	48.848.375,00	3.431.930,98
	7I31(1)	14	0	0	3.100.000,00	0
2052	2819(2)	1	1	100	1.600.000,00	20.764,10
	6425(2)	1	1	100	80.000,00	0
	8687(2)	50	595	1.190	50.000,00	0
	5282	1	0	0	80.000,00	0
	5406	1	0	0	88.000,00	0
	5464(3)	1	0	0	720.000,00	270.586,23

(1) Ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

(2) Ações com execução física, porém sem evolução financeira.

(3) Ações com execução financeira, porém sem evolução física.

(4) Ações com desproporcionalidade entre o financeiro e o físico

Algumas ações apresentaram evolução física sem execução financeira, enquanto em outras houve evolução financeira sem acréscimo na sua execução física. Em outras ações houve desproporcionalidade entre a realização física e financeira.



Observou-se também a ocorrência de crescimento na meta física igual/superior ao previsto inicialmente para algumas ações, com execução financeira consideravelmente inferior à meta prevista.

De acordo com a Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica, alguns pontos relevantes podem ser apontados para justificar o baixo desempenho de ações da Autarquia, dentre os quais:

- a avaliação do desempenho das ações considera as metas planejadas no momento da elaboração do plano, com limites determinados pelo Ministério da Integração Nacional e que não obrigatoriamente obedecem às reais necessidades, plano de ação e cronograma pretendido pelo DNOCS;
- os contingenciamentos ou a demora na liberação de recursos afetam diretamente o planejamento da ação, o cronograma de execução e obrigam os gestores e as unidades a repriorizar o orçamento e repensarem o que irão fazer frente à nova realidade orçamentária, inclusive, ajustar suas despesas;
- a liberação orçamentária e financeira dos recursos necessários às ações é muito lenta no primeiro semestre, ocasionando baixo desempenho no período. No segundo semestre, apesar de ainda lenta, as áreas responsáveis conseguem realizar com maior desenvoltura as suas programações, notadamente ao final do ano;
- nesse sentido, e considerando que o atingimento das metas físicas está diretamente relacionado às entregas das ações, a demora ou a falta de liberação acarreta, também, a redução na realização das metas físicas;
- outra questão a ser lembrada na dificuldade de execução física e financeira pela área finalística, foi a restrição de gastos com *“a contratação de bens e serviços e com a concessão de diárias e passagens, no âmbito dos órgãos e unidades orçamentárias”* pelas Portarias Nº 268/MP/2013 e Nº 385/MI/2013, que limitou a despesa de custeio do DNOCS em R\$ 22.341,08, inviabilizando ações de monitoramento, deslocamentos, fiscalizações, dentre outras. Por insuficiência de recursos de custeio, algumas ações programadas para o exercício tiveram seu desempenho prejudicado ou deixaram de ser executadas, causando um impacto negativo inclusive em outras ações;
- no que diz respeito a convênios, há dificuldades na execução destas ações, inclusive por questões legais de encaminhamento, pelas prefeituras, de documentação exigida e de elementos necessários à análise de pleitos, além de questões relativas ao cronograma de liberação de recursos pelo Governo Federal;
- outra dificuldade é a insuficiência de pessoal qualificado, inclusive pela falta de reposição de servidores (concurso público), ou considerando que muitas categorias funcionais estão em fase de extinção, além das que já foram extintas e que o quadro de servidores se encontra, em grande parte em condições de aposentadoria.



Informa ainda que, no momento da elaboração da proposta do DNOCS para o Projeto de Lei Orçamentária Anual, são estipulados e liberados limites pelo Ministério da Integração Nacional (via sistema – SIOF) para que sejam incluídos valores físicos e financeiros das ações relativas às despesas discricionárias dispostas em uma árvore de seleção no próprio sistema.

Despesas com ações prioritárias (PAC e Brasil Sem miséria, bem como despesas obrigatórias, são incluídas no nível setorial (Ministério).

Por esta metodologia, observa-se que o DNOCS fica na dependência dos limites orçamentários fornecidos pelo MI para as despesas discricionárias com o fito de permitir a distribuição dentro dos Programas/Ações vinculados às áreas técnica/administrativa.

Relata ainda que os limites orçamentários concedidos são tão insignificantes, que não chegam a cobrir as reais necessidades de demandas do DNOCS, além do desconhecimento de quais ações serão objeto de Destaque orçamentário no ano subsequente.

Causa

Ausência de um controle interno administrativo capaz de identificar as fragilidades e potenciais riscos no desempenho dos processos relacionados à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos de gestão;

Contingenciamento de recursos;

Processo descontínuo de liberação de orçamento;

Demora na obtenção de licenciamentos ambientais;

Recursos humanos insuficientes e defasados tecnicamente;

Demora na realização de processos licitatórios;

Atrasos na execução de contratos;

Designação de pessoal para a realização de tarefas incompatíveis com a sua formação;

Estrutura organizacional deficiente; e

Ausência de normativos internos que estabeleçam rotinas de trabalho claras e objetivas, bem como as responsabilidades, dentre outros.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 351/DG/AUDI, de 3/7/2014, o DNOCS apresentou a seguinte manifestação, dada pela Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica – CGPE por intermédio do Memo nº 297/AUDI/DNOCS, de 03/07/2014, e anexo:

“Recomendação 1: Aprimorar os sistemas corporativos, permitindo a extração de informações gerenciais, notadamente às relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.

Diante desta recomendação e das dificuldades de elaboração e implementação deste sistema até por questões de pessoal e considerando que as ações do PAC tem acompanhamento e monitoramento pelo SISPAF, sistema



coordenado e mantido pela SPI/MP, verificou-se que no documento “Perguntas Mais Frequentes relativas ao Sistema de Monitoramento do PAC – SISPAAC”, havia a existência de um perfil PAC-Leitor, em que o servidor apenas lê dados de um órgão específico.

Nesse contexto, optou-se para ainda neste exercício, solicitar ao Ministério da Integração Nacional que mais servidores, inclusive da área de gestão e de planejamento possam ter acesso a dados e informações do PAC na condição de leitor.

Recomendação 3: Desenvolver sistemas de informação integrados que possibilitem o acompanhamento das ações desde sua concepção até sua efetiva realização.

O DNOCS deu continuidade no ano de 2014 ao desenvolvimento do projeto denominado “Sala de Situação” (Contrato nº 12/2013 – DOU de 09/04/2013), sistema gerencial envolvendo solução de análise, organização e integração de dados para geração, apresentação e coleta de informações para tomada de decisões estratégicas. O referido sistema compreenderá todas as áreas mais relevantes da Autarquia (finalísticas e meio): Projetos Públicos de Irrigação, Recursos Hídricos, Empreendimentos (barragens, adutoras, entre outras), Patrimônio, Orçamento, Convênios, Piscicultura e Recursos Humanos. Todas as áreas de negócio terão indicadores, relatórios e gráficos gerenciais específicos que apoiarão o processo decisório e permitirão o acompanhamento sistemático das ações mais importantes do DNOCS desde a origem até a sua realização.

O Termo de Referência segue enviado em anexo por correio eletrônico.”

Posteriormente, por intermédio do Ofício nº 353/DG/AUDI, de 07/07/2014, o DNOCS encaminhou manifestação da Diretoria de Infraestrutura Hídrica, exarada no expediente sem número, que faz alusão ao Processo nº 59400.002963/2014-91:

“Sobre a recomendação 4, que trata da necessidade de capacitação do corpo técnico para a elaboração de projetos básicos e termos de referência consistência e aderentes aos normativos técnicos, há de se informar que não há deficiências na qualificação técnica dos engenheiros da Diretoria de Infraestrutura Hídrica - DI. O problema reside, muito mais, no insuficiente número de técnicos.

A DI, sempre que surgem oportunidades, envida todos os esforços para conseguir inscrever seus servidores em cursos, seminários e encontros que contribuam para os seus aperfeiçoamentos funcionais.

O DNOCS dispõe de um sistema de composição de custos de serviços comumente executados em obras hídricas que, é de se reconhecer, se encontra desativado há algum tempo, por conta de determinações do TCU para se priorizar, na elaboração dos orçamentos de referência, as tabelas de preço do SINAPI e do SICRO.



Porém, no tocante à Recomendação 5, a DI tratará de atualizar o sistema de composição de custos do DNOCS, para usá-lo como complemento do SINAPI e do SICRO”.

Análise do Controle Interno

A Unidade reconhece os problemas relatados na constatação, visto que não se ateve em apresentar as justificativas para os fatos apontados.

Entretanto, tendo como base as recomendações apresentadas por esta CGU, justificou-se por meio das medidas que estão sendo tomadas para sanar esses problemas.

Portanto a constatação permanece.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar os sistemas corporativos, permitindo a extração de informações gerenciais, notadamente às relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.

Recomendação 2: Ampliar a quantidade de servidores nas áreas finalística da Entidade de modo a possibilitar a execução planejada de seu orçamento.

Recomendação 3: Desenvolver sistemas de informação integrados que possibilitem o acompanhamento das ações desde sua concepção até sua efetiva realização.

Recomendação 4: Promover capacitação do corpo técnico para a elaboração de projetos básicos e termos de referência consistentes e aderentes aos normativos técnicos.

Recomendação 5: Desenvolver sistema referencial de custos das obras hídricas;

Recomendação 6: Criar mecanismos de responsabilização baseados em resultados alcançados.

Recomendação 7: Criação de um sistema de controle de acompanhamento da execução dos restos a pagar não processados, notadamente voltado para a legalidade da sua inscrição, da necessidade da sua manutenção e desempenho de sua execução.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Baixo desempenho da gestão no que se refere à execução das ações sob a responsabilidade do DNOCS realizadas por meio de Destaque.

Fato



O DNOCS informou que o Ministério da Integração Nacional - MI, em 11/09/2006, publicou a Portaria MIN nº 714, de 06/09/2006, no Diário Oficial da União, a qual estabelece conceitos para fins de descentralizações de Programas de Trabalho e Ação no âmbito do Ministério, amparado pelo disposto no art. 12 da Instrução Normativa nº 01 da Secretaria do Tesouro Nacional, de 15/01/1997, e nos termos do Decreto nº 5.233, de 06/10/2004.

As descentralizações de Programas de Trabalho e Ação, no âmbito do MI, para outros Órgãos da Administração Federal, partícipes do Orçamento Geral da União, se darão por meio de prévia descentralização de crédito orçamentário (Destaque).

A execução orçamentária e financeira do Destaque deverá se processar com estrita observância do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA, a que os créditos estiverem vinculados.

Em assim sendo, o MI entende que Programas/Ações de cunho regional, cujas dotações orçamentárias estejam alocadas ao Orçamento Programa do Ministério, devem ser descentralizadas e executadas pelos Órgãos vinculados a respectiva pasta da Integração Nacional, por meio de Termos de Descentralizações Orçamentárias (Destques).

Havendo determinações políticas e técnicas, o DNOCS, sendo o Órgão Regional que atua em 10 (dez) Estados da Região Nordeste, executa esses Programas/Ações em comum acordo com as diretrizes estipuladas pelo Órgão repassador e com os cronogramas previamente estabelecidos.

Nesse contexto, constatou-se que além da execução de suas ações previstas na LOA 2013, o DNOCS também executou algumas ações do orçamento do MI por meio de Termos de Cooperação para Descentralização de Créditos (Destaque).

Observa-se, conforme quadro a seguir, que a Autarquia executou um orçamento paralelo, visto que os valores empenhados representam 65,8% para os mesmos grupos de despesas do orçamento da Unidade previsto na LOA 2013, já que o DNOCS empenhou R\$ 363.321.974,31 em investimentos e despesas correntes ao longo do exercício:

Cód	Projeto/Atividade	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Valores Pagos	RP Não-Proc
20N8	Promoção de Iniciativas para o Aprimoramento da Produção e Inserção Mercadológica – PLANO BRASIL SEM MISERIA	5.837.726,08	4.113.491,81	4.104.092,23	1.724.234,27
7K66	Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	999.988,57			999.988,57
22BO	Ações de Defesa Civil	44.135.432,11	10.214.033,50	8.412.853,58	33.921.398,61
12EP	Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (EIXO	2.984.959,21	0	0	2.984.959,21



	LESTE)				
1851	Implantação de Obras de Infra-estrutura Hídrica	2.200.502,05	0	0	2.200.502,05
5900	Integração do Rio São Francisco com as Bacias dos Rios Jaguaribe, Piranhas-Açu e Apodi (EIXO NORTE)	4.477.438,81	0	0	4.477.438,81
12QC	Implantação de obras e equipamentos para oferta d'água	171.559.397,82	28.076.569,81	7.951.225,37	143.482.828,01
2000	Administração da Unidade	6.998.241,68	5.084.445,31	5.016.775,34	1.913.796,37
TOTAL		239.193.686,33	47.488.540,43	25.484.946,52	191.705.145,90

Ainda de acordo com o quadro supra, percebe-se o baixo desempenho da execução dessas ações do MI, visto que apenas 19,85% foram liquidadas. Tal índice é inferior ao baixo desempenho das ações temáticas do DNOCS, que foi de 21,2%.

Vale ressaltar que se percebe uma considerável evolução da execução das ações do MI sob a responsabilidade do DNOCS nos últimos quatro anos, conforme quadro a seguir:

INVESTIMENOS/OUTRAS DESPESAS CORRENTES	Destaque	DNOCS
2011	7.841.898,45	376.055.984,00
2012	262.918.187,86	631.642.327,00
2013	239.193,686,33	475.542.467,00
2014(até abril)	5.638.150,15	441.710.638,00

O quadro mostra que houve um acréscimo de 3.352% de despesas empenhadas por meio de Destaque de 2011 para 2012, enquanto houve decréscimo na dotação orçamentária da Unidade para o mesmo grupo de despesa, a partir de 2012.

Ademais, no mesmo período o desempenho observado das ações temáticas do orçamento do DNOCS com despesas de investimento indica, conforme quadro abaixo, que a Unidade não possui pessoal e infraestrutura física suficientes para abarcar tanto as suas ações quanto as ações da pasta ministerial, visto que ano a ano esse desempenho não supera 30%.

Ano	Dotação (R\$)	Liquidação (R\$)	% Liquidação
2011	302.740.387,00	37.569.166,28	12,4
2012	566.165.016,00	45.501.271,77	8,0
2013	408.221.144,00	86.506.630,58	21,2



O quadro a seguir mostra o baixo desempenho da execução das ações por meio de destaque no período de 2011 a 2013:

Ano	Destaque (R\$)	Liquidados (R\$)	% Liquidação
2011	7.841.898,45	65.660,36	0,8
2012	262.918.187,86	8.120.092,06	3,1
2013	239.193.686,33	47.488.540,43	19,85

A título de exemplo desse tipo de descentralização de crédito orçamentário tem-se a execução de sistemas simplificados de abastecimento d'água, barreiros ou pequenas barragens e cisternas de consumo do Programa Água para Todos, com investimento de R\$ 424.214.674,16 em 2012 e 2013, cujo quadro a seguir traz informações sobre o seu desempenho orçamentário-financeiro:

Ação	2012			2013		
	Empenhados	Liquidados (*)	% Liquidação	Empenhados	Liquidados	RP não processados
12QC	252.655.276,34	214.024.061,66	85	171.559.397,82	28.076.569,81	143.482.828,01

(*) R\$ 4.932.214,14 liquidados em 2012 e R\$ 209.091.848,52 de RP não processados liquidados em 2013.

De acordo com o mesmo quadro, o desempenho de 85% dos investimentos de 2012 juntamente com os valores liquidados de 2013 se referem, na sua maioria, à aquisição de cisternas e bombas hidráulicas, visto que, conforme quadro a seguir, enquanto foram adquiridas 54.781 cisternas, somente foram instaladas 12.229, ou seja, um desempenho efetivo de apenas 22,3%.

Projeto	Forma de Implementação	Quantidade executada
Aquisição de Cisternas	Direta	18.569
Transporte e Instalação das Cisternas	Direta	12.229
Aquisição de bombas manuais	Direta	21.772
Ação social e fiscalização	Direta	(*)
Aquisição de Cisternas	Governo Estadual	36.212
Aquisição de bombas manuais	Governo Estadual	3.612
Sistemas Simplificados de Abastecimento	Prefeitura	0

(*) Medição por porcentagem de execução, variável por estado da federação, sendo 100% para o Ceará e Paraíba e 80% para Pernambuco.

Importante ressaltar que a Região Nordeste como um todo encontra-se com escassez de água pluvial desde o ano de 2010. Portanto, para a Região, especialmente no semi-árido, é de fundamental importância medidas que



promovam e incentivem a acumulação e acesso à água doce pela população, visto que os índices pluviométricos ocorridos ultimamente encontram-se abaixo da média histórica, como é o caso do Ceará, que em 2013, no período de fevereiro a maio, registrou apenas 378,3mm de chuvas, 37,7% menor que a média do estado.

No que concerne às possíveis causas desse baixo desempenho, pode-se atribuir uma conjugação de fatores externos e internos, exemplificados a seguir:

- (c) fatores externos: contingenciamento de recursos, processo descontínuo de liberação de orçamento, demora na obtenção de licenciamentos ambientais, dentre outros;
- (d) fatores internos: ausência de controle interno administrativo; recursos humanos insuficientes e defasados tecnicamente, simbolizada na demora para realização de processos licitatórios e atrasos na execução de contratos; designação de pessoal para a realização de tarefas incompatíveis com a formação; estrutura organizacional deficiente e desgastada, retratada pela ausência de controles internos capazes de identificar e prevenir riscos que afetam negativamente a imagem externa da instituição; ausência de normativos internos que estabeleçam rotinas de trabalho claras e objetivas, bem como as responsabilidades, dentre outros.

Causa

Ausência de um controle interno administrativo capaz de identificar as fragilidades e potenciais riscos no desempenho dos processos relacionados à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos de gestão;

Contingenciamento de recursos;

Processo descontínuo de liberação de orçamento;

Demora na obtenção de licenciamentos ambientais;

Recursos humanos insuficientes e defasados tecnicamente;

Demora na realização de processos licitatórios;

Atrasos na execução de contratos;

Designação de pessoal para a realização de tarefas incompatíveis com a sua formação;

Estrutura organizacional deficiente; e

Ausência de normativos internos que estabeleçam rotinas de trabalho claras e objetivas, bem como as responsabilidades, dentre outros.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 351/DG/AUDI, de 3/7/2014, o DNOCS apresentou a seguinte manifestação, dada pela Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica – CGPE por intermédio do Memo nº 297/AUDI/DNOCS, de 03/07/2014, e anexo:

“Recomendação 1: Aprimorar os sistemas corporativos, permitindo a extração de informações gerenciais, notadamente às relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.”



Diante desta recomendação e das dificuldades de elaboração e implementação deste sistema até por questões de pessoal e considerando que as ações do PAC tem acompanhamento e monitoramento pelo SISPAC, sistema coordenado e mantido pela SPI/MP, verificou-se que no documento “Perguntas Mais Frequentes relativas ao Sistema de Monitoramento do PAC – SISPAC”, havia a existência de um perfil PAC-Leitor, em que o servidor apenas lê dados de um órgão específico.

Nesse contexto, optou-se para ainda neste exercício, solicitar ao Ministério da Integração Nacional que mais servidores, inclusive da área de gestão e de planejamento possam ter acesso a dados e informações do PAC na condição de leitor.

Recomendação 3: Desenvolver sistemas de informação integrados que possibilitem o acompanhamento das ações desde sua concepção até sua efetiva realização.

O DNOCS deu continuidade no ano de 2014 ao desenvolvimento do projeto denominado “Sala de Situação” (Contrato nº 12/2013 – DOU de 09/04/2013), sistema gerencial envolvendo solução de análise, organização e integração de dados para geração, apresentação e coleta de informações para tomada de decisões estratégicas. O referido sistema compreenderá todas as áreas mais relevantes da Autarquia (finalísticas e meio): Projetos Públicos de Irrigação, Recursos Hídricos, Empreendimentos (barragens, adutoras, entre outras), Patrimônio, Orçamento, Convênios, Piscicultura e Recursos Humanos. Todas as áreas de negócio terão indicadores, relatórios e gráficos gerenciais específicos que apoiarão o processo decisório e permitirão o acompanhamento sistemático das ações mais importantes do DNOCS desde a origem até a sua realização.

O Termo de Referência segue enviado em anexo por correio eletrônico.”

Posteriormente, por intermédio do Ofício nº 353/DG/AUDI, de 07/07/2014, o DNOCS encaminhou manifestação da Diretoria de Infraestrutura Hídrica, exarada no expediente sem número, que faz alusão ao Processo nº 59400.002963/2014-91:

“Sobre a recomendação 4, que trata da necessidade de capacitação do corpo técnico para a elaboração de projetos básicos e termos de referência consistência e aderentes aos normativos técnicos, há de se informar que não há deficiências na qualificação técnica dos engenheiros da Diretoria de Infraestrutura Hídrica - DI. O problema reside, muito mais, no insuficiente número de técnicos.

A DI, sempre que surgem oportunidades, envida todos os esforços para conseguir inscrever seus servidores em cursos, seminários e encontros que contribuam para os seus aperfeiçoamentos funcionais”.

Análise do Controle Interno



A Unidade reconhece os problemas relatados na constatação, visto que não se ateuve em apresentar as justificativas para os fatos apontados.

Entretanto, tendo como base as recomendações apresentadas por esta CGU, justificou-se por meio das medidas que estão sendo tomadas para sanar esses problemas.

Portanto a constatação permanece.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar os sistemas corporativos, permitindo a extração de informações gerenciais.

Recomendação 2: Ampliar a quantidade de servidores nas áreas finalística da Entidade de modo a possibilitar a execução planejada das ações sob sua responsabilidade.

Recomendação 3: Desenvolver sistemas de informação integrados que possibilitem o acompanhamento das ações desde sua concepção até sua efetiva realização.

Recomendação 4: Promover capacitação do corpo técnico para a elaboração de projetos básicos e termos de referência consistentes e aderentes aos normativos técnicos.

Recomendação 5: Criar mecanismos de responsabilização baseados em resultados alcançados.

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Divergência dos dados apresentados no Relatório de Gestão quanto às metas físicas e financeiras das ações do Programa 2052-Pesca e Aquicultura previstas no orçamento da Unidade com os custos efetivamente realizados.

Fato

Quando da análise do Quadro 2 – A.2.2.3.1 – Ações – OFSS do Relatório de Gestão de 2013, verificou-se, conforme a seguir, divergências quanto às metas físicas e financeiras das ações do Programa 2052 – Pesca e Aquicultura previstas no orçamento da Unidade com os custos efetivamente realizados.

2819 – Funcionamento de Estações e Centros de pesquisa em Aquicultura – Na região Nordeste

Execução Orçamentária		Execução Física (centro\estação mantida)	
Dotação	Liquidação	Previsto	Realizado
160.000,00	20.764,10	1	1



O DNOCS tem sob sua responsabilidade o funcionamento de 14 estações e 02 centros de pesquisa em aquicultura, porém, verifica-se que os valores previstos e executados no orçamento e sua execução física são incompatíveis com a estrutura física da Unidade.

8687 – Capacitação para a Produção Alternativa de Alimentos para o Semiárido – Na Região Nordeste

Execução Orçamentária		Execução Física (produtor capacitado)	
Dotação	Liquidação	Previsto	Realizado
50.000,00	0	50	595

De acordo com o Relatório de Gestão, os custos dessa ação estão associados aos custos realizados na ação “Funcionamento de Estações e Centros de pesquisa em Aquicultura”, o que não se coaduna com os princípios e normas orçamentários.

Constata-se, conforme quadro acima, a inconsistência dos dados apresentados, visto que não houve execução orçamentária, porém foram capacitados 595 produtores.

Mesma situação foi observada nas ações 6425 – Banco Genético de Espécies de Peixes da Região Nordeste e 5282 – Desenvolvimento de Tecnologia de Processamento de Pescado – Na Região Nordeste.

Conforme informações do próprio Relatório de Gestão, os custos de todas essas ações estão sendo efetuados por meio de Termos de Cooperação para a Descentralização de Créditos (Destaque) firmados com o MI, devido à insuficiência de recursos da LOA para essa finalidade.

Todas as inconsistências observadas são reflexos da forma atual do processo de planejamento e execução orçamentário-financeiro, baseado em limites orçamentários impostos pelo MI quando da elaboração da LOA, condicionados ao atingimento de metas de resultado primário das contas públicas.

Ressalta-se que não foram apresentadas, no Relatório de Gestão, quaisquer informações relacionadas aos custos efetivamente executados pela Unidade para essas ações.

Ainda, observa-se, conforme quadro a seguir, que os custos que estão sendo executados por meio de destaque não advêm do Programa 2052 – Pesca e Aquicultura, o que vai de encontro com os princípios orçamentários que norteiam a elaboração, execução, acompanhamento e controle do orçamento:

Cód.	Programa	Despesas Empenhadas
2029	DESENVOLVIMENTO REGIONAL, TERRITORIAL SUSTENTÁVEL E ECONOMIA SOLIDÁRIA	6.837.714,65
2040	GESTÃO DE RISCOS E RESPOSTA A DESASTRES	44.135.432,11
2051	OFERTA DE ÁGUA	9.662.900,07
2069	SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	171.559.397,82
2111	PROGRAMA DE GESTÃO E MANUTENÇÃO DO	6.998.241,68



	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	
	TOTAL	239.193.686,33

Causa

Processo de elaboração orçamentária baseada em resultados;
Contingenciamento de recursos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 343/DG/AUDI, de 30/06/2014, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas-DNOCS, apresentou a seguinte manifestação:

O motivo principal da evidente desordem orçamentária a que estamos sujeitos esta expresso no item 2, do Ofício N ° 47/DGE/SE/MI, de 17.07.2012, que nos tirou qualquer possibilidade de fazer proposta orçamentária. Assim, a LDO 2013 apareceu para nós da forma que se reconhece absolutamente descabida e insuficiente para nossas ações. Negociamos então um destaque orçamentário com as mesmas características da LDO, que nos permite agir em todas as áreas aqui questionadas, como a produção de alevinos, a capacitação de pessoas, enfim, todas as atividades afetas ao DNOCS na área da Aquicultura. Esta mesma situação esta posta também para o ano de 2014. Para 2015, foi reaberta a janela de proposta orçamentária própria, que já esta praticamente montada.

Nos vários casos aqui citados, a nossa preferência pela utilização dos recursos do Destaque vem do fato de que eles não sofrem contingenciamento.

Com relação ao relatório de gestão, nada podemos complementar, pois não é de nossa competência fazê-lo. Entretanto, nossas ações programadas foram integralmente realizadas, e inclusive, superadas, como a produção e distribuição de 37 milhões de alevinos (o programado era de 30 milhões) e 595 pessoas capacitadas.

Em anexo, cópias do Of. N ° 47/DGE/SE/MI e do Mapeamento de Ações Integrantes da LDO de 2013, em uma descrição estão as ações previstas para o setor de Pesca e Aquicultura, bem como cópias dos Termos de Cooperação 8/2013 e 27/2013.

Análise do Controle Interno

Conforme se observa do teor do mencionado Ofício nº 47/DGE/SE/MI, que trata do lançamento do limite para a elaboração da proposta orçamentária para o exercício de 2013 no Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento – SIOP, no valor de R\$ 35.282.968,00, referente às despesas discricionárias, a Diretora do Departamento de Gestão Estratégica do MI informa ao Diretor-Geral do DNOCS que as ações 12QC - Implantação de obras e equipamentos para oferta d'água, 20N7 - Provimento de infraestrutura produtiva para arranjos produtivos locais - Plano Brasil sem Miséria, 20N8 - Promoção de Iniciativas para o Aprimoramento da Produção e Inserção Mercadológica – Plano Brasil



sem Miséria, e 20N9 - Apoio ao Associativismo e Cooperativismo - Plano Brasil sem Miséria, só poderiam contemplar recursos em planos orçamentários que não fazem parte do Programa Brasil sem Miséria, já que os valores relativos ao referido Programa seriam lançados na programação da Secretaria de Desenvolvimento Regional – SDR do MI, o que não excluiria articulação junto àquela Secretaria.

Porém essa informação não se coaduna com os fatos apontados, visto que, além de essas ações aqui citadas não se encontrarem vinculadas ao Programa Pesca e Aquicultura, reforça a forma equivocada da execução das ações desse Programa previstas no orçamento do DNCOS, conforme constatado neste relatório.

Portanto permanece a constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Alocar recursos orçamentários suficientes para a execução de suas ações dentro da unidade orçamentária da Entidade.

2.1.1.4 INFORMAÇÃO

Informações acerca do Projeto Executivo da obra.

Fato

A Barragem Fronteiras, situada a 27 km a oeste da sede do município de Crateús, barrará o Rio Poty e terá capacidade de acumulação de cerca de 488,18 milhões de metros cúbicos de água, com uma bacia hidráulica de 81,04 Km². A barragem será do tipo misto (terra e Concreto Compactado a Rolo - CCR), apresentando as seguintes características:

Barragem Principal – Tipo CCR

- Altura:	39,50 m
- Largura do Coroamento:	8,00 m
- Extensão pelo Coroamento:.....	880,00 m
- Cota do Coroamento:	269,50 m

Barragem Principal – Tipo Homogênea de Terra

- Altura:	29,50 m
- Largura do Coroamento:	8,00 m
- Extensão pelo Coroamento:.....	880,00 m
- Cota do Coroamento:	269,50 m

A finalidade da Barragem Fronteiras é o abastecimento dos distritos de Ibiapaba, Poty, Assis e Curral Velho e localidade de Cabaças, município de Crateús, cujos níveis de atendimento são insatisfatórios, e para irrigação de 5.000 ha de solos.

O projeto executivo da Barragem Fronteiras utilizado no RDC nº 01/2013 foi elaborado pela empresa Engesoft Engenharia e Consultoria Ltda. (CNPJ: 73.879.934/0001-19), a qual foi contratada pelo Instituto de Estudos Pesquisas e Projetos da Universidade Estadual do Ceará - UECE – IEPRO, que por sua



vez havia firmado o Convênio nº PGE-035/2007 com o DNOCS, para elaboração do referido projeto executivo.

Verificou-se que os elementos que compõem o projeto executivo foram elaborados por profissional legalmente habilitado, em consonância com OT IBR 01/2006, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP, recepcionada pelo Tribunal de Contas da União, conforme Acórdão nº 632/2012 - Plenário.

O projeto executivo foi aprovado em 03/06/2013, pelo Diretor de Infraestrutura Hídrica do DNOCS (fls. 23 do processo licitatório), sendo o referido projeto constituído das seguintes peças técnicas: relatório geral; orçamento revisado e detalhado, no importe de R\$ 171.354.603,89 (data-base: maio/2012); plantas e desenhos; cronograma físico-financeiro e especificações técnicas.

Verificou-se que as anotações de responsabilidade técnica do projeto e do orçamento da obra foram expedidas pelo Conselho Regional de Engenharia e Obras do Ceará - CREA-CE para Engenheiro da Engesoft Engenharia e Consultoria Ltda., conforme fls. 14/16 do processo licitatório. Ademais, consta às fls.17/18 do referido processo a Licença Prévia nº 15/2012 – DICOP – GECON, expedida pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente -SEMACE, com validade até 16/5/2015.

Consta, ainda, às fls. 21 do processo, o Certificado de Avaliação da Sustentabilidade da Obra Hídrica – CERTOH, referente à Barragem Fronteiras, emitido pela Agência Nacional de Águas – ANA, em 21/11/2012.

2.1.1.5 INFORMAÇÃO

Análise prévia do Edital RDC Presencial nº 01/2013.

Fato

Por ocasião da realização dos trabalhos de Acompanhamento Permanente de Gastos - APG no DNOCS, exercício 2013, foi emitida a NOTA TÉCNICA Nº 2097/2013/NAC-3/CGU-Regional/CE, de 18/09/2013, que tratou da análise preventiva do Edital RDC Presencial nº 01/2013, que possuía data de recebimento das propostas prevista para o dia 26/09/2013. Na referida Nota Técnica, foram abordadas as seguintes impropriedades:

1) pagamento dos serviços “Manutenção de Canteiros” e “Administração Local da Obra” em parcelas mensais fixas, sem a aferição dos serviços efetivamente disponibilizados;

2) exigências restritivas à competitividade, a saber:

I) item 8.4.5.7.4 do edital exigiu comprovação de vínculo empregatício do profissional detentor de atestado de responsabilidade técnica; e

II) item 8.4.5.8 incluiu o serviço de desmatamento racional de bacia hidráulica de açudes no rol daqueles que deverão ser comprovados por meio de atestados de



capacidade técnica, o que não guarda correlação direta com o objeto almejado (barragem).

Após o recebimento da Nota Técnica, o DNOCS providenciou o adiamento do procedimento licitatório para o dia 15/10/2013, bem como a correção das impropriedades levantadas, à exceção da cláusula de exigência de comprovação da execução do serviço de desmatamento racional de bacia hidráulica, que foi mantida, tendo sido, apenas, reduzido o percentual de quantitativos exigido dos licitantes, de 50% para 30% do total a ser contratado.

Ressalte-se que o fato encontra-se tratado em constatação específica neste Relatório.

2.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Inclusão de exigência de qualificação técnica restritiva ao processo licitatório, mesmo com orientação contrária expressada pelo TCU e CGU.

Fato

Em análise efetuada no Procedimento Administrativo nº 59400.002125/2013-37, que tratou do Edital do RDC Presencial nº 01/2013, para execução das obras e serviços de implantação da Barragem Fronteiras, constatou-se que as seguintes peças trataram da inclusão do serviço “Desmatamento Racional da Bacia Hidráulica” no rol de atestados técnicos a serem apresentados pelos licitantes:

- fls. 856/857 - Acórdão Nº 1.851/2013 – TCU – Plenário, de 17/07/2013, que tratou das irregularidades verificadas no Edital da Concorrência Pública 4/2012-DA/L, licitação essa revogada pelo DNOCS, que também se destinava à contratação de empresa para execução das obras de construção da Barragem Fronteiras. Foram efetuadas diversas recomendações ao Departamento, dentre elas, que a Autarquia se abstinhasse de incorrer em falhas relativas à exigência de atestado para serviços irrelevantes tecnicamente e/ou não enquadrados no núcleo central do objeto. Ademais, constou do Relatório do Ministro Relator o seguinte texto:

“Na presente licitação, a execução da barragem constitui o núcleo central do objeto, uma vez que os demais serviços/obras são acessórios em relação à construção da barragem Fronteiras. Por sua vez, os serviços inseridos no núcleo central do objeto são aqueles diretamente relacionados à consecução da barragem. Esses serviços, via de regra, devem compor a qualificação técnico-profissional e técnico-operacional e não devem ser objeto de subcontratação, pois a administração deve certificar-se de que a empresa que demonstrou capacidade para executá-los foi realmente a responsável pela sua execução.

No caso específico, para a execução do núcleo central do objeto, os serviços de escavação carga e transporte (ECT), execução dos aterros, execução do concreto compactado com rolo (CCR) são os que apresentam maior relevância. Logo, serviços que não sejam diretamente relacionados à consecução da barragem, como transporte de material de qualquer natureza não constituem o núcleo central do objeto em análise.”(grifo nosso)



- fls. 939 – Memo nº 217/DI/2013, de 26/08/2013, do Diretor de Infraestrutura Hídrica do DNOCS, que desconsiderou a recomendação efetuada pelo TCU, quando solicitou alteração do Edital do RDC Presencial nº 01/2013, para inclusão dos seguintes serviços no rol de atestados técnicos:

“1- Execução de, no mínimo, 4.000 ha de desmatamento racional de bacias hidráulicas de açudes públicos;

.....”

- fls. 940/941 – Despacho DNOCS nº 1398/DA, de 27/08/2013, da Diretoria Administrativa do DNOCS, que considerou a solicitação da DI intempestiva, já que alteraria decisão proferida pela Diretoria Colegiada, bem como mencionou trecho do Acórdão Nº 1.851/2013 – TCU – Plenário, já reportado anteriormente;

- fls. 954/955 - Ata da Reunião Extraordinária da Diretoria Colegiada do DNOCS, realizada no dia 30/08/2013, que deliberou pela inclusão dos requisitos propostos pela DI, com a republicação do Edital, em que pese posição negativa expressada pelo Diretor Administrativo do DNOCS;

- fls. 1082/1084 - NOTA TÉCNICA Nº 2097/2013/NAC-3/CGU-Regional/CE, de 18/9/2013, encaminhada pelo Ofício nº 28401/2013/NAC-3/CGU-Regional/CE, de 18/09/2013, que tratou da análise preventiva do Edital do RDC Presencial nº 01/2013, tendo sido apontado, dentre outras ocorrências, exigência técnica restritiva à competitividade, conforme tratado a seguir:

“II) a inclusão do serviço de desmatamento racional de bacia hidráulica de açudes no rol daqueles que deverão ser comprovados por meio de atestados de capacidade técnica se caracteriza em outro fator restritivo à participação, pois sua execução não guarda correlação direta com o objeto almejado (barragem).

Nessa linha de raciocínio, é importante a administração avaliar a oportunidade e conveniência da manutenção dessa exigência editalícia, pois restará vedada a subcontratação de tais serviços, serviços esses que não fazem parte, em regra, do negócio das empresas que exploram o ramo da construção civil de infraestrutura.

Com efeito, apenas a título de exemplo, por ocasião da contratação dos serviços de execução da obra de construção da Barragem Figueiredo em Alto Santo/CE, o DNOCS fez a opção de licitar à parte o serviço de desmatamento da bacia hidráulica do açude por intermédio da Concorrência Pública nº 002/2012-DA/L.

Ademais, os quantitativos exigidos dos licitantes naquela oportunidade limitaram-se a aproximadamente 30% do total a ser contratado, enquanto que, na situação em tela, estão sendo exigidos, para o mesmo serviço, quantitativos da ordem de 50%.”

- fls. 1.123/1.133 - Impugnação apresentada pela empresa Camter Construções e Empreendimentos S/A, CNPJ nº 05.500.018/0001-76, em 19/09/2013, que contestou a inclusão do item Execução de Desmatamento Racional de Bacias Hidráulicas de Açudes, com fundamento nos argumentos constantes do Acórdão Nº 1.851/2013 – TCU – Plenário;



- fls. 1.145 – Despacho nº 024/CPL/2013, de 01/10/2013, do Presidente da Comissão de Licitação, CPF ***.755.363-**, encaminhando o processo à DI e sugerindo a análise do pleito da empresa Camter Construções e Empreendimentos S/A, sendo ressaltado o seguinte:

“considerando que o presente Edital já foi analisado pela equipe de Auditores da CGU, onde a mesma não se opôs na inclusão do Edital de RDC nº 001/2013 do item “execução de desmatamento racional de bacias hidráulicas de açudes”.”

- fls. 1.146 – Despacho do Diretor de Infraestrutura Hídrica, datado de 09/10/2013, referindo-se ao Despacho Nº 024/CPL/2013, e reiterando a decisão de incluir a comprovação, por parte da empresa licitante, em ter executado serviços de desmatamento racional, sendo alegados aspectos ambientais e financeiros. Ressalte-se que constou do Despacho a seguinte informação:

“Cabe destacar, ainda, que a Controladoria Geral da União – CGU, efetuou análise do Edital cuja exigência em questão foi considerada cabível. Assim, sugiro que o recurso interposto pela impugnante seja considerado improcedente.”

- fls. 1.175/1.178 - Resposta aos esclarecimentos apresentadas pela Empresa Camter Construções e Empreendimentos Ltda., datado de 10/10/2013, assinado pelo Presidente da Comissão de Licitação, que manteve o mesmo entendimento apresentado pelo Diretor de Infraestrutura Hídrica do DNOCS, inclusive quanto à informação equivocada de que a CGU havia considerado a inclusão do referido serviço como cabível.

Em vista do fato, foi expedida a NOTA DE AUDITORIA nº 201315368/01, de 19/11/2013 que explicitou o fato acima e recomendou que fosse elaborado e encaminhado documento a todos os licitantes que solicitaram o Edital RDC Presencial nº 01/2013, com a informação de que a CGU, em nenhum momento, considerou pertinente a exigência de comprovação da execução do serviço “Desmatamento Racional de Bacias Hidráulicas de Açudes” para fins de qualificação técnica dos licitantes, pelo contrário, considerou a inclusão da referida exigência como fator restritivo ao procedimento licitatório.

Por intermédio do Ofício nº 738/DG/AUDI, de 25/11/2013, o DNOCS encaminhou a comprovação do atendimento à recomendação supracitada.

Releva informar que, anteriormente à modificação no Edital de licitação que incluiu o serviço “Desmatamento Racional de Bacias Hidráulicas de Açudes” como requisito para habilitação técnica, referido serviço constava no rol daqueles passíveis de subcontratação, conforme item 6.7.2 do RDC nº 01/2013 (versão do edital com previsão de recebimento das propostas para 17/09/2013).

De fato, seria razoável a subcontratação desse serviço, tendo em vista que o mesmo não costuma fazer parte do negócio das empresas que exploram o ramo da construção civil de infraestrutura, por prever a inclusão de equipe de campo com engenheiros florestais, veterinários e biólogos. Com a modificação



do Edital, o serviço foi excluído do rol de serviços passíveis de subcontratação, restringindo a participação de empresas no certame licitatório.

Registre-se que, conforme Ata da Sessão de Recebimento e Julgamento das Propostas de Percentual de Desconto (fls. 1.183/1.184), datada de 15/10/2013, apenas dois consórcios apresentaram propostas na licitação (Consórcio Fronteiras e Consórcio Barragem Fronteiras), não havendo participação de empresas individuais. Verificou-se, ainda, que outras oito empresas que solicitaram o edital de licitação não apresentaram proposta de preços, o que sinaliza a restrição à participação de interessados no certame licitatório, motivada pela inclusão da exigência retro.

Conforme p. 139 da Seção 3 do DOU, de 27/11/2013, que divulgou o resultado da habilitação do RDC Presencial nº 01/2013, apenas o Consórcio Barragem Fronteiras, composto pelas empresas Galvão Engenharia S/A e EIT Construções S/A foi considerado habilitado.

Em vista dos fatos acima, constata-se que a inclusão do serviço “Desmatamento Racional de Bacias Hidráulicas de Açudes” constituiu-se em fator restritivo ao certame licitatório, com o agravante de que o fato já havia sido alertado, tanto pelo Tribunal de Contas da União, pelo Acórdão Nº 1.851/2013 – TCU – Plenário, como pela CGU, por intermédio da NOTA TÉCNICA Nº 2097/2013/NAC-3/CGU-Regional/CE.

Causa

Decisão de Diretores e da comissão de licitação do DNOCS de incluir cláusula restritiva ao procedimento licitatório, desconsiderando as recomendações do TCU e CGU.

Manifestação da Unidade Examinada

O achado em tela, pela relevância e considerando que o resultado da licitação ainda não havia sido adjudicado, foi levado ao conhecimento da direção do DNOCS, por meio da Nota de Auditoria nº 201315368/02, de 11/12/2013.

Em resposta, o Diretor Geral do DNOCS encaminhou o Ofício nº 808/2013-DG/DI, de 30/12/2013, com o seguinte esclarecimento acerca do tema:

“No entendimento da Administração tal exigência guarda correlação direta com o objeto almejado e não restringe a participação de interessados na disputa.

Isso porque a execução de desmatamento se incluiu objetivamente nos serviços intrinsecamente atrelados à implantação da barragem propriamente dita, posto que, sem a plena e concomitante conclusão do desmatamento racional, a barragem se tomará inoperante, uma vez vedado o fechamento da barragem sem a adequada execução do desmatamento. Indispensável, então, a execução da barragem e do desmatamento com obediência ao cronograma firmado, pois eventual descompasso no ritmo de execução da barragem e do desmatamento pode provocar inúmeros prejuízos e atrasos no término do empreendimento.



Portanto, o serviço de desmatamento racional é diretamente relacionado à execução da barragem, sendo estrategicamente inadequado separar a execução da obra da barragem da execução do desmatamento racional.

Importante igualmente mencionar que o desmatamento racional da bacia hidráulica se constitui em serviço técnico de considerável repercussão ambiental, pois o desmatamento da bacia é apto a impactar gravemente o meio ambiente de toda a região do empreendimento e as áreas adjacentes. Vale registrar, ainda, que a Lei nº 3.824/64 e as Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA são taxativas ao determinar a obrigatoriedade da destoca e consequente limpeza das bacias hidráulicas dos açudes, represas ou lagos artificiais construídos pela União.

No caso concreto, a relevância dos serviços de desmatamento se percebe também pelo valor dos serviços em cogitação, algo em tomo de dez por cento do montante total estimado da contratação.

Em relação ao entendimento da CGU de que a execução do serviço de desmatamento não faz parte, em regra, do negócio das empresas que exploram o ramo de construção civil de infraestrutura, cabe esclarecer que existem no mercado empresas do ramo de construção civil de infraestrutura que executam o serviço de desmatamento. Além disso, o edital do certame previu a possibilidade de participação de consórcios, algo que propicia maior participação de interessados, permitindo, inclusive, o ingresso na disputa, por meio de consórcio, de eventual empresa do ramo de construção civil de infraestrutura que não execute o desmatamento citado.

Já no que diz respeito ao exemplo citado pela CGU, de que na obra de construção da barragem Figueiredo foi feita a opção de licitar separadamente o serviço de desmatamento da bacia hidráulica, cabe ressaltar que o caso narrado pela CGU foi, em verdade, um caso isolado na experiência dos últimos anos.

Na barragem Figueiredo, a licitação do desmatamento teve sua conclusão postergada, de tal modo que não houve a necessária sincronia entre a execução da barragem e a execução do desmatamento. Os serviços foram iniciados em dezembro/2012 e, caso tivesse havido um período de chuvas com precipitações mesmo em tomo da média histórica, os trabalhos de desmatamento não teriam sido executados, haja vista que as atividades foram desenvolvidas no período de dezembro/2012 a junho/2013. Ou seja, toda a vegetação estaria submersa.

Ademais, a título de exemplo, merece ser esclarecido que na execução da barragem Taquara ocorreu a licitação conjunta das obras da barragem e do desmatamento, sendo que tal empreendimento foi concluído com êxito, sem os transtornos verificados na realização de licitações distintas para a barragem e para o desmatamento.

Quanto ao entendimento da CGU de que estão sendo exigidos quantitativos de atestados de 50% do total a ser contratado, é necessário esclarecer que o



edital da disputa exigiu a comprovação de execução de, no mínimo, 2.400 ha, ou seja, 30% do total a ser contratado.”

O retromencionado Ofício encaminhou, ainda, despacho assinado pelo Diretor de Infraestrutura Hídrica do DNOCS, também datado de 30/12/2013, contemplando o seguinte esclarecimento acerca da constatação:

“As exigências técnicas dos editais para contratação de obras visam promover a seleção de empresas capazes de executar os serviços de construção, de conformidade com o projeto, o cronograma físico-financeiro e as especificações técnicas.

Um balanço dos prós e contras mostra, indubitavelmente, que o processo seletivo é salutar, muito embora deflagre um efeito colateral inevitável - a restrição do universo das empresas aptas a buscar a vitória na licitação.

No item 3.1.2 do Relatório do Acórdão nº 1851/2013 – TCU/Plenário transcrito adiante, que se reporta à licitação anterior da Barragem Fronteiras (Concorrência 4/2012-DA/L), o Tribunal de Contas da União não se refere à exigência de comprovação de execução de serviços de desmatamento racional.

3.1.2 - Situação encontrada:

Constatou-se, no procedimento administrativo referente à Concorrência 4/2012-DA/L, a existência de algumas exigências no Edital de licitação que não contemplam os requisitos mínimos e que são indicativas de restrição à competitividade, contrariando o disposto na Lei 8.666/1993 e jurisprudência desta Corte de Contas: comprovação da execução prévia de serviços materialmente e/ou tecnicamente irrelevantes. Adicionalmente foram utilizados diferentes índices de reajustamento sem especificar a forma de aplicação desses índices.

Essas exigências contrariam o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, os artigos 30, §1º, inciso I, e art. 40, incisos XI, da Lei 8666, de 1993, assim como reiterada jurisprudência desta Corte de Contas.

Dentre os serviços elencados no Edital 4/2012-DA/L com vistas a qualificar tecnicamente as empresas para a concorrência (cinco serviços), verifica-se que a natureza deles é bastante distinta e seus valores nem sempre são significativos em relação ao valor total do objeto a ser licitado. A análise desses serviços é feita a seguir.

EXIGÊNCIA DA COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS QUE NÃO SÃO MATERIALMENTE RELEVANTES

A jurisprudência do TCU é no sentido de que as exigências de qualificação técnica, quer técnico-profissional, quer técnico-operacional, devem recair sobre parcelas que sejam, simultaneamente, de maior relevância e valor significativo e tais requisitos devem ser demonstrados no instrumento convocatório ou no processo administrativo da licitação,



a exemplo da Súmula 263/2011 e dos Acórdãos 167/2001, 170/2007 e da Decisão 574/2002, todos do Plenário.

Complementarmente à jurisprudência, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) publicou em 1º/2/2008 a Portaria 108, que determina que nas obras rodoviárias contratadas pelo DNIT, os itens de maior relevância devem ser entendidos como aqueles que constem do objeto licitado em valor igualou superior a 4% do valor do contrato.

Da mesma forma determina que a exigência de Capacitação Técnica se restrinja aos itens de maior relevância técnica e financeira contidos no objeto a ser licitado em número máximo de oito e não superior a 50% das quantidades licitadas para o serviço específico.

Analisando o processo administrativo da licitação, verifica-se que o item transporte de material de qualquer natureza não possui valor significativo, contribuindo com percentual da ordem de 3,13% em relação ao custo total da barra em Fronteiras/CE. O Edital 4/2012 recorre a esse item na descrição de vários itens de transporte como material de 1ª categoria com empolamento, agregados para concreto, transporte de CCR e areia.

Ressalta-se que, embora não exista, na Lei 8.666/1993, limitação específica à comprovação da capacitação técnico-operacional, a discricionariedade da administração encontra-se restrita aos limites do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, que somente admite exigências de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Nesse sentido, também é precisa a lição de Marçal Justen Filho: 'A Constituição não defere ao Administrador a faculdade de, ao discriminar as condições de habilitação, optar pela maior segurança possível (...) a Constituição determina que o mínimo de segurança configura o máximo de restrição possível.'

Logo, a exigência de demonstração de realização desta atividade, como verificado nos autos, de item que não é materialmente relevante em relação ao custo total da barragem, caracterizado como indispensável à habilitação, não se coaduna às normas constitucionais.

SERVIÇOS IRRELEVANTES TECNICAMENTE E/OU NÃO ENQUADRADOS NO NÚCLEO CENTRAL DO OBJETO

O serviço 'transporte de material de qualquer natureza' carece de relevância técnica, pois é um serviço de baixa complexidade e de natureza repetitiva (a dificuldade não aumenta de forma relevante com o aumento da quantidade de serviço a ser realizado). A título de exemplo, a diferença entre a realização de transporte de materiais (areia, CCR, brita) é unicamente, o dimensionamento das equipes, que demandará uma maior quantidade de equipamentos (caminhões basculante) e



peçoal, diferentemente de outros serviços cujo aumento da quantidade acarreta aumento da complexidade de execução (modificação da técnica construtiva, dos materiais a serem empregados), a exemplo da execução de pontes (a execução de uma ponte com vão de 100 metros é bem menos complexa do que a execução de uma ponte com vão de 500 metros) ou de escavações (uma escavação de 2 metros de profundidade é bem menos complexa do que uma escavação de 10 metros de profundidade, as quais demandarão serviços de contenção diferenciados).

Na presente licitação, a execução da barragem constitui o núcleo central do objeto, uma vez que os demais serviços/obras são acessórios em relação à construção da barragem Fronteiras. Por sua vez, os serviços inseridos no núcleo central do objeto são aqueles diretamente relacionados à consecução da barragem. Esses serviços, via de regra, devem compor a qualificação técnico-profissional e técnico-operacional e não devem ser objeto de subcontratação, pois a administração deve certificar-se de que a empresa que demonstrou capacidade para executá-los foi realmente a responsável pela sua execução.

No caso específico, para a execução do núcleo central do objeto, os serviços de escavação carga e transporte (ECT), execução dos aterros, execução do concreto compactado com rolo (CCR) são os que apresentam maior relevância. Logo, serviços que não sejam diretamente relacionados à consecução da barragem, como transporte de material de qualquer natureza não constituem o núcleo central do objeto em análise.

No procedimento licitatório do RDC nº 01/2013 foi exigido comprovante da execução de 2.400 ha de desmatamento racional, que correspondem a 29,62% dos 8.103,56 ha incluídos na planilha do orçamento base.

O valor total do desmatamento racional - R\$ 15.688.247,00 (quinze milhões e seiscentos e oitenta e oito mil reais e duzentos e quarenta e sete reais) a preços do orçamento base - tem relevância, haja vista que equivale a 9,15% dos R\$ 171.354.603,89 estipulados como preço máximo da obra.

O simples fato de ser considerado um serviço acessório da construção da barragem, ou uma ação complementar, não diminui a relevância técnica do desmatamento racional que, além de exigir mão-de-obra e máquinas similares às utilizadas na construção da barragem, pede, como reconhece a CGU/CE na Nota de Auditoria nº 201315368/12, mão-de-obra específica e adicional, como engenheiros florestais, veterinários e biólogos.

No final da página 3 da Nota de Auditoria nº 201315368/12, a CGU/CE apresentou a seguinte dedução: "Verificou-se, ainda, que outras oito empresas que solicitaram o edital de licitação não apresentaram propostas de preços, o que configura a restrição à participação de interessados no certame licitatório, motivada pela inclusão da exigência retro".

O raciocínio é questionável.



Como não apresentaram interpelações sobre a exigência de comprovante de desmatamento racional, as oito empresas podem ter desistido da licitação por outros motivos, como: nível dos preços incompatível com suas capacidades operacionais; comprometimento inesperado de seus quadros de pessoal, maquinários e demais recursos com a execução de outras obras; etc.

As exigências de comprovantes de execução de serviços, que são de natureza seletiva, de uma forma ou de outra restringem a competição nos procedimentos licitatórios - o importante é que o objeto licitado seja bem executado.

A Diretoria de Infraestrutura continua a sustentar o entendimento que defendeu na reunião da Diretoria Colegiada do DNOCS de 30.08.2013, onde foi aprovada a exigência de comprovação da execução de 2.400 ha de desmatamento racional no procedimento licitatório do RDC nº 01/2013 (Açude Fronteiras).”

Por meio do Ofício nº 249/DG/AUDI, de 15/05/2014, o Diretor-Geral do DNOCS/Substituto encaminhou cópia de documentação apresentada pela Diretoria de Infraestrutura Hídrica e Procuradoria Federal do DNOCS.

Referida documentação trata fundamentalmente do conteúdo do Parecer nº 04/2014/GMP/CAJ/PF-DNOCS/PGF/AGU, de 09/01/2013, onde a Procuradoria Federal do DNOCS se manifesta acerca das supostas irregularidades apontadas pela CGU, verificadas no procedimento licitatório do RDC Presencial nº 012013, para contratação das obras de implantação da Barragem Fronteiras

Por fim, por meio do Ofício nº 353/DG/AUDI, de 07/07/2014, o DNOCS apresentou a seguinte manifestação:

“Por enquanto, o DNOCS está cuidando de atender a determinação proferida pelo Tribunal de Contas da União no item 9.2, abaixo transcrito, do Acórdão 1197-16/14-P, que responde a “representação formulada pelo Consórcio Fronteiras, na pessoa de sua empresa líder: GPO - Gestão de Projetos e Obras Ltda., versando sobre possíveis irregularidades no curso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) nº 1/2013, realizado na forma presencial pelo Departamento Nacional de Obras Contra As Secas (Dnocs), tendo por objeto a contratação de empresa para a execução de obras e serviços de implantação da barragem Fronteiras, no município de Crateús/CE, com valor máximo previsto de R\$ 171.354.603,89”.

“9.2 - fixar, com fulcro no art. 45, caput, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 71, inciso IX, da Constituição Federal/88, e visando dar isonomia ao certame licitatório ora em enfoque, o prazo de 15 (quinze) dias para que o Dnocs realize diligência junto ao Consórcio Fronteiras, com fulcro no subitem 7.3.2.2.2 do edital e no art. 40, §2º, alínea “b”, do Decreto 7.581/2011, indagando-o se ele adere, ou não, às composições de custos unitários constantes dos sistemas de referências adotados pelo Dnocs no RDC Presencial 1/2013, adotando, após isso, as providências necessárias à revisão do ato de desclassificação do Consórcio



Fronteiras, e promovendo, se for o caso, a anulação do ato de desclassificação, retomando, a partir daí, os ritos ordinários do procedimento licitatório”.

O DNOCS entende que, antes de sanear as supostas irregularidades e inconsistências apontadas no Relatório da CGU/CE, deve implantar as determinações do Acórdão 1197-16/14-P.

Porém, os serviços de construção da Barragem Fronteiras não serão iniciados sem que a Administração do DNOCS tenha plena convicção de que, na escolha da posição assumida a ser assumida, será levada em conta a legalidade e almejado o bem público.”

Análise do Controle Interno

Quanto aos esclarecimentos apresentados pelo Diretor Geral da Autarquia, em nenhum momento foi sugerida a contratação em separado do serviço “Desmatamento Racional da Bacia Hidráulica”, apesar de se entender razoável em razão da sua relevância financeira, porém o questionado foi a inclusão do serviço no rol de atestados técnicos a serem apresentados pelos licitantes, o qual, ao contrário do informado, não está diretamente relacionado à execução da barragem e, portanto, se constituiu em fator restritivo à competitividade do certame licitatório.

Tal serviço poderia, conforme previsto anteriormente à primeira modificação efetuada no Edital RDC 01/2013, ter constado do rol daqueles passíveis de subcontratação, sem a necessidade de sua inclusão como requisito para habilitação técnica.

No que se refere à informação de que existiria no mercado empresas do ramo de construção civil de infraestrutura que executariam o serviço de desmatamento e que poderiam participar de forma consorciada, não foram comprovadas sua existência, em número, que afastasse a tese arguida de restrição à competitividade do certame.

Ressalte-se que, conforme se verifica no processo licitatório, a participação de empresas em consórcio somente foi autorizada após incisiva manifestação da Procuradoria Federal junto ao DNOCS, já que a Diretoria de Infraestrutura Hídrica da Autarquia por diversas vezes tentou excluir tal participação.

Discorda-se, ainda, do posicionamento apresentado pelo Diretor de Infraestrutura do DNOCS, haja vista que um procedimento licitatório salutar seria o que permitisse uma maior competitividade entre os licitantes, nunca uma restrição do universo de empresas aptas a licitar, conforme informado.

Ademais, quanto à afirmação de que o item 3.1.2 do Acórdão TCU nº 1851/2013-Plenário não se referia à exigência de comprovação de execução de serviços de desmatamento racional, apesar do julgado não se reportar de maneira expressa ao serviço em questão, explicita que na licitação em tela (Concorrência 4/2012-DA/L) apenas os serviços inseridos no núcleo central do objeto e diretamente relacionados à consecução da barragem deveriam



compor a qualificação técnico-profissional e técnico-operacional, nominando, inclusive, quais serviços deveriam ser incluídos, quais sejam, os serviços de “escavação carga e transporte (ECT)”, “execução dos aterros”, execução do “concreto compactado com rolo (CCR)”.

Apesar da relevância financeira do serviço desmatamento racional (9,15% do orçamento base), o que até mesmo justificaria uma licitação em separado, excluindo-o das exigências de qualificação técnica, os demais serviços com exigência de atestados técnicos previstos no Edital já correspondem 46,92% do orçamento básico, sendo, portanto, bastantes representativos.

Verifica-se improcedente, ainda, o esclarecimento de que os licitantes não teriam apresentado interpelações sobre a exigência de comprovante de desmatamento racional, haja vista que, diferentemente do informado, conforme fls. 1.123/1.133 do processo licitatório, a empresa Camter Construções e Empreendimentos S/A (CNPJ nº 05.500.018/0001-76) contestou a inclusão do item Execução de Desmatamento Racional de Bacias Hidráulicas de Açudes, com fundamento nos argumentos constantes do Acórdão Nº 1.851/2013 – TCU – Plenário, já mencionado.

Não fosse suficiente, o fato também foi contestado pelo Diretor Administrativo da própria Autarquia, conforme Despacho DNOCS nº 1398/DA, de 27/08/2013 (fls. 940/941 do processo licitatório), que também argumentou os fatos constantes do Acórdão Nº 1.851/2013 – TCU – Plenário.

Por fim, por ocasião da expedição da Nota de Auditoria nº 201315368/02, foi recomendado que, em vista das irregularidades verificadas, o dirigente máximo da Autarquia deveria decidir pela continuidade ou cancelamento do procedimento licitatório em questão, respaldado em prévia manifestação da Procuradoria Federal junto ao DNOCS.

A esse respeito, a Procuradoria Federal junto ao DNOCS exarou o Parecer nº 04/2014/GMP/CAJ/PF-DNOCS/PGF/AGU, de 09/01/2013, em que preliminarmente informa que, à luz do art. 31 da CF/88 e da Lei Complementar nº 73/93, caberia à Advocacia-Geral da União prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do DNOCS nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Em vista do fato acima, a Procuradoria considerou que tanto a exigência editalícia de atestados de execução de serviços de “Desmatamento Racional”, quanto os fatos concernentes ao regime de execução das obras, seriam questões eminentemente técnicas e, portanto, caberiam aos gestores da Autarquia a tomada de decisão quanto a sua adoção.

Contudo, informa que o gestor deveria levar em conta, em sua decisão a ser proferida pela continuidade ou cancelamento do procedimento licitatório, o entendimento do TCU no Acórdão nº 2282/2011 – Plenário, que considera que o serviço “desmatamento, tipo racional, em bacia hidrográfica (área lago)” carece de relevância técnica, pois é um serviço de baixa complexidade e de natureza repetitiva ...”.



Ademais, no que se refere ao regime de execução da obra, transcreve a publicação “ROTEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICA”, aprovada pela Portaria-SECEX nº 33, de 07/12/2012, do TCU, a qual, pelas definições ali constantes, reflete o entendimento da CGU quanto à inadequação da adoção do regime de empreitada global para a contratação em tela.

Logo, apesar de não ser explícito, o posicionamento da Procuradoria Federal junto ao DNOCS alerta os gestores do DNOCS para a necessidade de levar em consideração entendimentos do TCU que serviram de alicerces para a análise tecida por esta unidade regional da CGU.

Por fim, os esclarecimentos apresentados em resposta ao Relatório Preliminar de Contas também não modificam o entendimento mantido por esta Controladoria Regional, tendo em vista que o escopo tratado no Acórdão TCU nº 1197-16/14-P não mantém correlação com os fatos apontados nesta constatação de auditoria.

Recomendações:

Recomendação 1: Sanear as irregularidades e inconsistências apontadas neste Relatório, sem prejuízo de outras, verificadas no Edital do RDC Nº 01/2013.

Recomendação 2: Promover nova publicação do Edital para contratação das obras da Barragem Fronteiras, uma vez adotadas as providências recomendadas no item anterior.

Recomendação 3: Adotar providências visando apurar as condutas dos dirigentes da Autarquia diante da falta de providências para saneamento das irregularidades apontadas pela CGU em notas de auditoria, materializadas neste Relatório, esclarecendo que o assunto será remetido à Corregedoria Setorial da CGU (Corin) para conhecimento e providências que entender cabíveis.

2.1.1.7 CONSTATAÇÃO

Utilização de critérios de medição conflitante com o regime de execução empreitada por preço global, que por sua vez é inadequado para a especificidade da obra.

Fato

O Edital do RDC Presencial nº 01/2013 e suas especificações técnicas preveem que os pagamentos serão efetuados com base em medições dos quantitativos de serviços efetivamente executados, conforme se verifica a seguir:

Edital RDC Presencial nº 001/2013

“12. PAGAMENTOS



12.1. Somente serão efetuados os pagamentos referentes aos serviços efetivamente executados e medidos, desde que cumpridas todas as exigências contratuais.

12.2. Os pagamentos das obras e serviços objeto do presente Contrato serão efetuados em reais, com base nas medições mensais dos serviços efetivamente executados e aprovados pela CONTRATANTE, procedidas independentemente de solicitação da CONTRATADA, e obedecendo aos preços unitários propostos.” (grifo nosso)

Volume 3 - Especificações Técnicas:

“2.8. Termos Gerais de Medição e Pagamento

Consideram-se incluídas, nos preços unitários estabelecidos para os diversos itens do quadro de quantidades, todas e quaisquer obras, de natureza provisória, não constantes do projeto e/ou destas Especificações Técnicas.

Serão elaborados e apresentados pela CONSTRUTORA, relatórios mensais, contendo os boletins de medições, os quais deverão conter as quantidades dos serviços com suas unidades específicas de medição realizados no período. Tais Relatórios serão encaminhados à FISCALIZAÇÃO para análise e aprovação, após o que, serão apresentados à direção do CONTRATANTE para sua devida aprovação.” (grifo nosso)

Em que pese a previsão expressa de que os pagamentos serão efetuados após medições dos quantitativos de serviços efetivamente executados, após questionamento efetuado pela Construtora Galvão Engenharia S/A, acerca do critério de medição que seria adotado, a comissão de licitação entendeu de forma diversa, baseada no regime de execução por preço global previsto no Edital, conforme transcrições extraídas do Procedimento Administrativo nº 59400.002125/2013-37, a seguir:

- fls. 1.118/1.119 – Documento datado de **03/10/2013**, da Construtora Galvão Engenharia S/A, que solicita esclarecimentos quanto ao RDC Presencial nº 01/2013. Um dos questionamentos foi o seguinte:

“...Desta forma entendemos que o PREÇO GLOBAL será utilizado apenas para o julgamento das propostas de preços pelo menor PREÇO GLOBAL, e que os serviços executados serão medidos pelas quantidades reais executadas, e pagos pelos preços unitários apresentados. Nosso entendimento está correto?”

- fls. 1170/1172 – Resposta, de **09/10/2013**, aos questionamentos apresentados pela Empresa Galvão Engenharia S/A, assinada pelo Presidente da Comissão de Licitação do DNOCS, em que se destaca aquela apresentada para a pergunta transcrita acima, conforme a seguir:

“O Regime de Execução será realizado por meio de empreitada por preço global, em que pese a licitante se compromete a realizar o serviço por preço certo e total, assumindo o risco por eventuais distorções de quantitativos a serem executados a maior do que o previsto no contrato.”



Contudo, conforme farta jurisprudência acerca do tema, o edital de licitação é a lei interna do certame e tem por finalidade fixar as condições necessárias à participação dos licitantes, ao desenvolvimento da licitação e à futura contratação. Logo, em observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, as exigências editalícias devem ser cumpridas integralmente, ressalvadas aquelas consideradas ilegais.

Embora se reconheça que a resposta apresentada pela Comissão de Licitação esteja em sintonia com o regime de execução definido no Edital, que é o de empreitada por preço global, conforme item 3.5, ela contraria a regra disposta no instrumento convocatório, de maneira que não tem o condão de prevalecer.

Vale ressaltar que esse problema deriva da incompatibilidade do critério de medição e pagamento com o regime de execução da obra definido no Edital do RDC Presencial nº 001/2013.

Ressalte-se que a escolha do regime de execução por empreitada global foi motivada pelas disposições contidas nos §§ 1º e 2º do art. 8º da Lei nº 12.462/2011, as quais discorrem que nas licitações e contratações de obras e serviços de engenharia efetuadas no Regime Diferenciado de Contratação - RDC, deverão ser adotados, preferencialmente, os regimes de empreitada por preço global, empreitada integral ou contratação integrada.

Ademais, a referida Lei assevera que, no caso de inviabilidade da aplicação de tal dispositivo, poderá ser adotado outro regime, no caso a empreitada por preço unitário, hipótese em que deverão ser inseridos os motivos que justificaram a exceção nos autos do procedimento.

Ocorre que, como o objeto licitado refere-se a uma obra de construção de barragem, que contempla diversos serviços de significância financeira com difícil precisão dos seus quantitativos em fase de projeto, tais como escavação, compactação e transporte de materiais, dentre outros, a escolha pelo regime de empreitada por preço global mostra-se inadequada para a contratação em tela.

Tal assertiva baseia-se no fato de que o regime de execução em comento pressupõe que as medições e pagamentos da obra devem ser realizados por etapas ou parcelas da obra, de acordo com o estabelecido em cronograma físico-financeiro, e na evolução física, não se considerando os reais quantitativos de serviços efetivamente executados e, portanto, implicando em riscos significativos para as partes contratuais, no caso de incertezas nas quantidades a serem efetivamente executadas.

Tal entendimento encontra-se didaticamente caracterizado no Acórdão nº 1977/2013-TCU – Plenário, que recomenda o seguinte:

9.1.3. a empreitada por preço global, em regra, em razão de a liquidação de despesas não envolver, necessariamente, a medição unitária dos quantitativos de cada serviço na planilha orçamentária, nos termos do art. 6º, inciso VIII, alínea 'a', da Lei 8.666/93, deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual; enquanto que a empreitada por preço



unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras;

Ademais, a [Lei nº 12.708/2012](#), que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013, prevê, nos incisos II e III do § 6º do art. 102, que no caso de adoção do regime de empreitada por preço global, devem ser observadas as seguintes disposições:

“II - o contrato deverá conter cronograma físico-financeiro com a especificação física completa das etapas necessárias à medição, ao monitoramento e ao controle das obras, não se aplicando, a partir da assinatura do contrato e para efeito de execução, medição, monitoramento, fiscalização e auditoria, os custos unitários da planilha de formação do preço;

III - mantidos os critérios estabelecidos no caput, deverá constar do edital e do contrato cláusula expressa de concordância do contratado com a adequação do projeto básico, sendo que as alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais e estudos técnicos preliminares do projeto não poderão ultrapassar, no seu conjunto, 10% (dez por cento) do valor total do contrato, computando-se esse percentual para verificação do limite do § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993;”

A propósito, a planilha orçamentária da Barragem Fronteiras utilizada no Edital do RDC Presencial nº 01/2013 é oriunda do projeto executivo elaborado pela empresa Engesoft Engenharia e Consultoria Ltda., CNPJ nº 73.879.934/0001-19, contratada pelo Instituto de Estudos Pesquisas e Projetos da UECE – IEPRO, CNPJ 00.977.419/0001-06, que por sua vez firmou o Convênio nº PGE-O35/2007 com o DNOCS, para elaboração do projeto executivo da obra em questão.

Referida empresa também foi a responsável pela emissão da Anotação de Responsabilidade Técnica do orçamento da obra, datada de 13/02/2012, conforme fls. 16 do Procedimento Administrativo nº 59400.002125/2013-37.

Conforme despacho constante às fls. 45 dos autos, proferido pelo Coordenador de Estudos e Projetos da Autarquia, o Volume V do projeto executivo da obra (Quantitativos e Orçamento) foi revisado pela empresa projetista, sendo atualizado para maio/2012, e analisado pelo Serviço de Avaliação de Custos - COB/AC do DNOCS.

Contudo, a análise realizada pelo Serviço de Avaliação de Custos - COB/AC, constante às fls. 35 dos autos, não contemplou a certificação dos quantitativos de serviços elaborados pela Engesoft Engenharia e Consultoria Ltda., conforme trecho do despacho a seguir:

“...Cabe ressaltar que a análise se restringiu apenas aos custos unitários, não abrangendo as composições dos custos, os quantitativos apresentados.”



Nesse cenário, o risco da execução contratual sob o regime de empreitada por preço global se eleva sobremaneira para as partes, sendo imprescindível a prévia certificação dos quantitativos de serviços licitados pela área técnica do DNOCS.

Causa

Não adoção de providências visando para saneamento das impropriedades apontadas pela CGU em notas de auditoria.

Manifestação da Unidade Examinada

O achado em tela, pela relevância e considerando que o resultado da licitação ainda não havia sido adjudicado, foi levado ao conhecimento da direção do DNOCS, por meio da Nota de Auditoria nº 201315368/02, de 11/12/2013.

Em resposta, o Diretor Geral do DNOCS encaminhou o Ofício nº 808/2013-DG/DI, de 30/12/2013, com o seguinte esclarecimento acerca do tema:

“Acerca da constatação supra, a CGU entende que o regime de execução da obra em questão deve ser o regime de empreitada por preço unitário, consoante previu o Item 12 do edital, de tal sorte que uma nota de esclarecimento e a nomenclatura atribuída ao regime de execução não poderiam prevalecer sobre a essência do edital, senão vejamos:

“Embora se reconheça que a resposta apresentada pela Comissão de Licitação esteja em sintonia com o regime de execução definido no edital, que é o de empreitada por preço global, conforme item 3.5, ela contraria a regra disposta no instrumento convocatório, de maneira que não tem, o condão de prevalecer.

Vale ressaltar que esse problema deriva da incompatibilidade do critério de medição e pagamento com o regime da execução da obra definido no edital do RDC Presencial nº 001/2013.”

Em suma, a CGU entendeu que, embora o edital se referisse a empreitada por preço global e a resposta/esclarecimento da comissão se alinhasse a essa disposição, tais ditames não poderiam prevalecer sobre a essência do edital, a qual seria de empreitada por preço unitário, conforme item 12 do edital.

Perceba-se que a Nota de Auditoria transcreve apenas a nota de esclarecimento confeccionada em 09.10.2013, a qual reafirmara que o regime de execução deveria ser o de empreitada por preço global, daí as conclusões da CGU acima citadas.

Entretanto, a Administração, antecipando-se ao entendimento posteriormente exposto pela CGU, por meio da já citada Nota de Auditoria, retificou, em 11.10.2013, a Nota de Esclarecimento anterior, tornando-a sem efeito e justamente afirmando que deve prevalecer o disposto no item 12 do edital, ou seja, esclareceu que o regime de execução deve ser o de empreitada por preço unitário.



Tal posicionamento da Comissão de Licitação se coaduna com a observação da CGU sobre o caso, no sentido de que o esclarecimento anterior, no qual se informou tratar-se de empreitada por preço global, não poderia prevalecer sobre a essência do edital, que em seu item 12 explicitaria a execução contratual consoante o regime de empreitada por preços unitários.

Desta feita, ao retificar o esclarecimento do dia 09.10.2013, tornando-o sem efeito e atribuindo prevalência ao item 12 do edital, nada mais fez a Administração que dar aplicação concreta ao entendimento da CGU, o qual foi agora externado na Nota de Auditoria nº 201315368/02.

Ademais, é importante destacar que o regime de execução das obras e serviços podem ser alterados a qualquer tempo, mesmo após a contratação, nos termos do artigo 65, inciso II, "b", da Lei nº 8.666/93."

O retromencionado Ofício encaminhou, ainda, despacho assinado pelo Diretor de Infraestrutura Hídrica do DNOCS, também datado de 30/12/2013, contemplando o seguinte esclarecimento acerca da constatação:

"A Diretoria de Infraestrutura Hídrica entende, a exemplo da CGU/CE na Nota de Auditoria nº 201315368/12, que a resposta sobre as medições dos serviços da construção da Barragem Fronteiras, endereçada pela Comissão de Licitação do DNOCS à Construtora Galvão Engenharia S/A, não pode prevalecer, pois contraria a regra disposta no instrumento convocatório.

As medições dos serviços deverão ser efetuadas de conformidade com o disposto no item "12 Pagamentos" do Edital do RDC Presencial nº 01/2013 e com o item 2.8 Termos Gerais de Medição e Pagamento das Especificações Técnicas.

Sobre a observação do Serviço de Avaliação de Custos - COB/AC, ressaltada na Nota de Auditoria nº 201315368/12 da CGU/CE, de que" ... a análise se restringiu apenas aos custos unitários, não abrangendo as composições dos custos, os quantitativos apresentados", a Diretoria de Infraestrutura Hídrica a considera pertinente.

A elaboração do orçamento de referência é da responsabilidade da Projetista, ao Serviço de Avaliação de Custos cabe examinar se os preços unitários e as taxas de BI são compatíveis com os dispositivos legais e as determinações do Tribunal de Contas da União sobre o assunto."

Por meio do Ofício nº 249/DG/AUDI, de 15/05/2014, o Diretor-Geral do DNOCS/Substituto encaminhou cópia de documentação apresentada pela Diretoria de Infraestrutura Hídrica e Procuradoria Federal do DNOCS.

Referida documentação trata fundamentalmente do conteúdo do Parecer nº 04/2014/GMP/CAJ/PF-DNOCS/PGF/AGU, de 09/01/2013, onde a Procuradoria Federal do DNOCS se manifesta acerca das supostas irregularidades apontadas pela CGU, verificadas no procedimento licitatório do RDC Presencial



nº 012013, para contratação das obras de implantação da Barragem Fronteiras.

Por fim, por meio do Ofício nº 353/DG/AUDI, de 07/07/2014, o DNOCS apresentou a seguinte manifestação:

“Por enquanto, o DNOCS está cuidando de atender a determinação proferida pelo Tribunal de Contas da União no item 9.2, abaixo transcrito, do Acórdão 1197-16/14-P, que responde a “representação formulada pelo Consórcio Fronteiras, na pessoa de sua empresa líder: GPO - Gestão de Projetos e Obras Ltda., versando sobre possíveis irregularidades no curso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) nº 1/2013, realizado na forma presencial pelo Departamento Nacional de Obras Contra As Secas (Dnocs), tendo por objeto a contratação de empresa para a execução de obras e serviços de implantação da barragem Fronteiras, no município de Crateús/CE, com valor máximo previsto de R\$ 171.354.603,89”.

“9.2 - fixar, com fulcro no art. 45, caput, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 71, inciso IX, da Constituição Federal/88, e visando dar isonomia ao certame licitatório ora em enfoque, o prazo de 15 (quinze) dias para que o Dnocs realize diligência junto ao Consórcio Fronteiras, com fulcro no subitem 7.3.2.2.2 do edital e no art. 40, §2º, alínea “b”, do Decreto 7.581/2011, indagando-o se ele adere, ou não, às composições de custos unitários constantes dos sistemas de referências adotados pelo Dnocs no RDC Presencial 1/2013, adotando, após isso, as providências necessárias à revisão do ato de desclassificação do Consórcio Fronteiras, e promovendo, se for o caso, a anulação do ato de desclassificação, retomando, a partir daí, os ritos ordinários do procedimento licitatório”.

O DNOCS entende que, antes de sanear as supostas irregularidades e inconsistências apontadas no Relatório da CGU/CE, deve implantar as determinações do Acórdão 1197-16/14-P.

Porém, os serviços de construção da Barragem Fronteiras não serão iniciados sem que a Administração do DNOCS tenha plena convicção de que, na escolha da posição assumida a ser assumida, será levada em conta a legalidade e almejado o bem público.”.

Análise do Controle Interno

Em que pese a retificação da informação inicialmente apresentada pela Comissão de Licitação, permanece o conflito entre o regime de execução Empreitada por Preço Global, previsto no item 3.5 do Edital RDC Presencial nº 01/2013 e os critérios de medição constantes do mesmo Edital de Licitação.

Ademais, a alegada alteração contratual prevista no inciso II, b, do art. 65 da Lei nº 8.666/93, dependeria de consentimento das partes, podendo a empresa, após a contratação, negar-se a efetivar tal alteração, caso entenda que seria desvantajosa para a mesma.

No que se refere a não aferição dos quantitativos pelo DNOCS, discorda-se dos esclarecimentos apresentados, pois se entende que a área técnica da Autarquia tem a obrigação legal de certificar a total aderência técnica do



produto entregue pelo IEPRO, que, diga-se de passagem, indevidamente se originou de um convênio, em flagrante fuga à licitação.

Além disso, o exame da fidedignidade dos quantitativos de serviços licitados deve ser feito em obediência ao disposto no inciso VI do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas –RDC, *in verbis*:

“Parágrafo único. O projeto básico referido no inciso IV do caput deste artigo deverá conter, no mínimo, sem frustrar o caráter competitivo do procedimento licitatório, os seguintes elementos:

.....

VI - orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.”(grifo nosso)

Ressalte-se que a obra em questão possui diversos serviços enterrados, de difícil aferição após a sua execução, tais como escavações em terrenos naturais, fundações, etc., fator que reforça a necessidade da prévia certificação dos quantitativos licitados.

Por fim, por ocasião da expedição da Nota de Auditoria nº 201315368/02, foi recomendado que, em vista das irregularidades verificadas, o dirigente máximo da Autarquia deveria decidir pela continuidade ou cancelamento do procedimento licitatório em questão, respaldado em prévia manifestação da Procuradoria Federal junto ao DNOCS.

A esse respeito, a Procuradoria Federal junto ao DNOCS exarou o Parecer nº 04/2014/GMP/CAJ/PF-DNOCS/PGF/AGU, de 09/01/2013, em que preliminarmente informa que, à luz do art. 31 da CF/88 e da Lei Complementar nº 73/93, caberia à Advocacia-Geral da União prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito do DNOCS nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Em vista do fato acima, a Procuradoria considerou que tanto a exigência editalícia de atestados de execução de serviços de “Desmatamento Racional”, quanto os fatos concernentes ao regime de execução das obras, seriam questões eminentemente técnicas e, portanto, caberiam aos gestores da Autarquia a tomada de decisão quanto a sua adoção.

Contudo, informa que o gestor deveria levar em conta em sua decisão, a ser preferida pela continuidade ou cancelamento do procedimento licitatório, o entendimento do TCU no Acórdão nº 2282/2011 – Plenário, que considera que o serviço “desmatamento, tipo racional, em bacia hidrográfica (área lago)” carece de relevância técnica, pois é um serviço de baixa complexidade e de natureza repetitiva ...”.

Ademais, no que se refere ao regime de execução da obra, transcreve a publicação “ROTEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICA”, aprovada pela Portaria-SECEX nº 33, de 07/12/2012, do TCU, a qual, pelas definições ali



constantes, reflete o entendimento da CGU quanto à inadequação da adoção do regime de empreitada global para a contratação em tela.

Logo, apesar de não ser explícito, o posicionamento da Procuradoria Federal junto ao DNOCS alerta os gestores do DNOCS para a necessidade de levar em consideração entendimentos do TCU que serviram de alicerces para a análise tecida por esta unidade regional da CGU.

Por fim, os esclarecimentos apresentados em resposta ao Relatório Preliminar de Contas também não modificam o entendimento mantido por esta Controladoria Regional, tendo em vista que o escopo tratado no Acórdão TCU nº 1197-16/14-P não mantém correlação com os fatos apontados nesta constatação de auditoria.

Recomendações:

Recomendação 1: Sanear as irregularidades e inconsistências apontadas neste Relatório, sem prejuízo de outras, verificadas no Edital do RDC Nº 01/2013.

Recomendação 2: Promover nova publicação do Edital para contratação das obras da Barragem Fronteiras, uma vez adotadas as providências recomendadas no item anterior.

Recomendação 3: Adotar providências visando apurar as condutas dos dirigentes da Autarquia diante da falta de providências para saneamento das irregularidades apontadas pela CGU em notas de auditoria, materializadas neste Relatório, esclarecendo que o assunto será remetido à Corregedoria Setorial da CGU (Corin) para conhecimento e providências que entender cabíveis.

2.1.1.8 INFORMAÇÃO

Histórico dos fatos ocorridos.

Fato

Trata-se de análise dos autos do Procedimento Administrativo nº 59400.006510/2002-09, acerca da execução das obras civis, fornecimento e montagem de equipamentos do Projeto Tabuleiros Litorâneos de Parnaíba, no estado do Piauí, objeto da Concorrência nº 023/2002-DA/L – DNOCS, realizada em 28/11/2002.

O contrato decorrente da referida Concorrência, Contrato PGE nº 44/2002, foi firmado pelo DNOCS com o consórcio vencedor, formado pelas empresas Odebrecht e Queiroz Galvão, em 20/12/2002, no valor de R\$ 146.901.562,80, com prazo de vigência estabelecido em 36 meses, contados do recebimento da Ordem de Serviço nº 43 DI/2002, de 24/12/2002, o que ocorreu em 26/12/2002 (fls. 1092).

Foi expedida a Ordem de Suspensão nº 12/DI/2003 (fls. 1093), de 07/02/2003, em atendimento à Portaria Ministerial nº 2, de 07/01/2003, que determinou a



suspensão de todos os contratos no âmbito do Ministério da Integração Nacional e entidades vinculadas à época.

Após a emissão da Ordem de Suspensão, foi realizada uma auditoria pelo Tribunal de Contas da União, no âmbito do Fiscobras/2004, em que foram apontados diversos questionamentos, tornando o empreendimento suspenso até que todas as solicitações fossem atendidas.

O Primeiro Termo Aditivo ao Contrato PGE nº 44/2002 (fls. 1209-1212), celebrado em 13/04/2007, alterou o valor contratual para R\$ 145.209.240,77, em razão da redução do BDI incidente sobre os custos diretos dos fornecimentos previstos, em atendimento a determinação do TCU.

Em 14/03/2008 foi celebrado um Termo de Re-Ratificação (fls 1259-1261), a qual alterou a cláusula que tratava da dotação orçamentária e empenho, face crédito orçamentário específico para o programa de trabalho a que se vincula o objeto do contrato em questão.

Superados os problemas apontados pelo TCU, sobretudo com relação à licença ambiental, em 14/04/2008 foi emitida a Ordem de Serviço nº 13/DI/2008, para que a obra pudesse ser reiniciada.

O Terceiro Termo Aditivo, de 22/09/2009, teve por objeto ajustar a planilha contratual, com alteração de quantitativos, decorrente de adequação do projeto pelo Consórcio Supervisor (Engesoft/KL Engenharia), sem alterações de valor e prazo (fls. 1472-1476), haja vista que o valor referente aos acréscimos foi igual ao relativo às supressões, no montante de R\$ 9.552.890,52.

Por meio do Quarto Termo Aditivo, de 16/06/2010, (fls. 1768-1770), a planilha contratual novamente foi ajustada devido a adequações de projeto, com alteração de quantitativos (fls. 1502-1662), sem mudanças de valor e prazo contratual, haja vista que o valor referente aos acréscimos foi igual ao relativo às supressões, no montante de R\$ 3.047.651,78.

Em 12/11/2010, foi firmado o Quinto Termo Aditivo (fls. 2481-2483), que teve por objeto promover adaptações na planilha de custos, com novos percentuais de BDI decorrentes da retirada da CPMF, e mudança na cláusula de reajustamento, devido à descontinuidade da coluna 32 da FGV, com correção no valor contratual para R\$ 144.500.016,78. Salieta-se que houve alterações de quantitativos referentes a acréscimos e supressões, em valores equivalentes, no montante de R\$ 13.806.394,10 (fls. 1783-1850).

O Sexto Termo Aditivo foi assinado em 02/03/2011 (fls. 2518-2520) e teve como objeto a prorrogação por mais 12(doze) meses do prazo para conclusão das obras.

Às fls. 3140-3143, consta o Sétimo Termo Aditivo, firmado em 24/11/2011, cujo objeto remonta à readequação da planilha contratual, ajustando os quantitativos de itens contratuais e incluindo novos itens. De acordo com as alterações propostas (fls. 3068-3075), foram acrescidos quantitativos no valor de R\$ 2.700.136,89 e suprimidos quantitativos no valor de R\$ 2.809.614,22,



resultando em um ajuste a menor no valor de R\$ 109.477,34, ficando o valor total do contrato em R\$ 144.390.539,44.

De acordo com a Carta de Supervisão nº 007/2012, de 14/02/2012, assinada pela comissão de fiscalização do Contrato PGE nº 44/2002 (fls. 3184-3187), foram abordadas as pendências na execução do projeto, informando que a obra não estava sendo executada e que passados onze meses da última prorrogação, as pendências levantadas pelo consórcio construtor, como impeditivas para a continuidade, ainda não haviam sido sanadas.

Por fim, foi sugerida a paralisação da obra face às diversas diligências a serem efetuadas pelo DNOCS. Em análise, o Diretor de Infraestrutura Hídrica à época autorizou a paralisação dos serviços por meio da Ordem de Suspensão nº 04/DI/2012, de 27/02/2012.

Por meio da Carta nº TLP-2 473/2012 (fls. 3150-3151), enviada em 15/02/2012, o consórcio construtor manifestou a intenção de prorrogação do prazo de vigência do Contrato PGE nº 44/2002, passando a ter como termo final o dia 28/02/2013. Como justificativa para o pleito, relatou o atraso ou dificuldade do DNOCS em efetuar as diligências necessárias para continuidade da obra, em consonância com as pendências já apontadas pela Carta de Supervisão nº 007/2012.

Em 10/05/2012 foi firmado o Oitavo Termo Aditivo (fls. 3249-3252), que prorrogou o prazo de execução/vigência do Contrato PGE nº 44/2002 por mais 12 meses, contados a partir da ordem de reinício, a qual foi emitida em 10/08/2012 por meio da Ordem de Serviço nº 011/DI/2012.

O nono Termo Aditivo foi assinado em 09/08/2012 (fls. 4004-4007), cujo objeto remonta à readequação da planilha contratual, ajustando os quantitativos de itens contratuais e incluindo novos itens. De acordo com as alterações propostas (fls. 3870-3875), foram acrescidos quantitativos no valor de R\$ 10.456.460,87 e suprimidos quantitativos no valor de R\$ 8.201.336,29, ficando o valor total do contrato em R\$ 146.645.664,02.

Em 29/08/2012 o consórcio construtor pleiteou, por meio da Carta nº TLP-2 480/2012 (fls. 4017-4026), a rescisão amigável do Contrato PGE nº 44/2002 com base nos arts. 78, XVI, e 79, II, da Lei nº 8.666/1993, o que ocasionou nova paralisação contratual por meio da Ordem de Suspensão nº 11/DI/2012, em 18/09/2012, para análise do caso. Posteriormente, o consórcio ratificou o desejo de uma rescisão amigável por meio da Carta nº TLP-2 483/2012 (fls. 4037-4046), apresentando desta vez fundamentação no Art. 78, XIV, da Lei de Licitações.

Após a análise jurídica da Procuradoria Federal junto ao DNOCS, exarada pelo Parecer nº 23/2013/CAJ/FFC/PF-DNOCS/PGF/AGU (fls. 4431-4439), de 28/02/2013, e técnica da Diretoria de Infraestrutura Hídrica da Autarquia - DI, manifestada por intermédio do Parecer nº 04/2013-COB-AC, de 06/03/2013, o qual considerou a rescisão contratual de interesse público devido ao prejuízo social causado por uma obra inacabada, foi celebrado o Termo de Distrato nº



01/2013(fl. 4504-4506), em 26/03/2013, documento pelo qual foi rescindido amigavelmente o Contrato PGE nº 44/2002 a partir da assinatura do mesmo.

Em 12/06/2013, por meio do Ofício nº 02/2013/DA/L (fls. 4659) a Divisão de Licitação do DNOCS consultou se a empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A., CNPJ nº 19.394.808/0001-29, classificada como 2ª colocada na Concorrência nº 23/2002-DA/L possuía interesse em dar continuidade aos serviços remanescentes do Contrato PGE nº 44/2002.

Manifestado o interesse por parte da empresa em comento por intermédio de carta endereçada ao DNOCS em 14/06/2013 (fls. 4660), o Diretor Geral do DNOCS, em 26/07/2013, autorizou a contratação direta por dispensa de licitação (fls. 5137), publicada em 01/08/2013, com fulcro no art. 24, XI, da Lei nº 8.666/1993.

Com base na dispensa de licitação homologada pelo Diretor Geral do DNOCS, foi celebrado o Contrato nº 25/2013 (fls. 5154-5168), em 08/08/2013, no valor de R\$ 58.884.061,28, com a empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A., CNPJ nº 19.394.808/0001-29, classificada em segundo lugar na Concorrência nº 023/2002-DA/L.

2.1.1.9 CONSTATAÇÃO

Fuga ao procedimento Licitatório devido contratação direta indevida.

Fato

O Contrato PGE nº 44/2002, firmado entre o DNOCS e o Consórcio Odebrecht/Queiroz Galvão para execução das obras civis, fornecimento e montagem de equipamentos do Projeto Tabuleiros Litorâneos de Parnaíba/PI, foi rescindido amigavelmente em 26/03/2013, por acordo entre as partes.

O distrato decorreu de pedido feito pelo Consórcio em decorrência de pendências a cargo do DNOCS, que prejudicavam a regular execução do Contrato PGE nº 44/2002, a saber:

- recorrentes atrasos na entrega dos projetos executivos;
- constantes revisões nos projetos da obra;
- indefinição sobre a alimentação elétrica de alta tensão do Projeto (que não faria parte do escopo contratado);
- atraso nas decisões quanto às interferências locais, como remoções de casas e cemitério;
- demora na aprovação de serviços novos não previstos inicialmente no Contrato, como é o caso da subestação elétrica, do desmatamento racional dos lotes e equipamentos hidromecânicos;
- falta de disponibilidade de recursos financeiros do DNOCS para conclusão da obra, ocasionando, inclusive, que as autorizações para os fornecimentos e serviços fossem feitas de forma parcelada, prejudicando o planejamento e o cronograma da obra;



- suspensão no fornecimento de tubos de ferro fundido entre agosto/2009 e agosto/2010, devido a notificação do TCU para correção de valores;
- demora na elaboração e aprovação de termos aditivos para formalização das alterações de quantitativos;
- atraso na regularização fundiária dos lotes do Projeto.

Promovida a rescisão contratual, a Divisão de Licitação do DNOCS consultou, em 12/06/2013, por meio do Ofício nº 02/2013/DA/L (fls. 4659), a empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A., CNPJ nº 19.394.808/0001-29, classificada como 2ª colocada na Concorrência nº 23/2002-DA/L, se havia interesse em dar continuidade aos serviços remanescentes do Contrato PGE nº 44/2002.

Manifestado o interesse por parte da empresa em comento por intermédio de carta endereçada ao DNOCS em 14/06/2013 (fls. 4660), o Diretor Geral do DNOCS, em 26/07/2013, autorizou a contratação direta por dispensa de licitação (fls. 5137), publicada em 01/08/2013, com fulcro no art. 24, XI, da Lei nº 8.666/1993, que assim dispõe:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

XI - na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido;

Com base na dispensa de licitação homologada pelo Diretor Geral do DNOCS, foi celebrado o Contrato nº 25/2013 (fls. 5154-5168), em 08/08/2013, no valor de R\$ 58.884.061,28, sendo R\$ 57.197.494,35 referente ao saldo contrato PGE nº 44/2002 e R\$ 1.686.566,93 referente aos serviços de mobilização, desmobilização e apoio logístico da nova empresa.

Entende-se que o procedimento de contratação direta da empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A. não tem amparo legal.

Consoante se depreende da transcrição supra do mandamento legal, a contratação direta de remanescentes de obra, serviço ou fornecimento é restrita à existência de rescisão contratual e às empresas que tenham participado da licitação, obedecida a ordem de classificação, mantendo em todo caso, as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor.

Segundo o professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, devem ser atendidas algumas condicionantes para convocação de licitante remanescente, qualquer que seja o enquadramento na Lei nº 8.666/93, (art. 24, XI, ou art. 64, § 2º):

“ os licitantes remanescentes, se aceitarem a convocação, estarão vinculados à proposta do licitante classificado em primeiro lugar no certame; não só ao preço, como também a todas as condições ofertadas, integralmente. A proposta que o licitante remanescente formulou à Administração será desprezada, não intervindo de qualquer



modo no ajuste: ou ele aceita as condições ofertadas pela Administração, que estará balizada, repita-se, integralmente, pelas condições constantes da proposta do licitante vencedor, ou não. Inexiste qualquer possibilidade de negociação, acertamento, conciliação ou alteração equivalente.” (grifo nosso)

A Lei não autorizou o uso desse instrumento para casos em que há problemas nas próprias condições oferecidas no contrato original, que precisam ser revistas parcial ou totalmente, como é o caso do Contrato PGE nº 44/2002.

O TCU também tem tido esse entendimento, sendo exemplo a determinação que expediu por meio do Acórdão nº 1.939/2006-TCU-Plenário, abaixo transcrita:

"9.1. determinar à Petrobrás que:

9.1.1. observe, nas contratações futuras para a execução de obras, a correta modalidade de licitação e somente adote o instituto da dispensa de licitação para a contratação de remanescente de obra, (inciso XI, do art. 24, da Lei nº 8.666/1993 e item 2.1, alínea "i", do Decreto nº 2.745/1998), quando for factível a manutenção das condições do licitante vencedor do certame inicial;"

De fato, se já estava havendo problemas com o primeiro contrato, não seria em um novo ajuste que as obras e serviços correriam de forma adequada e célere. Além disso, as dificuldades anteriormente alegadas pelo Consórcio Odebrecht/Queiroz Galvão teriam que ser, da mesma forma que no anterior, agora resolvidas no novo contrato.

Ademais, as próprias condições apresentadas inicialmente pelo consórcio vencedor da Concorrência nº 023/2002-DA/L – DNOCS foram alteradas no decorrer de mais de uma década da assinatura do contrato.

Devido à defasagem dos projetos existentes à época da licitação, foram realizadas cinco reformulações de quantitativos, proporcionando acréscimos e supressões de serviços que mudaram as condições originalmente contratadas, ou seja, a situação fática já não mais se enquadraria nas exigências do art. 24, XI, da Lei de Licitações.

Com efeito, tal sentimento já era expresso nos autos do Procedimento Administrativo nº 59400.006510/2002-09, em que parecer da comissão de fiscalização (fls. 2390) assim aborda a questão:

“Diante do lapso de tempo decorrido, desde sua revisão em 1995 até a execução das obras do Projeto Tabuleiros Litorâneos de Parnaíba - 2ª etapa, iniciadas em 2008, o projeto tem sido alvo de alterações sucessivas, muitas delas, em razão das mudanças conceituais e de visões em relação à política de irrigação pública em curso. Esse fato, certamente, propiciou adequações ao projeto feita pelo Consórcio ENGESOFT/KL para dar coerência ao todo. Outro aspecto que estimulou novas adequações é o próprio desenvolvimento tecnológico



que está, via de regra, lançando inovações. Essas inovações, em geral, costumam superar em eficiência os modelos anteriores, repercutindo, significativamente, no Projeto, ora em relação à economicidade, ora em relação à simplicidade operacional e, às vezes, ambos os casos.”

Ademais, de acordo com entendimentos do Tribunal de Contas da União, o simples lapso temporal já ensejaria a necessidade de nova licitação, conforme trecho extraído do Acórdão 749/2010:

“9.3.1. abstenha-se de celebrar contratações referentes a certames licitatórios que foram concluídos em período anterior que supere doze meses, de modo a evitar as ocorrências consignadas no presente processo, ou seja, expressivo lapso temporal que possa tornar obsoleto o projeto básico original do empreendimento”

Da mesma forma o [Acórdão 1317/2006](#), aborda sobre a necessidade de nova licitação no caso de remanescente:

“6. Além da falta de amparo legal para a contratação, outro aspecto de grande relevância nessa situação, também abordado pela Unidade Técnica, diz respeito ao longo tempo decorrido entre a apresentação das propostas na licitação e a contratação do Consórcio TTC/Procenge/DE-Consult. Foram mais de três anos de diferença, o que tornava temerária a contratação da segunda colocada na licitação, tanto do ponto de vista técnico quanto econômico. Seria mais recomendável a realização de novo certame, diante de uma realidade que não era mais a mesma da época da contratação inicial. Não consta dos autos que tenha havido qualquer análise nesse sentido, de forma a respaldar a contratação realizada.” (grifo nosso)

Salienta-se que em todo processo de contratação das obras remanescentes do Contrato PGE nº 44/2002 inexistiu justificativa e/ou parecer para a não realização de nova licitação. Para essa contratação, ocorrida mais de uma década da abertura do certame, também não foram consideradas as variações das condições de mercado e a realidade atual do cenário socioeconômico da região, sendo possível, inclusive, que os elementos ensejadores da viabilidade do projeto tenham mudado nesse meio tempo, ou seja, os documentos que serviram de base para a execução do objeto do contrato estavam todos defasados.

Causa

Projetos defasados e falta de providências da Diretoria de Infraestrutura para viabilizar a fiel execução do contrato culminaram na rescisão amigável.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

Análise do Controle Interno



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

Recomendações:

Recomendação 1: Providenciar o saneamento dos entraves levantados pela comissão de fiscalização do Contrato PGE nº 44/2002, a fim de evitar futuras formalizações de aditivos e/ou paralisações nas obras.

Recomendação 2: Submeter ao exame jurídico da Procuradoria Federal junto ao DNOCS a legalidade da manutenção do Contrato nº 25/2013, tendo em vista os fatos apontados neste Relatório de Auditoria, devendo o mesmo ser levado ao conhecimento daquele órgão jurídico.

2.1.1.10 CONSTATAÇÃO

Indícios de sobrepreço nos serviços de desmatamento racional.

Fato

De acordo com a planilha de preços que integra o pleito do primeiro aditivo ao Contrato nº 25/2013, os preços unitários utilizados para os serviços de supressão vegetal com resgate de fauna são os seguintes:

Item - Serviços	Quant. (ha)	Preço Unit (R\$)
12.1.1.3 - Supressão vegetal em vegetação densa com resgate de fauna, aproveitamento do material lenhoso, trituração e incorporação do resíduo.	595,00	8.444,81
12.1.1.4 - Supressão vegetal em vegetação rala com resgate de fauna, aproveitamento do material lenhoso, trituração e incorporação do resíduo.	3.369,00	6.755,45

Em análise comparada desses preços com o cobrado em outros empreendimentos do DNOCS, a exemplo da construção da Barragem Fronteiras no Estado do Ceará, em que está sendo utilizado um custo direto unitário de R\$ 3.293,23 para os serviços de "Desmatamento Racional - Área Aluvionar", e R\$ 836,03 para área seca, com data base de maio/2012, verifica-se uma discrepância significativa que indica a presença de evidências de sobrepreço.

Utilizando, para efeito de cálculo, apenas o valor do serviço mais oneroso na construção da Barragem Fronteiras, e adotando o BDI utilizado no Contrato nº 25/2013 para obras e serviços, de 39,37 %, tem-se como preço unitário para o serviço de desmatamento racional o valor de R\$ 4.589,77 (R\$ 3.293,23 + 39,37%).



Trazendo o valor citado como referência para a data-base utilizada no Contrato nº 25/2013, que é nov/2002, o preço unitário estimado é R\$ 2.857,83 (R\$ 4.589,77/1,606¹).

A tabela a seguir traz um cálculo estimativo do sobrepreço em tela, utilizando como comparativo o valor de referência de R\$ 2.857,83:

Item	Quant. (ha) (A)	Preço Unit (R\$) (B)	Diferença (R\$) (C = B - 2.857,83)	Sobrepreço (R\$) (S = A x C)
12.1.1.3	595,00	8.444,81	5.586,98	3.324.253,10
12.1.1.4	3.369,00	6.755,45	3.897,62	13.131.081,78
Sobrepreço total (R\$)				16.455.334,88

Causa

Ausência de uma tabela de preços referenciais para obras hídricas por parte do DNOCS.

Ausência de uma análise minuciosa dos valores praticados no mercado pela Diretoria de Infraestrutura do DNOCS.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 303/DG/AUDI, de 06/06/2014, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas-DNOCS, apresentou a seguinte manifestação:

“A Nota de Auditoria nº 201315380/01 no que se refere a Constatação 2 – Evidências de sobre preços nos serviços de desmatamento racional estimado em R\$ 16.455.334,88, informamos que a análise dos custos contidas nas planilhas orçamentarias (fls. 5319 e 5320) do Processo 59400.006510/2002-09 foi realizada levando em conta as condições do projeto com as especificações técnicas contidas nos Programas de Supressão Vegetal (fls.5235 a 5252) e Resgate da Fauna Silvestre (fls. 5253 a 5264) para o Desmatamento Racional do Projeto de Irrigação Tabuleiros Litorâneos de Parnaíba.

As atividades tiveram como base uma metodologia própria para alcançar os objetivos propostos, onde as composições de custos foram descritas considerando as condições geográficas, ambientais e climáticas, bem como a vegetação e a fauna silvestre regional. As especificações técnicas do desmatamento foram analisadas pela comissão de fiscalização que verificou o dimensionamento dos equipamentos e pessoal, localização dos corredores de escape e salvamento da fauna silvestre, tendo em vista que o EIA/RIMA referente aos Programas de Supressão Vegetal e Resgate da Fauna Silvestre para o Desmatamento Racional do Projeto de Irrigação Tabuleiros Litorâneos de Parnaíba foi devidamente aprovado pela SEMAR Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Piauí, conforme Manifestação técnica - SEMAR/ESC-REG - 2º etapa (fls. 5191 a 5297) que recomendou a aplicação do Termo de referência visando atender os dispositivos previstos na IN 146 do

11. Utilização de índices da FGV – coluna 38 – para trazer o valor de referência à data base de nov/2002.



IBAMA, portanto as análises das composições de custos para as duas tipologias de Vegetação densa e Vegetação rala, foram analisadas após a apresentação do relatório da empresa PROEMA (fls. 5311 a 5317) de forma a atender as recomendações da SEMAR.

Está contido no Desmatamento Racional Projeto de Irrigação Tabuleiros Litorâneos de Parnaíba duas tipologias, ou seja, Vegetação Densa e Vegetação Rala, onde ambas constam de resgate da fauna silvestre, trituração do material lenhoso e incorporação do resíduo ao solo.

A Nota de Auditoria nº 201315380/01 no que se refere a Constatação 2 - Evidências de sobre preços nos serviços de desmatamento racional estimado em R\$ 16.455.334,88, foi realizada através de comparação com as tipologias do Desmatamento Racional da barragem de Fronteiras, ocorre entretanto, que esta comparação foi realizada em serviços diferenciados, pois a barragem de Fronteiras trata-se do desmatamento da Bacia Hidráulica e o Projeto de Irrigação Tabuleiros Litorâneos de Parnaíba trata-se de projeto de irrigação, ou seja, as especificações são peculiares para cada tipo, então apenas comparar uma com a outra sem considerar as especificações consideramos uma incompatibilidade conforme quadro comparativo das dos serviços e composições do Projeto Tabuleiros Litorâneos X Barragem Fronteiras.

Serviços básicos contemplados no Projeto Tabuleiros Litorâneos X Barragem Fronteiras

Serviço	Perímetro Irrigado (Tabuleiros Litorâneos)	Bacia Hidráulica
Cortar com Motosserra os grandes troncos e acondicionar	OK	OK
Destocamento	OK	Não tem
Retirada de Galhos Pequenos	OK	OK
Incorporação com uso de grade pesada de galhos pequenos	OK	Não tem
Retirar dos lotes as peças de madeira não incorporada	OK	Não tem
Vegetação rasteira - uso de grade	OK	OK

[...]

Os quadros comparativos de cada Tipologia verifica-se que vários serviços dos Tabuleiros Litorâneos não constam na composição da barragem Fronteiras, desta forma a comparação entre as duas situações não são compatíveis conforme identificado abaixo nas especificações técnicas de cada local.

Especificações do Desmatamento Racional Tabuleiros Litorâneos de Parnaíba.



O desmatamento racional tem como objetivo promover a remoção planejada e controlada da cobertura vegetal da área a ser desmatada, estabelecendo ações de supressão da vegetação nas áreas, com objetivos específicos, quais sejam: contribuir para a melhoria da qualidade do solo, através da incorporação dos resíduos florestais não aproveitáveis, diminuir os impactos da supressão da vegetação sobre a fauna, por meio do direcionamento de seu deslocamento para os remanescentes florestais adjacentes ou próximos, minimizando assim a necessidade de contato humano com os animais bem como possibilitar o aproveitamento dos produtos florestais existentes na área a ser suprimida, através de doação ou comercialização.

Os serviços de supressão vegetal adotadas para o empreendimento do tipo "Perímetro Irrigado" tem suas peculiaridades, metodologia própria, uma vez que o solo de onde está sendo suprimida a vegetação, terá que ser cuidadosamente tratado para manter e/ou melhor sua qualidade de "solo agricultável".

Tendo em vista um trabalho programado que visa a melhoria da qualidade ambiental da área de influência, o desmatamento racional da área do perímetro irrigado visa atingir as seguintes metas:

- Criar o espaço necessário para a implantação da infraestrutura necessária ao desenvolvimento da atividade hidro agrícola, bem como os lotes agrícolas;
- Preservar o patrimônio genético representado pela vegetação nativa, mantendo-se áreas-testemunhos;
- Promover o salvamento da fauna e sua condução para locais de refúgio;
- Preservação das reservas ecológicas definidas pela legislação ambiental vigente presentes nas áreas do projeto de irrigação (faixas de proteção dos cursos e mananciais d'água);
- Aproveitamento dos recursos florestais gerados pelo desmatamento;
- Reduzir as áreas a serem desmatadas ao mínimo necessário;
- Criar condições para o reflorestamento das "áreas mortas" do projeto de irrigação e de áreas periféricas que se apresentam já degradadas pela ação antrópica;
- Proteção dos trabalhadores e da população circunvizinha contra ataque de animais, principalmente os peçonhentos.

No caso do trabalho de supressão vegetal que foi apresentado para o Perímetro Irrigado Tabuleiros Litorâneos/PI, estão incluídos diversos serviços, dentre eles: a supressão vegetal propriamente dita, destocamento, trituração de galhos e folhas, transporte, estocagem e destinação do produto florestal obtido, conforme a metodologia definida, bem como a orientação do sentido da derrubada das árvores, facilitando o deslocamento da fauna para as áreas-destino pré-estabelecidas.

Deve-se levar em consideração os diversos aspectos a serem analisados nos casos de supressão vegetal, são eles: tipo de solo, tipo de vegetação a ser suprimida, topografia da área, formação geológica predominante, metodologia utilizada, dentre outras condições.



No caso do desmatamento aplicado para o empreendimento *Perímetro de Irrigação Tabuleiros Litorâneos/PI*, temos diversas fases a serem obedecidas, quais sejam: a derrubada da vegetação, o corte e a extração racional da madeira, que deve ser feita sempre das áreas mais baixas para as áreas mais altas, favorecendo a fuga dos animais silvestres; caso permaneçam tocos das árvores, estes deverão ser retirados com auxílio da lâmina dos tratores de esteira; após o corte ou derrubada das árvores, estas deverão ser desganhadas, isto é, todos os galhos deverão ser cortados rente ao fuste, de maneira que não permaneçam pontas de galhos no mesmo; as torras e/ou galhos deverão ser classificados e separados de acordo com os critérios pré-estabelecidos; toda a madeira traçada deverá ser retirada das áreas de supressão e transportadas para os pátios de depósitos de madeira; todo o resíduo vegetal composto por vegetação rasteira deverá ser triturado e incorporado ao solo, esta atividade tem como objetivo promover o melhoramento das propriedades físicas do solo através do enriquecimento da matéria orgânica proveniente da decomposição deste material.

Na determinação das técnicas e do tipo de equipamento a ser empregado no desmatamento da área, deverá ser levado em conta os fatores negativos que afetam a capacidade de trabalho das máquinas (topografia, tipo de solo, clima, afloramentos rochosos, etc) e a tipologia vegetal (densidade da vegetação, diâmetro dos troncos das árvores, tipos de madeiras-duras ou moles, número de árvores por hectare, etc).

Especificações do Desmatamento Racional da Barragem Fronteiras.

O desmatamento da área da bacia hidráulica da Barragem Fronteiras deverá seguir um conjunto de ações sequenciadas, definidas no plano de desmatamento racional, devendo ter como diretrizes o seguinte:

- remoção da cobertura vegetal da área da bacia hidráulica, com fins de manter o padrão de qualidade da água a ser estocada pelo reservatório;
- aproveitamento racional dos recursos florestais, existentes na área a ser desmatada;
- preservação do patrimônio genético da vegetação nativa (Caatinga);
- proteção à fauna;
- preservação das áreas consideradas como reservas ecológicas, segundo a RESOLUÇÃO 004/85 do CONAMA;
- proteção aos trabalhadores envolvidos com a operação;
- proteção das populações periféricas; e
- garantia da qualidade ambiental nas áreas de entorno do açude.

O desmatamento racional deverá minimizar algumas adversidades e propor compensações ambientais, além de orientar e direcionar todas as fases da ação.

Segundo a Lei Federal n. ° 3.824, de 23 de novembro de 1960, toma-se obrigatória a destoca e conseqüentemente, a limpeza das bacias hidráulicas dos açudes, represas ou lagos artificiais construídos pela União, Estados e Municípios ou empresas particulares que gozem de concessões ou de qualquer favor concedido pelo Poder Público. O artigo 2° da referida lei reza



que serão reservadas áreas com vegetação que, a critério dos técnicos, for considerada necessária à proteção da fauna e das reservas indispensáveis à garantia da piscicultura.

De acordo com a Resolução CONAMA 004/85, Art. 3º, são reservas ecológicas as florestas e demais formas de vegetação natural situadas ao redor de reservatório d'água natural ou artificial desde o seu nível mais alto medindo horizontalmente, em faixa marginal, largura mínima de 100 (cem) metros para os que estejam em área rural.

Deve ser integralmente obedecidas as ações apontadas no Plano de Desmatamento Racional, que resumidamente podem ser agrupadas em:

- demarcação das áreas de desmatamento;*
- diagnóstico da flora da área da bacia hidráulica e seu entorno,*
- seleção de espécies;*
- formação de banco genético;*
- definição dos corredores de escape da fauna;*
- definição da área de preservação permanente;*
- definição dos métodos de desmatamento;*
- levantamento dos recursos florestais aproveitáveis;*
- proteção ao trabalhador; e*
- proteção à população periférica.*

A demarcação deverá considerar, a princípio, os limites da faixa de proteção permanente do reservatório, tomando-se como base a definição das cotas máximas de cheia, de modo que o desmatamento deverá ser realizado apenas dentro da área da bacia hidráulica do reservatório, conforme Artigo 3º da Resolução nº 004/85 do CONAMA.

A partir do limite entre a cota máxima e a área de preservação, deverá ser delimitada uma faixa com largura mínima de 100 (cem) metros que constituirá envoltório de proteção do reservatório.

A demarcação de limites deverá ser feita com estacas de concreto, pintados de vermelho e equidistantes 200 (duzentos) metros entre si, sendo que estes deverão ser locados com topografia.

A delimitação da faixa de preservação deverá também ser feita através de levantamento topográfico, sendo que esta deverá ser sinalizada, ressaltando-se que o cercamento da faixa de preservação só poderá ser executado após a limpeza completa da bacia hidráulica, permitindo a migração da fauna.

Após a demarcação do contorno da cota máxima de cheia, deverá ser feito aceiro no perímetro da bacia hidráulica, evitando-se que ocorra perda ou retirada dos marcos por terceiros, ou ainda que o desmatamento afete as áreas a serem preservadas.

Considerando-se a área superficial do reservatório, bem como a conformação topográfica da bacia hidráulica, o desmatamento deverá ser realizado de forma modulada, de modo que a área deverá ser compartimentada em setores,



sendo que entre estes setores deverão ser definidos os corredores de escape, em linhas transversais a partir do eixo do rio Poti.

Conclusão

A comparação de preços dos desmatamentos da Barragem de Fronteiras com o Perímetro de Irrigação de Tabuleiros Litorâneos não se aplica por se tratarem de serviços com grandes diferenças de execução, pois, via de regra, o desmatamento racional desenvolvido em um empreendimento do tipo "Barragem", desmatamento da bacia hidráulica, é bem mais simples, uma vez que toda a área desmatada será inundada, sem a necessidade de cuidado com o solo para fins agrícolas e na maioria dos casos, a supressão vegetal em bacias hidráulicas é efetuada manualmente com foices, facões, machados e moto serras, visando o aproveitamento da lenha, madeiras para serraria e outros fins. O destocamento é realizado com a utilização de tratores de esteiras equipados com ancinhos enleiradores e com as leiras incineradas.

Tendo em vista as especificidades de cada projeto de desmatamento, apresentamos à título de ilustração composição de preços referente à supressão vegetal, destacamento e limpeza, dos serviços das Obras civis e ambientais contida na Concorrência Pública nº 0172011 do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional do Ministério da Integração Nacional, cujo o valor é de R\$ 1,46 /m² , ou seja, R\$ 14.600,00/há (sem BOI) – data base novembro de 2010 (cópia em anexo).

Assim sendo a elaboração de orçamentos para esse tipo de serviço tomando como referência planilhas orçamentárias de outros empreendimentos, pode resultar em valores fora da realidade do projeto. A estrutura da planilha de preços do desmatamento racional do Perímetro Irrigado Tabuleiros Litorâneos/PI foi construída em conformidade com o projeto elaborado por técnicos especializados em atendimento ao que preconiza o EIA-RIMA aprovado para a obra do Perímetro Irrigado de Tabuleiros Litorâneos de Parnaíba, desta forma entendemos que conforme demonstrado, cada tipo de serviço tem seu preço unitário composto levando em conta de suas peculiaridades e especificações técnicas.

Cabe ressaltar que a análise se restringiu apenas aos custos unitários, não abrangendo a elaboração das composições de custos e dos quantitativos apresentados."

Análise do Controle Interno

De acordo com manifestação do DNOCS, os valores propostos se justificam pela complexidade dos serviços, não podendo ser comparados aos preços dos serviços da Barragem de Fronteiras/CE, haja vista se tratarem de serviços com grandes diferenças de execução.

Inicialmente, cumpre esclarecer que os serviços de destocamento e de retirada das peças de madeira também foram previstos no desmatamento racional da



Barragem de Fronteiras/CE, haja vista a previsão, em suas especificações técnicas, da obediência à Lei Federal n.º 3.824, de 23 de novembro de 1960, a fim de evitar excessivo material orgânico em decomposição e a eutrofização no fundo da bacia hidráulica.

De fato, os serviços de desmatamento racional estipulados no Projeto de Irrigação Tabuleiros Litorâneos do Parnaíba/PI se estendem à necessidade de preservar a qualidade da terra para a agricultura. Deste modo, em se comparando com os serviços estipulados no desmatamento racional da Barragem de Fronteiras/CE, verifica-se como diferença apenas o serviço de incorporação dos resíduos florestais não aproveitáveis, por meio de aração com gradagem pesada.

De todo modo, de forma a contribuir com uma melhor definição dos referenciais utilizados por essa Autarquia para os serviços de desmatamento racional, passa-se a uma análise comparada dos preços utilizados no Projeto Tabuleiros Litorâneos/PI com o cobrado em outro empreendimento de irrigação, no caso, o Projeto Baixo de Irecê/BA, levando-se em consideração os valores praticados pela CODEVASF na TP 15/2014, para “execução de serviços de desmatamento, correção de solos, gradagem pesada cruzada e catação de raízes no Projeto Baixo de Irecê”:

SUPRESSÃO VEGETAL			
Item		Discriminação dos Serviços	Custo Total (R\$)
02.0 3	CPU - 07	Desmatamento/limpeza	553.472,00
02.0 4	CPU - 08	Catação de raízes	55.907,59
02.0 5	CPU - 09	Gradagem pesada cruzada	107.714,46
02.0 6	CPU - 10	Bota Fora	349.571,96
Total			843.214,24

Da mesma forma, a CODEVASF foi consultada acerca de valores referenciais para atividades de afugentamento e resgate de fauna, tendo sido apresentados os seguintes custos previstos para o Perímetro Irrigado Baixo de Irecê/BA:

RESGATE DE FAUNA	
Discriminação dos Serviços	Custo (R\$)
Mão-de-obra	
A - Total de Salário da Equipe	125.762,56
B - Total de Encargos Sociais	152.927,27
E - Despesas Gerais (PFS-IV)	63.626,70
1-Veículos	57.384,96
2-Materiais para Resgate de Fauna	1.857,60
4-Materiais e Equipamentos para Trabalho de Campo	4.384,14



Total	342.316,53
-------	------------

Diante dos custos apresentados, tem-se um total de R\$ 1.185.530,77 para os 345,92 hectares do Projeto Baixio de Irecê/BA, ou R\$ 3.427,18 por ha, na data base de março de 2014.

Utilizando, para efeito de cálculo, o custo por hectare utilizado como referencial pela CODEVASF no Perímetro Irrigado Baixio de Irecê, e adotando o BDI empregado no Contrato nº 25/2013(39,37 %), tem-se como preço unitário para o serviço de desmatamento racional o valor de R\$ 4.776,46 (R\$ 3.427,18 * 1,3937).

Trazendo o valor citado como referência para a data-base utilizada no Contrato nº 25/2013, que é nov/2002, o preço unitário estimado é R\$ 2.624,34 (R\$ 4.776,46/1,82006²).

A tabela a seguir traz um cálculo estimativo do sobrepreço em tela, utilizando como comparativo o valor de referência de R\$ 2.624,34:

Item	Quant. (ha) (A)	Preço Unit (R\$) (B)	Diferença (R\$) (C = B - 2.624,34)	Sobrepreço (R\$) (S = A x C)
12.1.1.3	595,00	8.444,81	5.820,47	3.463.179,65
12.1.1.4	3.369,00	6.755,45	4.131,11	13.917.709,59
Sobrepreço total (R\$)				17.380.889,24

Observa-se que quando utilizados os valores de referencia empregados pela CODEVASF em projeto de irrigação, a estimativa de sobrepreço aumentou em relação ao comparativo dos preços praticados na Barragem de Fronteiras.

Contudo, é forçoso reconhecer que as estimativas de sobrepreço aqui apontadas foram calculadas de maneira expedita, logo, carecem de aprofundamento para definir com maior precisão e rigor o nível de sobrepreço cobrado no serviço de desmatamento racional para o Projeto Tabuleiros Litorâneos/PI, de que trata o aditivo ao Contrato nº 25/2013.

Não obstante, o conjunto de elementos analisados enseja a manutenção da constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Sustar execução dos serviços de supressão vegetal com resgate da fauna silvestre, enquanto não for realizado minucioso cálculo dos reais valores utilizados no mercado, evitando com isso efetivo prejuízo ao erário.

22. Utilização de índices da FGV – coluna 38 – para trazer o valor de referência à data base de nov/2002.



2.1.1.11 CONSTATAÇÃO

Propositura de Termo Aditivo para acréscimo de serviços acima do limite legal.

Fato

Trata-se de análise dos autos do Procedimento Administrativo nº 59400.006510/2002-09, que trata da construção da 2ª Etapa do Projeto Tabuleiros Litorâneos de Parnaíba, no estado do Piauí.

Verificou-se que em 26/07/2013 o Diretor Geral do DNOCS autorizou a contratação direta da empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S.A., CNPJ nº 19.394.808/0001-29, classificada em segundo lugar na Concorrência nº 023/2002-DA/L, por dispensa de licitação (fls. 5137), publicada em 01/08/2013, com fulcro no art. 24, XI, da Lei nº 8.666/1993, para a execução do remanescente das obras civis, fornecimento e montagem de equipamentos do Projeto Tabuleiros Litorâneos de Parnaíba.

Com base na dispensa de licitação homologada pelo Diretor Geral do DNOCS, foi celebrado o Contrato nº 25/2013 (fls. 5154-5168), em 08/08/2013, no valor de R\$ 58.884.061,28, com a supradita empresa.

Após a nova contratação, verificou-se a propositura de Termo Aditivo para serviços de supressão vegetal com resgate da fauna silvestre, orçados no montante de R\$ 27.783.773,00, configurando um acréscimo de serviços acima do limite legal.

De fato, tais serviços são justificados pela necessidade de atender mudanças na legislação ambiental, além de condicionantes da licença prévia do Projeto de Irrigação Tabuleiros Litorâneos.

Ocorre que, caso prospere o aludido aditivo, tais valores corresponderiam a um acréscimo contratual de 47,18%, contrariando ao que preconiza o art. 65 da Lei 8.666/93, que fixa um limite de até 25% do valor inicialmente pactuado.

Ademais, se for considerado que o novo contrato é uma complementação do primeiro contrato nº 44/2002, então verificamos um extrapolação ainda maior dos limites legais, haja vista que na referida avença já havia sido ultrapassado o percentual previsto na Lei, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Nº do Ajuste	Data	Valor vigente R\$	Acréscimo R\$	Supressão R\$
Contrato PGE nº 44/2002	20/12/2002	146.901.562,80		
Primeiro Termo Aditivo	13/04/2007	145.209.240,77		
Terceiro Termo Aditivo	22/09/2009		9.552.890,52 (6,58%)	9.552.890,52 (6,58%)
Quarto Termo Aditivo	16/06/2010		3.047.651,78 (2,10%)	3.047.651,78 (2,10%)
Quinto Termo Aditivo	12/11/2010	144.500.016,78	13.806.394,10 (9,55%)	13.806.394,10 (9,55%)
Sétimo Termo	24/11/2011		2.700.136,89	2.809.614,22



Aditivo			(1,87%)	(1,94%)
Nono Termo Aditivo	09/08/2012		10.456.460,87 (7,24%)	8.201.336,29 (5,68%)
TOTAL			27,34%	25,85%

A jurisprudência do TCU acena no sentido de que devem ser considerados, em separado, os acréscimos e as supressões contratuais previstos no § 1º do art.65 da Lei de Licitações, não sendo permitido o balanceamento ou compensação destes valores no atendimento do percentual permitido, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal.

Com efeito, esse é o entendimento majoritário do Tribunal, consubstanciado no Acórdão 2059/2013 – TCU Plenário:

"... incorreu em acréscimos ou supressões em percentual superior a 25% do valor inicial dos contratos, contrariando o art. 65, caput e §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993, assim como a jurisprudência consolidada deste Tribunal no sentido de que tais limites legais devem ser verificados separadamente tanto nos acréscimos quanto nas supressões de itens ao contrato, e não pelo cômputo final que tais alterações (acréscimos menos decréscimos) possam provocar na equação financeira do contrato (Acórdãos nº 1.733/2009, 749/2010, 1.924/2010 e 2.819/2011, todos do Plenário)."

Tal entendimento, inclusive, já havia fincado jurisprudência pacificada na Corte de Contas, explícita, dentre outros, desde os Acórdãos n.º 2640/2007; 872/2008; 1080/2008, todos do Plenário.

Salienta-se, por fim, que embora tais entendimentos expressados pela Egrégia Corte tenham sido publicados quando da vigência do primeiro contrato, já os eram conhecidos e amplamente divulgados quando da celebração do novo contrato nº 25/2013.

Outro aspecto relevante consiste no fato de o Contrato nº 25/2013 ter como propósito a conclusão dos serviços remanescente do Contrato PGE nº 44/2002, conforme já foi abordado no bojo deste Relatório.

Nesse sentido, deve-se aqui entender que o remanescente de obra, serviço ou fornecimento ocorre quando o contrato é interrompido, depois de iniciado, havendo uma parcela (considerável ou não) a ser concluída. Diferentemente da complementação, que ocorre quando o objeto licitado originalmente não previa determinado aspecto que passa a ser necessário.

Desta forma a administração não pode lançar mão deste artifício para corrigir eventuais problemas ou acrescentar algo diverso do que foi acordado na licitação, uma vez que a contratação a ser realizada é tão somente para suprir a remanescente da obra inacabada.



Não sendo observadas estas condições, a possível contratação não se coaduna com o interesse público, não sendo justificável sua efetivação. Se assim não o fosse, poderia a Administração, a seu livre arbítrio, motivar a rescisão de determinado contrato e promover a contratação do remanescente com o objetivo de executar serviços não licitados, sem a observância ao Princípio da Igualdade, quando da ocasião da competição.

Eventuais mudanças após a contratação de remanescente representam, portanto, afronta ao Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, previsto expressamente no caput do art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e repercutido, ainda, nos arts. 41, caput, e 54, § 1º.

Causa

Compensação equivocada dos limites previstos no art. 65 da Lei 8.666/93 e Proposição de novo Termo Aditivo pela Diretoria de Infraestrutura.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 305/DG/AUDI, de 06/06/2014, o DNOCS, apresentou a seguinte manifestação:

“O assunto foi apresentado pela Comissão de fiscalização do Contrato No. 25/2013 (fls. 5323/5327) nos autos do processo no. 59400.006510/2002-09. Às fls. 5404/5410 do mesmo processo, tal assunto foi submetido à análise da Procuradoria Federal no DNOCS, com parecer favorável à celebração do Termo Aditivo ao Contrato.

Assim, não cabe a esta Coordenação, adentrar em assuntos jurídicos, uma vez que tal assunto foi discutido e abordado pelo Órgão competente, no caso, a Procuradoria Federal no DNOCS.”

Análise do Controle Interno

De acordo com a manifestação apresentada e demais documentos apensados pelo DNOCS, foi realizada consulta à Advocacia Geral da União, acerca da extensão da Orientação Normativa ON 50/2014 ao caso concreto.

Com efeito, a Orientação Normativa ON 50/2014, em absoluta sintonia com o entendimento do TCU a respeito da correta aplicação dos ditames do art. 65, I, b e §1º, da Lei nº 8.666/1993, assim dispõe: "os acréscimos e as supressões do objeto contratual devem ser sempre calculados sobre o valor inicial do contrato atualizado, aplicando-se a estas alterações os limites percentuais previstos no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666, de 1993, sem qualquer compensação entre si."

Verifica-se nos autos que a intenção do DNOCS é revestir o aludido aditivo de imprescindibilidade, afirmando que sua inexecução traria consequências desastrosas ao contrato vigente, quando na verdade o que se vê é que os



serviços de desmatamento racional poderão ser licitados sem causar nenhum prejuízo ao contrato em vigor, inclusive dada a especificidade dos serviços.

Ademais, cabe salientar que a jurisprudência do TCU encontrava-se pacificada sobre o assunto, quando da celebração equivocada do novo aditivo, haja vista que o achado de auditoria não discute os aditivos pactuados no contrato anterior.

Por fim, conforme foi alçado pela Procuradoria Federal junto ao DNOCS, o parágrafo único do art. 19 da Portaria MI nº 811/2011 não se aplica ao caso, por três motivos:

1. informa que somente em casos excepcionais poderia haver compensações entre o conjunto de acréscimos e reduções, o que não é o caso, haja vista que a contratação de tais serviços poderá ser feita por nova licitação, como fará, por exemplo, a CODEVASF no Perímetro Baixio de Irecê/BA;
2. teria que haver pertinência e conformidade com as características e diretrizes fundamentais estabelecidas no projeto básico, porém, conforme constatado, tais serviços não foram previstos em projeto, surgindo a necessidade no decorrer de sua execução;
3. o parágrafo se aplica apenas a aditivos celebrados em contratos firmados antes da publicação da portaria, porém, o Contrato nº 25/2013 foi celebrado muito após a edição do normativo em comento.

Diante do exposto, mantém-se a constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Cancelar o termo aditivo firmado indevidamente e realizar uma nova licitação para os serviços de supressão vegetal com resgate da fauna silvestre, uma vez realizado minucioso cálculo dos reais valores utilizados no mercado para o serviço.

3 CONTROLES DA GESTÃO

3.1 CONTROLES INTERNOS

3.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Divergências significativas nos quantitativos de processos administrativos informados pelo DNOCS e os registrados no CGU-PAD.

Fato

Ao confrontar a lista de processos do relatório emitido por meio do sistema CGU-PAD, com a relação de processos administrativos (PAD's e Sindicâncias) encaminhada pelo DNOCS, por meio do Memorando nº 095/2014 GAB-CCAC, de 13/05/2013, constataram-se divergências significativas entre os



quantitativos de processos administrativos informados pelo DNOCS e os registrados no CGU-PAD, conforme a seguir:

a) a citada relação apresenta um total de 58 (cinquenta e oito) processos instaurados (24 encerrados e 34 tramitando). Contudo, conforme relatório extraído do sistema CGU-PAD, para o período de jan/2006 a dezembro/2013, verificou-se que se encontram cadastrados 139 (cento e trinta e nove) processos, sendo 83 concluídos e 56 tramitando;

b) dos 58 (cinquenta e oito) processos instaurados apresentados pelo DNOCS, **21** (vinte e um) não constaram do relatório extraído do sistema CGU-PAD, para o período de jan/2006 a dezembro/2013;

c) dos 37 (trinta e sete) processos instaurados apresentados pelo DNOCS, que constavam do relatório extraído do sistema CGU-PAD, **32** (trinta e dois) apresentaram divergências quanto à sua Situação (em andamento, encerrado, etc), o Tipo de Procedimento (PAD ou sindicância) ou a Data de Instauração, conforme quadro a seguir:

ITEM	PROCESSO	Divergências
1	59400.004118/2009-93	Situação Data Instauração
2	59400.006817/2008-97;	Situação Tipo Procedimento
3	59400.007024/2009-76	Situação
4	59400.006616/2009-71	Situação
5	59400.005241/2011-46	Situação Tipo Procedimento Data Instauração
6	59400.001460/2011-56	Andamento
7	59400.0004659//2010-55	Situação Data Instauração
8	59400.007040/2012-64	Situação Data Instauração
9	59400.005218/2010-71	Situação Data Instauração
10	59404.000076/2008-09	Situação Tipo Procedimento Data Instauração
11	59400.006012/2006-81; 59400.001458/2010-04	Situação Tipo Procedimento



		Data Instauração
12	59400.005128/2007-84	Situação
13	59400.002794/2008-41; 59400.002757/2013-09	Situação Tipo Procedimento Data Instauração
14	59400.0006709/2008-14	Situação Tipo Procedimento Data Instauração
15	59403.000309/2009-56	Situação Data Instauração
16	59400.0004580/2009-91	Situação Data Instauração
17	59401.000858/2008-60	Situação Tipo Procedimento
18	59403.00739/2009-78;	-
19	59400.003921/2008-20	Data Instauração
20	59400.003936/2007-15 5	-
21	59400.002313/2011-01	Data Instauração
22	59400.003368/2008-25 anexo 59400.005471/2010-24	Data Instauração
23	59400.003935/2007-62	Data Instauração
24	59404.000330/2008-61	Tipo Procedimento Data Instauração
25	59400.006006/2011-91	-
26	59404.1546/05-09 59404.732/2011-61	Data Instauração
27	59414.000122/2010-67	-
28	59402.003250/2011-82	Data Instauração
29	59402.003270/2011-53	Data Instauração
30	59400.006324/2010-71	Data Instauração
31	59404.001546/2005-09; 59404.000732/2011-61	Situação Data Instauração
32	59404.330/08-61; 59404.733/2011-13	Situação Tipo Procedimento Data Instauração



33	59400.004814/2012-03	Situação
34	59401.001787/2012-07;	Situação
35	59400.004950/2012-95	-
36	59402.003250/2011-82;	Data Instauração
37	59400.001447/2013-69	Tipo Procedimento Data Instauração

Ressalte-se que a não inclusão de PAD no sistema CGU-PAD, contraria o que é determinado na Portaria CGU nº 1.043/2007, que torna obrigatório, para todos os órgãos e unidades do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (é o caso da unidade examinada), o registro de informações sobre os procedimentos disciplinares instaurados no aludido sistema.

Foi solicitado ao DNOCS apresentar esclarecimentos sobre os fatos acima relatados até 27/05/2014, contudo, a entidade não apresentou justificativa para essa constatação.

Causa

Fragilidade dos procedimentos para registro e recuperação das informações da área correcional, ocasionado pela falta de designação de servidor para ser administrador principal do sistema no âmbito da Autarquia e falta de capacitação dos servidores.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 353/DG/AUDI, de 07/07/2014, o DNOCS apresentou as manifestações dadas pela Comissão de Controle e Acompanhamento de Processos da Área de Correição – CCAC, por meio de documento que faz referência ao Processo nº 59400.002974/2014-71 (fls. 886/900 do PA 00206.000451/2014-44), a qual preferiu se pronunciar acerca das recomendações abordadas no relatório preliminar.

A transcrição encontra-se na íntegra, salvo com relação à citação de nomes de servidores, os quais foram suprimidos e substituídos pelas respectivas matrículas no Sistema Siape, em observância às regras de relatoria definidas pela CGU no Memorando-Circular nº 076/2012/SFC/CGU-PR, de 08/08/2012:

Manifestação quanto a Recomendação 1:

“O Sistema de Cadastramento de Processos Administrativo Disciplinar CGU/PAD tem no seu quadro ao nível do DNOCS os seguintes servidores habilitados no referido Sistema – matrículas SIAPE 0732326, 0738871, 1789425, 0728360 e 0728243, sendo este último servidor que faz os cadastramentos dos processos no Sistema CGU-PAD na CCAC/DG. Portanto, sugerimos centralizar pelo menos dois servidores, face à demanda de processos.”



Vale salientar, ainda, que os referidos servidores são cadastrados somente ao nível do DNOCS, sem autorização para visualizar ou fazer alterações em processos ao nível do Ministério da Integração Nacional. Ademais, os procedimentos administrativos que estão em andamento são alimentados pela própria comissão concomitantemente a marcha dos trabalhos.”

Manifestação quanto a Recomendação 2:

“Os processos citados no Relatório de Auditoria estão todos atualizados em suas fases ao Sistema CGU-PAD, bem como esta Unidade está providenciando um levantamento nos processos administrativos instaurados (modalidade sindicância e PAD) onde serão atualizados, sendo todos os seus relatórios e julgamentos digitalizados para visualização e uma análise atualizada pela Controladoria Geral da União.

ITEM	PROCESSO	Divergências
1	59400.004118/2009-93	Situação Data – processo julgado Instauração – 30/04/2009
2	59400.006817/2008-97;	Situação Tipo Procedimento - PAD – Processo Julgado.
3	59400.007024/2009-76	Situação – Processo julgado.
4	59400.006616/2009-71	Situação – Processo Julgado.
5	59400.005241/2011-46	Situação – processo julgado Tipo Procedimento - sindicância Data Instauração – 18/08/2011
6	59400.001460/2011-56	Andamento – Processo Julgado – PAD.
7	59400.0004659//2010-55	Situação – sem permissão para visualizar Processo à nível de MIN. Data Instauração - sem permissão.
8	59400.007040/2012-64	Situação – processo julgado Data Instauração -30/11/2012
9	59400.005218/2010-71	Situação – processo julgado. Data Instauração - 16/08/2010
10	59404.000076/2008-09	Situação – processo julgado. Tipo Procedimento - Sindicância Data Instauração – 24/01/2008
11	59400.006012/2006-81; 59400.001458/2010-04	Situação - processo julgado Tipo Procedimento - sindicância Data Instauração – 09/03/2010 – processo julgado – PAD.
12	59400.005128/2007-84	Situação – PAD – aguardando julgamento.
13	59400.002794/2008-41; 59400.002757/2013-09 -	Situação – anulado decisão administrativa Tipo de Procedimento – SIND. 20/05/08. Situação – Sindicância, Data da instauração – 04/06/13 –aguardando julgamento.
14	59400.0006709/2008-	Situação – processo julgado.



	14	<i>Tipo Procedimento – sindicância. Data Instauração – 12/12/2008.</i>
15	59403.000309/2009-56	<i>Situação – processo julgado. Data Instauração – 02/04/2009</i>
16	59400.0004580/2009-91	<i>Situação – processo julgado. Data da Instauração – 21/05/09.</i>
17	59401.000858/2008-60	<i>Situação – processo julgado. Tipo Procedimento - sindicância.</i>
18	59403.00739/2009-78;	<i>- sindicância – processo julgado – 03/09/2009.</i>
19	59400.003921/2008-20	<i>Data Instauração – 07/07/2008 - PAD Situação - processo julgado.</i>
20	59400.003936/2007-15 5	<i>-PAD – processo julgado – instauração – 09/12/2010.</i>
21	59400.002313/2011-01	<i>Data Instauração – 18/04/2011 – processo julgado.</i>
22	59400.003368/2008-25 anexo 59400.005471/2010-24 – instaurado em 16/09/2010 – processo julgado.	<i>Data Instauração -31/07/2010</i>
23	59400.003935/2007-62	<i>Data Instauração – 31/07/2007 – processo julgado.</i>
24	59404.000330/2008-61	<i>Tipo Procedimento – sindicância. Data Instauração – 08/07/2008.</i>
25	59400.006006/2011-91	<i>Tipo de Procedimento – PAD – processo julgado 22/08/2011.</i>
26	59404.1546/05-09 - 59404.732/2011-61	<i>Relatório final – 10/09/2008. Data Instauração – 13/09/2011 – processo julgado.</i>
27	59414.000122/2010-67	<i>PAD – processo julgado – inst. em 16/08/2010.</i>
28	59402.003250/2011-82	<i>Data Instauração – 30/09/2011 - PAD</i>
29	59402.003270/2011-53	<i>Data Instauração – 30/09/2011 – processo julgado</i>
30	59400.006324/2010-71	<i>Data Instauração – 16/08/2010 – proc. julgado.</i>
31	59404.001546/2005-09; 59404.000732/2011-61 - processo julgado – instaurado em 13/09/11.	<i>Situação – relatório final – Data Instauração - 10/09/2008</i>
32	59404.330/08-61;	<i>Situação – processo julgado Tipo Procedimento - sindicância Data Instauração – 08/07/2008 59404 – 733/2011-13, processo julgado, instaurado em 13/09/11 – PAD.</i>
33	59400.004814/2012-03	<i>Situação - processo julgado.</i>
34	59401.001787/2012-07;	<i>Situação - processo julgado.</i>
35	59400.004950/2012-	<i>Situação – processo julgado</i>



36	95 59402.003250/2011- 82;	<i>Data Instauração – 30/09/2011 – processo julgado.</i>
37	59400.001447/2013- 69	<i>Tipo Procedimento - sindicância Data Instauração - 05/04/2013 – processo julgado.”</i>

Análise do Controle Interno

No que se refere ao cadastramento dos processos no Sistema CGU-PAD, o DNOCS deve providenciar a indicação de servidor com perfil de administrador principal do sistema, que ficará responsável pela sua atualização, mesmo com auxílio de outros servidores da Autarquia, de modo a atender as disposições constantes no § 2º do art. 3º da Portaria CGU nº 1.043, de 24/07/2007.

Quanto às informações prestadas em relação à recomendação 2, em que pese ter sido retificada a maioria das inconsistências relativas à situação, o tipo de procedimento ou à data de instauração, ainda não foram esclarecidas as divergências encontradas entre os quantitativos de processos administrativos informados pelo DNOCS e os registrados no sistema CGU-PAD, tratadas no campo fato desta constatação, razão pela qual permanece o achado de auditoria.

Recomendações:

Recomendação 1: Efetuar levantamento dos processos disciplinares existentes na Autarquia e providenciar a atualização do Sistema CGU-PAD.

Recomendação 2: Centralizar o registro dos processos disciplinares no Sistema CGU-PAD na pessoa do servidor designado para administrar o sistema.

3.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de indicação de servidor ou empregado com perfil de administrador principal do CGU-PAD na unidade.

Fato

Verificou-se que o DNOCS não indicou à CGU um servidor para ser o administrador principal do Sistema CGU-PAD na Autarquia, estando as próprias comissões disciplinares encarregadas pela alimentação do sistema, conforme esclarecimentos apresentados por meio do Memorando nº 095/2014 GAB-CCAC, conforme texto a seguir:

“Quanto aos registros no Sistema CGU-PAD, atualmente, as comissões disciplinares, ao iniciar os trabalhos, têm feito as devidas atualizações no Sistema. Assim, concomitantemente à marcha dos feitos, estão sendo acrescentados as informações pertinentes. Além disso, há um servidor indicado para atualizar o Sistema, no entanto, essa indicação não foi formulada



oficialmente, apenas, à época, treinou-se alguns servidores para operar os registros sem que houvesse qualquer formalização neste sentido”.

O fato contraria as disposições contidas na Portaria CGU nº 1.043/2007, em seu Artigo 3º, *in verbis*:

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

Causa

Os responsáveis não adotaram providências com vistas a indicação de servidor para o atendimento das disposições constantes da Portaria CGU nº 1.043/2007.

Manifestação da Unidade Examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para esse item.

Análise do Controle Interno

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

Recomendações:

Recomendação 1: Avaliar a possibilidade de destinar uma adequada gratificação para o exercício da função de presidente/coordenador da CCAC, de modo a tornar atrativa e reter servidores para o exercício eficiente das competências da comissão.

Recomendação 2: Designar servidor à CGU, se ainda não o fez, para administrar o Sistema CGU-PAD no DNOCS, nos termos da Portaria CGU nº 1.043/2007.

3.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Existência de informações inconsistentes no Relatório de Gestão e em publicações efetuadas pela Autarquia, caracterizando prestação de informação incorreta à sociedade quanto a sua efetiva execução orçamentária.

Fato

Em análise efetuada às fls. 82 do Relatório de Gestão do DNOCS enviado ao TCU, em 03/04/2014, verificou-se a existência de informação inconsistente



quanto ao percentual de execução das ações do PAC pela Autarquia, conforme transcrito a seguir:

“AÇÕES PRIORITÁRIAS NA LDO - PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

No exercício, destacaram-se os empreendimentos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, voltados para a Implantação, Reabilitação e transferência de Perímetros Públicos de Irrigação, Construção da Barragens e Implantação de Obras de Infraestrutura Hídrica, dentre elas a Adutora Pajeú nos Estados de Pernambuco e Paraíba. Para as ações do PAC foram investidos R\$ 294.186.894,00 (LOA + Créditos), dos quais 79, 17% foram liquidados.(grifo nosso)

O número acima refere-se, na realidade, ao percentual de recursos empenhados, enquanto que os liquidados representaram apenas 27,54% da dotação orçamentária prevista.

Em relação ao assunto o DNOCS apresentou, por meio de Despacho s/n, datado de 20/05/2014, do Coordenador da CGPE-Substituto, os seguintes esclarecimentos:

“Neste item, houve um engano no cálculo do percentual de execução do Programa de Aceleração de Crescimento – PAC. Concordamos com a CGU.”

Em que pesem os esclarecimentos apresentados, tal informação caracterizou a prestação de informação incorreta à sociedade quanto à efetiva execução das ações do PAC pela Autarquia. Ademais, informações inconsistentes e de mesma natureza também foram verificadas em duas outras publicações efetuadas pelo DNOCS, conforme transcrições a seguir:

01) Boletim Informativo Eletrônico Tempo Real do DNOCS – Publicada em 12/02/2014, às 13:43:44:

“DNOCS executou 89,5 por cento do orçamento de 2013 - DNOCS

O Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) executou 89,5% do orçamento de 2013, com aplicação de R\$ 1.189.125.883 em obras na região Nordeste. O desempenho superou a execução de 77,7% do orçamento do Departamento registrada em 2012, conforme informação do Ministério da Fazenda no demonstrativo das despesas da União por unidades orçamentárias.

O desempenho orçamentário e financeiro do Dnocs está próximo do percentual de 89,9% do mesmo indicador obtido pelo governo federal em 2013. Consta no demonstrativo do Ministério da Fazenda que o Ministério da Integração Nacional no mesmo período executou 72,7% do orçamento. Outras instituições vinculadas ao MI tiveram o seguinte desempenho: Sudene executou 52,1% do orçamento; a Codevasf 79,6%; a Sudam 60.3% e a Sudeco 54,9%.



Os números da execução do orçamento público estão disponíveis na Internet, mensalmente, em cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece a transparência das contas públicas. A Secretaria do Tesouro Nacional divulga uma vez por mês o relatório resumido da execução orçamentária em cumprimento à chamada lei da transparência.

O desempenho do DNOCS na execução orçamentária no ano passado atingiu o índice de 89,5%, mesmo com fatores limitantes relacionados à liberação de recursos, uma parte concentrada nas vésperas do final do ano, e aqueles ocasionados pelo quadro de pessoal reduzido no órgão. Para melhorar o desempenho institucional, o DNOCS pleiteia concurso público e um Plano de Reestruturação, ora em tramitação no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.”

02) Sítio do Jornal O POVO - Economia 15/02/2014

<http://www.opovo.com.br/app/colunas/opovoeconomia/2014/02/15/notopovoeconomia,3207020/dnocs-gastou-89-5-do-orcamento-de-2013.shtml>

“DNOCS gastou 89,5% do orçamento de 2013

Apesar da estiagem em 2013, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) devolveu ainda um resíduo de recursos aos cofres do governo. O órgão executou 89,5% do seu orçamento, aplicando R\$ 1,4 milhão em obras na região Nordeste. O desempenho é considerado positivo, principalmente em relação ao ano anterior, quando foram executados 77,7% do orçamento, segundo dados do Ministério da Fazenda no demonstrativo das despesas da União por unidades orçamentárias.

Apesar disso, os números poderiam ser bem melhores, e são irrisórios diante da necessidade de uma atuação mais forte no interior, principalmente diante do drama vivido pelos agricultores no ano passado.

Segundo informações repassadas pelo órgão, em 2013 ocorreram alguns fatores limitantes relacionados à liberação de recursos, o que prejudicou a execução orçamentária. O primeiro foi o tempo de liberação das verbas, concentrado nas vésperas do final do ano. Além disso, deve ser levado em consideração o quadro de pessoal reduzido do órgão.

A expectativa é de que a situação melhore caso seja realmente efetivados os concursos públicos e o plano de reestruturação que está em tramitação no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.”

Conforme publicações acima, a Autarquia apresenta mais uma vez informações inconsistentes à sociedade, tendo em vista que o percentual de 89,5% considerou os empenhos inscritos em restos a pagar não processados, ou seja, incluiu os empenhos não liquidados no exercício.

Ademais, no montante de R\$ 1.189.125.883 estão incluídas as despesas com “Pessoal e Encargos Sociais”, “Outras Despesas Correntes” e “Inversões



Financeiras”, no montante total de R\$ 780.904.739,00, que não estão relacionadas à execução de obras na região nordeste.

Portanto, ao contrário do informado, foram investidos (empenhados) apenas R\$ 408.221.144,00 em obras na região, dos quais somente R\$ 86.506.630,58 foram liquidados no exercício.

Desta forma, o fato também caracteriza a prestação de informação incorreta à sociedade quanto à efetiva execução do orçamento da Autarquia.

Causa

Deficiência nos controles internos da Autarquia, no que se refere a checagem da fidedignidade das informações publicadas pelo DNOCS.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 351/DG/AUDI, de 03/07/2014, o DNOCS apresentou a seguinte manifestação:

“A inconsistência relatada decorreu de um equívoco durante a elaboração do texto, fato este explicado, inclusive, aos técnicos da CGU e solicitada a correção da impropriedade pela própria CGPE.

Consideramos, no entanto, muito séria e grave a afirmativa constante da Nota Técnica, tendo em vista tratar-se de inconsistência de dados que não dão ensejo, no momento de sua apreciação de mérito, a pagamentos irregulares ou indevidos. Trataram-se de falhas no entendimento dos conceitos que envolvem os termos “empenhado” e “liquidado”, não tendo havido intenção de burlar, iludir ou atenuar as dificuldades de execução das ações finalística pelo DNOCS.

Desta forma, tem-se a informar que cuidados redobrados serão tomados, inclusive de revisão criteriosa na redação do documento para o próximo exercício”.

Análise do Controle Interno

Conforme consta da Portaria TCU nº 175, de 09/07/2013, que dispõe sobre orientações às unidades jurisdicionadas ao Tribunal quanto à elaboração de conteúdos dos relatórios de gestão referentes ao exercício de 2013, o relatório de gestão, nos termos do § 5º da IN-TCU 63/2010, configura, observados os requisitos normativos, o cumprimento da obrigação constitucional de prestar contas prevista no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

A previsão constitucional do instituto de prestação de contas dá a exata dimensão de sua importância, representando um dos principais instrumentos de *accountability* do uso de recursos públicos junto à sociedade.



A boa gestão de recursos públicos pressupõe não apenas a conformidade dos procedimentos adotados com a lei, mas, também a eficácia, eficiência e efetividade das ações, cabendo, por conseguinte, a prestação de contas evidenciar sob tais aspectos a gestão realizada.

Assim, como bem define a Egrégia Corte de Contas, “a elaboração do relatório de gestão deve ser pautada pela objetividade, clareza e fidedignidade na apresentação das informações, não só porque poderão ser oportunamente auditadas pelos órgãos de controle, mas, principalmente para propiciar uma visão realista da gestão, de forma a não fomentar interpretações parciais ou distorcidas e evitar o enaltecimento desproporcional dos aspectos positivos da gestão em detrimento de eventuais necessidades de aprimoramento”.

Portanto, há que se ter maior acurácia no momento da elaboração dessa relevante peça, para evitar erros dessa natureza, com as repercussões externas indesejadas, que vão na contramão do dispositivo constitucional supramencionado e das orientações do TCU.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar, doravante, sistemática de revisão das informações disponibilizadas pela Autarquia pelas áreas técnicas do DNOCS.

3.1.1.4 INFORMAÇÃO

Ausência/deficiência de conteúdos obrigatórios no Relatório de Gestão exigidas na DN-TCU Nº 127/2013 e Portaria nº 175 - TCU/2013.

Fato

Conforme análise efetuada no Relatório de Gestão do DNOCS enviado ao TCU em 03/04/2014, verificou-se a ausência/deficiência de conteúdos obrigatórios exigidos na DN-TCU nº 127/2013 e Portaria TCU nº 175 /2013, conforme a seguir relacionados:

I) às fls. 30/31 do Relatório de Gestão, o DNOCS não apresentou o conteúdo exigido no item 2.1 da parte A do Anexo II da DN-TCU nº 127/2013 e Portaria TCU nº /2013, relativo a:

- a) descrição sintética dos planos estratégico, tático e operacional que orientam a atuação da unidade;
- b) demonstração da vinculação do plano da unidade com suas competências constitucionais, legais ou normativas e com o PPA;
- c) principais objetivos estratégicos da unidade para o exercício de 2013 e as estratégias adotadas para sua realização e para o tratamento dos riscos envolvidos.

O fato é decorrente originalmente da não elaboração do Plano Estratégico do DNOCS, impropriedade que vem sendo apontada nos relatórios de auditoria das contas da Autarquia desde o exercício de 2010.



Ressalte-se que, conforme informação constante do Relatório de Gestão, o Diretor Geral constituiu grupo de trabalho para o cumprimento desse intento somente ao final do exercício 2013, conforme Portaria nº 536/DG/CGPE, de 05/12/2013, publicada no Boletim Administrativo nº 108, de 31/12/2013. Contudo não consta informação quanto ao andamento e conclusão do referido trabalho;

II) às fls. 110/118 do Relatório de Gestão, o DNOCS não apresentou o conteúdo completo exigido no item 4.4 da parte A do Anexo II da DN-TCU nº 127/2013 e Portaria TCU nº 175/2013, no tocante ao preenchimento dos [Quadros A.4.4.1 – Caracterização dos instrumentos de transferências vigentes no exercício de referência](#), e [A.4.4.2 – Resumo dos instrumentos celebrados pela UJ nos três últimos exercícios](#), tendo em vista que não foram incluídos os instrumentos vigentes em que não havia ocorrido liberações de recursos;

III) o DNOCS não apresenta em seu Relatório de Gestão as informações relativas aos veículos próprios localizados nas Coordenadorias Estaduais nos Estados do Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Bahia e Minas Gerais, nos termos do item 6.1 da parte A do Anexo II da DN-TCU nº 127/2013 e Portaria TCU nº 175/2013.

Ademais, ainda quanto aos Veículos Próprios, excetuando-se a Coordenadoria Estadual no Ceará – CEST/CE, as demais unidades do DNOCS não abordaram os seguintes aspectos exigidos na Portaria TCU nº 175/2013:

- a) legislação que regula a constituição e a forma de utilização da frota de veículos;
- b) importância e impacto da frota de veículos sobre as atividades da UJ;
- g) plano de substituição da frota;
- h) razões de escolha da aquisição em detrimento da locação;
- i) estrutura de controles de que a UJ dispõe para assegurar uma prestação eficiente e econômica do serviço de transporte.

Verificou-se, ainda, que as unidades do DNOCS não apresentaram nenhuma das informações exigidas na Portaria TCU nº 175/2013, quanto às frotas de veículos automotores a serviço da UJ, mas contratadas de terceiros.

Foi solicitado aos DNOCS apresentar esclarecimentos sobre os fatos acima relatados. No que se refere ao item I, foi apresentado, por meio de Despacho s/n, datado de 07/05/2014, do Coordenador-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica, os seguintes esclarecimentos:

“Em resposta ao item “I” da Solicitação de Auditoria Nº 201406316/010, de 02/05/2014, informamos:

- a. Descrição sintética dos planos estratégico, tático e operacional que orientam a atuação da unidade:

Como autarquia vinculada ao Ministério da Integração Nacional, no DNOCS o espaço político-institucional de sua atuação também está sujeito a orientação estratégica do cito ministério.



Considerando que a Lei 10.204/2001 (que alterou a Lei nº 4.922/1963) já se encontra defasada no que diz respeito a questões como o desenvolvimento regional, combate à desertificação, à gestão de recursos hídricos, dentre outras, há necessidade urgente de reformulação institucional do DNOCS com vistas ao estabelecimento de sua nova missão para atender às atuais e crescentes demandas sócio-ambientais voltadas para o desenvolvimento sustentável, ampliando seu público-alvo e aumentando a sua responsabilidade como uma instituição especializada nas estratégias de soluções hídricas para os territórios afetados por estiagens recorrentes. Nesse sentido tramita no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, já há algum tempo, processo de reestruturação do órgão.

Outra dificuldade na elaboração e implantação do planejamento estratégico institucional tem sido a exiguidade de recursos que possibilitem a contratação de uma consultoria externa que apóie o processo de elaboração deste planejamento, situação esta agravada pelas Portarias nº 268/MP, de 30/07/2013 e nº 385, de 22/08/2013 que, em 2013 limitaram os valores das despesas com a contratação de bens e serviços e com a concessão de diárias e passagens no âmbito do Ministério da Integração Nacional e das entidades a ele vinculadas.

Em 2014, o Decreto Nº 8.197/2014, regulamentado pelo Ofício Circular Nº 88/C/SECEX/MI, de 28/02/2014, redundou em corte superior a 50% nas despesas discricionárias.

Desta forma, a Direção-Geral do DNOCS instituiu, através da Portaria nº 536/DG/CGPE, de 05 de dezembro de 2013, o Comitê Gestor de Planejamento Estratégico Institucional, composto pelo Núcleo Executivo e pela Comissão Operacional de Planejamento Estratégico - COPE. Através da Portaria nº 35/DG/CGPE, de 11 de fevereiro de 2014, o Diretor Geral designou os servidores para compor a COPE. Desde então, o grupo vem se reunindo semanalmente para elaboração do PEI, tendo já estabelecido proposta de missão para o DNOCS, a visão de futuro que direcionará as ações até 2020 e os valores tidos como fundamentais para que o plano se concretize. Além disso, através da análise SWOT, foram elencadas as forças e fraquezas do ambiente interno organizacional e as oportunidades e ameaças do ambiente externo. O esforço de construção está sendo feito por uma equipe interna, com representação de todas as Unidades Administrativas.

Por oportuno, apresentamos o cronograma de atividades:

CRONOGRAMA DE ATIVIDADES COPE

<u>Data</u>	<u>Pauta</u>
04/03/14	Alinhamento teórico-conceitual para os membros COPE
11/03/14	Alinhamento teórico-conceitual para os membros COPE
18/03/14	Estabelecimento do cronograma
27/03/14	Estabelecimento da Missão
08/04/14	Estabelecimento da Visão
15/04/14	Estabelecimento dos Valores
22/04/14	SWOT – Análise Interna
29/04/14	SWOT – Análise Interna



06/05/14	SWOT – Análise Externa
13/05/14	SWOT – Análise Externa
20/05/14	Balanced Score Card – Financeiro / Orçamentário
27/05/14	Balanced Score Card - Aprendizado e crescimento
03/06/14	Balanced Score Card – Clientes / Público alvo
10/06/14	Balanced Score Card – Processos Internos do Negócio
19/06/14	Consolidação BSC
26/06/14	Definição de macroprocessos finalísticos e de apoio
01/07/14	Definição de macroprocessos finalísticos e de apoio
08/07/14	Estabelecimento de Metas e Indicadores
15/07/14	Estabelecimento de Metas e Indicadores
22/07/14	Estabelecimento de Metas e Indicadores
29/07/14	Estabelecimento de Metas e Indicadores
Agosto	Apresentação e ajustes com a Diretoria Colegiada
Agosto	Seminário de sensibilização das unidades regionais

Diante destas dificuldades, e considerando a inexistência de planejamento estratégico institucional formalizado e implantado, o Departamento tem buscado direcionar sua atuação pelo Mapa Estratégico do Ministério da Integração Nacional, cujos Objetivos Estratégicos são: superar as desigualdades regionais e erradicar a miséria, ampliar e garantir a eficiência da irrigação, garantir segurança hídrica, assegurar proteção civil e implementar gestão eficiente, eficaz e efetiva, e pelos objetivos e iniciativas do Plano Plurianual 2012-2015 que discriminaremos no item “b”.

b. Demonstração da vinculação do plano da unidade com suas competências constitucionais, legais ou normativos e com o PPA

O DNOCS, inclusive por questões legais, tem sua atuação, tanto na programação física, financeira e orçamentária, como nas questões de planejamento, orientada e alinhada ao Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Apresentamos, a seguir, as ações finalísticas do DNOCS, vinculando-as a seus objetivos e iniciativas do PPA 2012-2015, objeto da Lei 12.593, de 18/01/2012.

PROGRAMA 2013 - AGRICULTURA IRRIGADA

OBJETIVO 0175 - Concluir a implantação das etapas necessárias à viabilização da produção dos projetos públicos de irrigação existentes, revitalizar as infraestruturas de uso comum e promover a exploração das áreas já implantadas em conformidade com a legislação ambiental com vista à transferência de gestão.

INICIATIVA 00GV - Conclusão e Transferência da gestão do Perímetro de Irrigação

AÇÃO 10.53204.20.607.2013.1017 - Implantação do Perímetro de Irrigação Tabuleiro de Russas - 2ª Etapa

INICIATIVA 00I3 - Transferência de Perímetros Públicos de Irrigação

AÇÃO 10.53204.20.607.2013.120B - Transferência da Gestão de Perímetros Públicos de Irrigação



- INICIATIVA 00FV - Administração, Operação, Manutenção e Revitalização de Perímetros Públicos de Irrigação
- AÇÕES 10.53204.20.607.2013.5934 - Transferência da Gestão do Perímetro de Irrigação Jaguaribe-Apodi com 5.393 ha - No Estado do Ceará
- 10.53204.20.607.2013.7014 - Transferência da Gestão do Perímetro de Irrigação Baixo Açu com 5.168 ha - No Estado do Rio Grande do Norte
- INICIATIVA 00GM - Conclusão da Implantação do Perímetro de Irrigação Tabuleiros de São Bernado/MA
- AÇÃO 10.53204.20.607.2013.12FS - Implantação do Perímetro de Irrigação Tabuleiro São Bernardo com 5.000 ha no Estado do Maranhão
- INICIATIVA 00GQ - Conclusão e Transferência da gestão do Perímetro de Irrigação Araras Norte/CE
- AÇÃO 10.53204.20.607.2013.1025 - Implantação do Perímetro de Irrigação Araras Norte - 2ª Etapa - com 1.619 ha no Estado do Ceará
- INICIATIVA 00GR - Conclusão e Transferência da gestão do Perímetro de Irrigação Baixo Acaraú/CE
- AÇÃO 10.53204.20.607.2013.1012 - Implantação do Perímetro de Irrigação Baixo Acaraú - 2ª Etapa - com 4.168 ha no Estado do Ceará
- INICIATIVA 00GU - Conclusão e Transferência da gestão do Perímetro de Irrigação Platôs de Guadalupe/PI
- AÇÃO 10.53204.20.607.2013.1028 - Implantação do Perímetro de Irrigação Platôs de Guadalupe - 2ª Etapa - com 10.595ha no Estado do Piauí
- INICIATIVA 00GW - Conclusão e Transferência da gestão do Perímetro de Irrigação Tabuleiros Litorâneos do Piauí/PI
- AÇÃO 10.53204.20.607.2013.1021 - Implantação do Perímetro de Irrigação Tabuleiros Litorâneos de Parnaíba - 2ª Etapa - com 5.985 ha no Estado do Piauí
- INICIATIVA 00HD - Promover a regularização ambiental e fundiária em projetos públicos de irrigação com transferência da titularidade dos lotes aos produtores
- AÇÃO 10.53204.18.607.2013.140X - Regularização Ambiental e Fundiária de Perímetros Públicos de Irrigação

OBJETIVO 0543 - Viabilizar a administração, operação, manutenção, revitalização, regularização e o apoio à produção dos perímetros de interesse social, visando garantir sua gestão operacional

- INICIATIVA 00I2 - Transferência da gestão do Perímetro de Irrigação São Gonçalo/PB
- AÇÃO 10.53204.20.607.2013.5980 - Transferência da Gestão do Perímetro de Irrigação São Gonçalo com 2.402 ha - No Estado da Paraíba
- INICIATIVA 021B - Administração, operação, manutenção, revitalização e apoio à produção em projetos públicos de irrigação de interesse social



<u>AÇÕES</u>	10.53204.20.607.2013.20EY - Administração de Perímetros Públicos de Irrigação 10.53204.20.607.2013.20WP- Reabilitação de Perímetros Públicos de Irrigação
<u>INICIATIVA</u>	021J - Transferência da gestão dos empreendimentos de interesse social
<u>AÇÃO</u>	10.53204.20.607.2013.5984 - Transferência da Gestão do Perímetro de Irrigação Moxotó com 6.491 ha - No Estado de Pernambuco
<u>OBJETIVO</u>	0544 - Promover a implantação de novos projetos em áreas com potencial de ampliação da agricultura irrigada para aumentar a produção agrícola de maior valor agregado.
<u>INICIATIVA</u>	021T - Estudos e projetos para implantação de perímetros de irrigação
<u>AÇÃO</u>	10.53204.20.607.2013.6566 - Estudos para o Desenvolvimento da Agricultura Irrigada
<u>INICIATIVA</u>	022E - Implantação do Perímetros de Irrigação – Nacional
<u>AÇÃO</u>	10.53204.20.607.2013.10BC- Implantação de Projetos de Irrigação
<u>INICIATIVA</u>	022H - Implantação do Perímetro de Irrigação Santa Cruz do Apodi/RN
<u>AÇÃO</u>	10.53204.20.607.2013.100N- Implantação do Perímetro de Irrigação Barragem Santa Cruz do Apodí com 5.200 ha no Estado do Rio Grande do Norte

PROGRAMA2029 - DESENVOLVIMENTO REGIONAL, TERRITORIAL SUSTENTÁVEL E ECONOMIA SOLIDÁRIA

OBJETIVO 0789 - Formular e implementar os marcos legais das Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional e de Ordenamento Territorial , contribuindo para a redução das desigualdades regionais e a ocupação racional do território.

<u>INICIATIVA</u>	035P - Capacitação e cooperação em desenvolvimento regional e territorial
<u>AÇÃO</u>	10.53204.04.128.2029.4664 - Capacitação para o Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial e Concessão de bolsas de estudos para programas de pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Áreas afins
<u>INICIATIVA</u>	03G8 - Provimento, operação e manutenção de infraestruturas para apoio às cadeias produtivas e arranjos produtivos locais
<u>AÇÃO</u>	10.53204.15.244.2029.14W2 - Implantação de Estruturas Produtivas em Localidades Atingidas por Seca
<u>INICIATIVA</u>	03G8 - Provimento, operação e manutenção de infraestruturas para apoio às cadeias produtivas e arranjos produtivos locais
<u>AÇÃO</u>	10.53204.15.244.2029.7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado

PROGRAMA2051 - OFERTA DE ÁGUA



OBJETIVO 0479 - Aumentar a oferta de água em sistemas integrados, com prioridade nas regiões com déficit, e contribuir para a indução ao desenvolvimento econômico e social, por meio de intervenções de infraestrutura hídrica.

- INICIATIVA** 01L7 - Implantação da Barragem Fronteiras (CE)
AÇÃO 10.53204.18.544.2051.11AA - Construção da Barragem Fronteiras no Estado do Ceará
- INICIATIVA** 01L8 - Implantação da Barragem Oiticica (RN)
AÇÃO 10.53204.18.544.2051.10DC - Construção da Barragem Oiticica no Estado do Rio Grande do Norte
- INICIATIVA** 01LM - Implantação e ampliação de sistemas de infraestruturas hídricas
AÇÕES 10.53204.18.544.2051.109H - Construção de Barragens
10.53204.18.544.2051.109J - Construção de Adutoras
10.53204.18.544.2051.11PO - Implantação de Sistemas de Poços de Água Subterrânea
10.53204.18.544.2051.12FV - Construção da Barragem de Algodões no Estado do Piauí
10.53204.18.544.2051.14LA - Construção da Barragem Ingazeira, no Estado de Pernambuco
10.53204.18.544.2051.14VI - Implantação de Infraestruturas Hídricas para Oferta de Água
10.53204.18.544.2051.1851 - Implantação de Obras de Infraestrutura Hídrica
10.53204.18.544.2051.7I31 - Construção da Barragem do Figueiredo no Estado do Ceará
- INICIATIVA** 04FL - Implantação do Sistema Adutor do Pajeú (PE e PB)
AÇÃO 10.53204.18.544.2051.1N64 - Implantação da Adutora Pajeú nos Estados de Pernambuco e Paraíba

OBJETIVO 0480 - Revitalizar infraestruturas hídricas existentes, de forma a preservar ou ampliar suas capacidades, sua segurança e sua vida útil e reduzir perdas decorrentes de questões estruturais.

- INICIATIVA** 01LO - Operação e manutenção de infraestruturas hídricas
AÇÃO 10.53204.18.544.2051.20N4 - Operação e Manutenção de Infraestruturas Hídricas
- INICIATIVA** 01LP - Recuperação e adequação de sistemas de infraestruturas hídricas
AÇÕES 10.53204.18.544.2051.140N - Recuperação e Adequação de Infraestruturas Hídricas
10.53204.18.544.2051.14RP - Reabilitação de Barragens e de Outras Infraestruturas Hídricas

OBJETIVO 0549 - Formular a Política Nacional de Infraestrutura Hídrica e elaborar seus principais instrumentos, de forma a organizar o setor e a atuação do Estado.

- INICIATIVA** 023J - Elaboração de planos e estudos no âmbito da infraestrutura hídrica
AÇÕES 10.53204.18.544.2051.10GM - Estudos e Projetos de Infraestrutura Hídrica



10.53204.18.544.2051.8062 - Capacitação de Recursos Humanos para Projetos de Infraestrutura Hídrica
10.53204.18.544.2051.8621 - Estudos para Obras de Infraestrutura Hídrica

OBJETIVO 0567 - Promover a produção aquícola e pesqueira de forma sustentável com foco no potencial brasileiro e nos recursos sub-explotados e inexplorados

INICIATIVA 026M - Operação de centros integrados de recursos pesqueiros e aquicultura, estações de piscicultura e centro de pesquisa em aquicultura

Ante a inexistência, na LOA 2013, de recursos orçamentários para o funcionamento das Estações e Centros de Pesquisa em Aquicultura, foi solicitado ao Ministério da Integração Nacional, o Termo de Cooperação para Descentralização de Créditos, através do qual foi possível realizar os trabalhos de desenvolvimento de tecnologia de pescado, de capacitação para a produção alternativa de alimentos, preservação de espécies através do banco genético e o funcionamento e manutenção de estações e centros de pesquisa em aquicultura.

c. Principais objetivos estratégicos da unidade para o exercício de 2013 e as estratégias adotadas para sua realização e para o tratamento dos riscos

Considerando o importante papel do DNOCS na convivência do homem no semiárido e na promoção do desenvolvimento regional sustentável através de políticas públicas e dos objetivos previstos no Plano Plurianual – PPA 2012-2015, foram estabelecidas como principais linhas de atuação: planejamento de recursos hídricos, projetos de obras hidráulicas e de desenvolvimento de recursos hídricos, implantação e reabilitação de projetos de irrigação, regularização fundiária, implantação de estações de piscicultura, produção e distribuição de pós-larvas e alevinos, manutenção e reprodução de espécies piscícolas, etc.

E, ainda, seguindo as orientações gerais: consonância dos procedimentos com a legislação vigente, aperfeiçoamento constante dos procedimentos relativos à modernização e tecnologia da comunicação e informação, à execução orçamentária e financeira, transparência e institucionalização nas decisões de liberação de recursos, a reposição do quadro frente às aposentadorias, pois muitos cargos estão em extinção.

Estes trabalhos, no entanto, sofrem limitações orçamentárias e financeiras, além da insuficiência de recursos humanos”.

Em que pesem os esclarecimentos apresentados, fica patente que a Autarquia ainda não elaborou o seu Plano Estratégico, tendo, somente em dezembro/2013, adotado as primeiras ações com vistas à sua implementação, com a criação do Comitê Gestor de Planejamento Estratégico Institucional, mas



que, conforme cronograma apresentado, somente em março/2014, realizou suas primeiras reuniões de trabalho.

Vale lembrar que a necessidade de sua elaboração já foi enfaticamente recomendada em trabalhos de auditoria anteriores. Citam-se como exemplos o Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201108168, com escopo na gestão no exercício 2010 e o Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203490, com escopo na gestão no exercício 2011, nos quais constam recomendações expressas para elaborar o PEI. Cumpre reforçar a recomendação, não atendida, de número 9.2.7 do Acórdão Nº 592/2011 – TCU – Plenário, de 16/03/2011, *in litteris*:

“9.2.7. em atenção ao Decreto Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 7º, elabore Plano Estratégico Institucional, considerando o previsto no critério de avaliação nº 2 do Gespública;”

Releva informar que a inexistência do PEI acarreta o efeito real da ausência de referencial para verificar o alinhamento estratégico das áreas com o negócio da instituição, redundando em potencial de risco da instituição não conseguir atuar de forma eficiente no atingimento de seus objetivos finalísticos, como, aliás, ficou evidenciado no achado que trata do baixo desempenho da gestão, no que se refere ao alcance das metas físicas e financeiras das ações finalísticas do orçamento do DNOCS planejadas para o exercício 2013.

Quanto ao item II, foi apresentado, por meio de Despacho nº 182/2014/CRF/CO, datado de 05/05/2014, do Chefe da CRF/CO, os seguintes esclarecimentos:

“...Informamos que os Quadros A.4.4.1 e A.4.4.2 REFERENTES ao Anexo II da DN-TCU nº 127/2013, constantes no Relatório de Gestão estão atualizados como as informações de instrumentos vigentes com liberação de recursos acompanhados pela Diretoria Administrativa.

Sugerimos retorno à AUDI/DNOCS objetivando obter informações junto à Direção Geral sobre transferências firmadas e não liberadas, para atendimento ao requerido pela SA 201406316/010, procedente da Equipe de Auditoria da CGU”.

Portanto, conforme os esclarecimentos apresentados, de fato não foram incluídas no Relatório de Gestão as informações relativas aos instrumentos vigentes em que não ocorreu efetiva liberação de recursos.

No tocante ao item III, foi apresentado, por meio de Despacho nº 0609/DA/CRL/2014, datado de 08/05/2014, do Coordenador de Recursos Logísticos - Substituto, os seguintes esclarecimentos:

“.....Com relação ao item II, apesar de várias solicitações realizadas através de e-mail, conforme documentação em anexo, informo que até a presente data não obtivemos êxito no retorno das informações”.



De fato foram anexadas várias notificações direcionadas às diversas unidades do DNOCS, com orientações e cobranças quanto à necessidade de fornecimento das informações necessárias à elaboração do Relatório de Gestão da Autarquia e, especificamente, quanto ao conteúdo do item 6.1 da parte A do Anexo II da DN-TCU Nº 127/2013 e Portaria TCU nº 175 /2013.

Contudo, conforme se confirma pelos esclarecimentos apresentados, as informações não foram disponibilizadas pelas áreas citadas e, portanto, não constaram do Relatório de Gestão do DNOCS.

Com efeito, tal conduta não pode ser admitida e tolerada pela administração do DNOCS, pois além de ferir o princípio da hierarquia, demonstra desídia na observância das normas e orientações emanadas pelo TCU e, no extremo, ofensa ao princípio da prestação de contas insculpido no art. 70, parágrafo único, da Constituição.

3.1.1.5 INFORMAÇÃO

Quantitativo de recomendações pendentes de atendimento representou 67,8 % do total de recomendações expedidas em 2012 e 2013.

Fato

Em análise às recomendações expedidas para CGU, para os exercícios de 2012 e 2013, verificou-se que 67,8 % do total de recomendações foram reiteradas, permanecendo, portanto, pendentes de atendimento, conforme quadro a seguir:

Exercício	Atendidas	Reiteradas	Canceladas	Total
2012	08	64	0	72
2013	42	60	9	111
TOTAL	50	124	9	183
% Atendimento	27,3	67,8	4,9	

3.1.2 ATUAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

3.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de normativos internos que tratem dos requisitos complementares à atuação independente e efetiva da Auditoria Interna.

Fato

A Auditoria Interna é diretamente vinculada ao Diretor-Geral, tendo as seguintes competências, conforme o Regimento Interno do DNOCS, Portaria nº 48, de 11/07/2007:

I - verificar a conformidade, às normas vigentes, dos atos da gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial;



- II - acompanhar a execução física e financeira e os resultados obtidos na aplicação dos recursos relativamente aos programas e ações, sob a responsabilidade do DNOCS;
- III - examinar e emitir parecer sobre a prestação de contas anual do DNOCS e tomada de contas especiais;
- IV - prestar informações e acompanhar as solicitações oriundas dos órgãos de controle interno e externo;
- V - apresentar à Controladoria-Geral da União no estado do Ceará e ao Assessor Especial de Controle Interno do Ministério da Integração Nacional o plano anual da Auditoria;
- VI – examinar a conformidade da execução das políticas do Governo Federal e do DNOCS, quanto ao desenvolvimento e utilização dos recursos de informação;
- VII – verificar a segurança física e lógica dos recursos de informação, tais como: segurança física das instalações; segurança do acesso a instalações; autenticação e autorização de usuários; segurança na guarda de informação em formato eletrônico, visando comprovar sua adequação com a legislação pertinente, garantindo assim a imagem do DNOCS perante a comunidade e seus usuários.

A Auditoria Interna é composta pelos Serviços de Auditoria de Gestão e Auditoria de Gestão de Pessoal, para a realização de suas competências.

Inexiste regulamento interno de atividade de auditoria, contudo, foi apresentada minuta de Portaria interna em que se aborda os aspectos de atuação da auditoria interna no que tange à independência e objetividade, aos propósitos, escopo, autoridade e confidencialidade, bem com as responsabilidades do Chefe e auditores e o relacionamento com a auditoria externa e o cumprimento de normas.

O documento retromencionado estabelece, ainda, normas para acesso irrestrito a registros, pessoal, informações, sistemas e propriedades físicas relevantes à execução das atividades de auditoria, bem como destaca que a Auditoria Interna se guiará pelas normas internacionais para o exercício profissional das atividades de auditoria interna e pelo código de ética do *IIA (Institute of Internal Auditors)*.

Contudo, como já mencionado acima, trata-se de uma minuta. O fato é que a Auditoria Interna do DNOCS é desprovida de uma estrutura normativa interna para respaldar a sua atuação de forma mais independente e sinalizar um papel imprescindível no âmbito da Entidade.

No que tange à estrutura de pessoal, a Auditoria Interna do DNOCS encerrou o ano de 2013 com quatro servidores na área finalística: um Auditor-Chefe; dois Chefes de Serviços e um servidor cujo cargo é de Administrador. Além desses, há outros três servidores de nível médio para apoio administrativo.

Essa situação de pessoal também se configura como um gargalo na atuação da unidade, pois limita a abrangência e o escopo dos seus trabalhos de auditoria em uma Autarquia cujo orçamento anual foi da ordem de R\$ 1.371.080.299.

Ressalta-se que, em 2013, a auditoria interna realizou trabalho de auditoria em apenas um processo licitatório, no caso o Pregão Eletrônico nº 06/2013, destinado à aquisição de “Tubos em PVC rígido DEFOFO para as obras de



implantação da 2ª Etapa do Projeto de Irrigação Araras Norte”, no valor aproximado de R\$ 2,285 milhões, sendo que no exercício foram liquidadas despesas com licitação na ordem de R\$ 64,7 milhões.

Além disso, o valor auditado em 2013, R\$ 3.408.361,85, com relação à despesa orçamentária liquidada, R\$ 815.281.707,91, foi de apenas 0,41%.

Há um reconhecimento pela própria Chefia da unidade de auditoria interna no item IV do RAINT 2013 – Fatos relevantes de natureza administrativa ou organizacional com impacto sobre a auditoria interna, em que expressa a dificuldade no cumprimento da missão institucional ante a carência de pessoal

Destaca-se que sobre o assunto, a CGU, por meio do Relatório de Auditoria Especial nº 190.024902/2011-11, de 22/12/2011, emitiu recomendação ao DNOCS para promover a reestruturação da Auditoria Interna do Órgão, considerando o quantitativo de pessoal e a capacitação técnica adequada ao desenvolvimento dos trabalhos afetos à área, o que até o presente momento não foi implementado.

Portanto, verificou-se que à luz do organograma da Entidade, a Auditoria Interna vincula-se ao Diretor-Geral do DNOCS, o que confere maior independência a sua atuação, nos termos do art. 15, §3º, do Decreto nº 3.591/2000, no entanto, não há normatização interna dos critérios complementares que permitam a efetivação dessa independência necessária aos trabalhos de auditoria, tais como: acesso irrestrito a registros, a informações, aos sistemas e propriedades físicas relevantes à execução das atividades do auditor. Ademais, a estrutura de pessoal é deficiente, o que prejudica também a atuação da auditoria interna.

Causa

Ausência de uma política de valorização dos controles internos no âmbito da Entidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 230 DG/GAB/DNOCS, de 05/05/2014, encaminhado à Auditoria Interna, o Diretor-Geral informou que será submetido à Diretoria Colegiada do DNOCS normativo estabelecendo disposições para a realização dos trabalhos de auditoria interna.

Posteriormente, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do Ofício nº 343/DG/AUDI, de 30/06/2014, o DNOCS apresentou a seguinte manifestação:

“A constatação registra dois fatos relevantes:

1 – Dificuldade no cumprimento da missão institucional da Auditoria Interna ante a carência de pessoal; e



2 – Inexistência de regulamento interno de atividade de auditoria.

Em relação ao item 1, anexamos cópias de duas Portarias localizando dois servidores (um Administrador e um Agente Administrativo) na Auditoria Interna e o Memo nº 131/DI em que solicita emissão de Portaria localizando mais uma servidora na Auditoria Interna. Ainda não é um número ideal que possibilite a realização de um trabalho mais efetivo, entretanto nota-se uma preocupação em dotar a Auditoria Interna de pessoal que permita o cumprimento de sua missão institucional.

Quanto ao item 2 foi encaminhado ao Senhor Diretor-Geral, por meio do Despacho AUDI/DNOCS nº 280/2014, datado de 25/6/2014, de cópia apenas, minuta de Portaria regulamentando as atividades de auditoria, que foi aprovada e se encontra aguardando publicação”.

Análise do Controle Interno

A manifestação inicial apresentada tratou de expectativa de adoção de medida institucional, que se materializou com a aprovação da minuta de Portaria que regulamenta as atividades de auditoria pelo Diretor-Geral, ainda não publicada.

Por isso, deve-se esperar a concretização do processo para fins de verificar se o normativo a ser aprovado contempla os critérios complementares que permitam a efetivação da independência necessária aos trabalhos de auditoria, tais como: acesso irrestrito a registros, informações, aos sistemas e propriedades físicas relevantes à execução das atividades do auditor.

No que se refere ao esclarecimento apresentado por ocasião do Relatório Preliminar de Auditoria, verificou-se um alentador avanço com a locação de novos servidores para a Auditoria Interna da Autarquia, porém, longe de resolver o problema de falta de estrutura de recursos humanos e logísticos da unidade, conforme atestam os reiterados pleitos feitos pela área à direção geral.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar política de valorização dos controles internos no âmbito da Entidade, incluindo a normatização dos trabalhos da unidade de auditoria interna e, adicionalmente, a alocação de pessoal capacitado, recursos, equipamentos e sistemas de software para aquela unidade.

3.1.2.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de atendimento às recomendações emitidas pela Auditoria Interna e falhas nos mecanismos de cobrança da auditoria.

Fato

Foram selecionados 5 dos 8 trabalhos de auditoria, vide Quadro a seguir, para fins de examinar o acompanhamento e o atendimentos das recomendações emitidas nos referidos Relatórios:



Nº do Relatório	Escopo Examinado
03/2013	Acompanhamento de trabalhos anteriores, realizada em atos de gestão praticados no período de 1/1/2013 a 30/6/2013, relacionados ao Contrato nº PGE-30/2008
04/2013	Verificação da regularidade na execução dos contratos celebrados em 1997 e 1998 entre o DNOCS e as empresas Plínio Cavalcanti & Cia. Ltda. e Construtora Audi Ltda. destinados à recuperação do Perímetro de Irrigação Cachoeira II, em Serra Talhada/PE, notadamente no que se refere às irregularidades apontadas na Informação Técnica nº 008/2007 emitida pelo Ministério Público.
06/2013	Execução orçamentária de 1º de janeiro a 30 de setembro, relativa ao Orçamento 2013; e Execução financeira dos Restos a Pagar de exercícios anteriores, referente ao período de 1º de janeiro a 28 de outubro.
07/2013	Contrato nº 04/2010 para prestação de serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva, com reposição de peças originais, nos 04 (quatro) elevadores instalados no edifício sede do DNOCS.
08/2013	Exame da legalidade e da conformidade dos atos praticados pelo DNOCS para a realização do Pregão Eletrônico nº 06/2013.

Constatou-se que as áreas auditadas não se manifestaram com relação às recomendações constantes dos seguintes Relatórios, bem como não há adoção de medidas por parte da Auditoria Interna para que as áreas se manifestassem com relação ao não cumprimento dos prazos estabelecidos:

a) Relatório de Auditoria 03/2013

Objeto: exame do contrato de prestação de serviços na área de apoio administrativo na categoria de contínuo.

Constatação 01 – Retenção de INSS realizada a menor, em decorrência de dedução indevida da base de cálculo a título de ressarcimento por utilização de uniforme.

Recomendação:

- 1) que seja procedido o cálculo relativo aos juros de mora de cada fato gerador;*
- 2) que seja recolhido, imediatamente, por meio de GPS, o valor do principal adicionado dos juros de mora;*
- 3) que seja comunicado à empresa Ensel:*
 - 3.1) que o valor do débito constatado será deduzido de fatura a vencer;*
 - 3.2) que a empresa deve promover a correção da informação por meio de GFIP retificadora; e*
- 4) que seja enviada a esta Auditoria Interna a comprovação das providências adotadas.*

Constatação 02 – instrumentos de acompanhamento e fiscalização com necessidade de aprimoramento para se ajustarem à IN MPOG/SLTI nº 02/2008.

Recomendação: Sejam promovidos os aprimoramentos relativos aos itens 1, 2 e 4 descritos nesta análise de auditoria, sem prejuízo de outros aprimoramentos.

Prazo de atendimento: 28/10/2013.



b) Relatório de Auditoria nº 04/2013

Objeto: execução dos contratos celebrados em 1997 e 1998 entre o DNOCS e as empresas Plínio Cavalcanti & Cia. Ltda. e Construtora Audi Ltda. destinados à recuperação do Perímetro de Irrigação Cachoeira II, em Serra Talhada/PE, notadamente no que se refere às irregularidades apontadas na Informação Técnica nº 008/2007.

Constatação 01: Pagamento de serviços e bens não fornecidos pela contratada;

Recomendação:

- 1 – Instaurar a imediata Tomada de Contas Especial;*
- 2 – Adotar providências com vistas a apuração de responsabilidade pelo desaparecimento do processo de licitação da Carta Convite nº 08/96-3DR/GL.*

Constatação 02: Execução de contratos distintos realizados nos mesmos trechos dos lotes 06-p, 07p e 10-p;

Recomendação: Levantar os valores do que foram executados pela empresa Plínio nos trechos dos lotes 06-p, 07p e 10-p e acrescentar ao montante do prejuízo causado pela empresa Audi por sua inexecução, por ocasião da Tomada de Contas Especial.

Constatação 03: Índícios de superfaturamento na execução do Convite nº 08/96-3DR/GL;

Recomendação: Confirmando-se o superfaturamento, acrescentar à conta do prejuízo provocado pelo pagamento indevido de serviços não executados pela empresa Audi, por ocasião da Tomada de Contas Especial.

Prazo de atendimento: não determinado pela AUDI.

c) Relatório de Auditoria nº 07/2013

Objeto: Auditoria sobre a ação governamental referente ao Contrato nº 04/2010 para prestação de serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva, com reposição de peças originais, nos 04 (quatro) elevadores instalados no edifício sede do DNOCS.

Constatação 1: Existência de empregados na folha de pagamento com ocupação incompatível com o objeto do Contrato.

Recomendação:

Que seja realizada uma revisão nas Planilhas de Composição de Custos e Formação de Preços com vistas a readequação de preços, conforme previsão contida no sexto parágrafo do Item 5.5 do Edital de Licitação nº 004/2010-DA/L, com atenção para os empregados cujo código de ocupação são incompatíveis com o objeto do Contrato.

Constatação 4: Paralisações frequentes de um ou mais elevadores e não funcionamento regular dos sensores internos.

Recomendação:

- 1 - Que sejam adotadas as providências julgadas pertinentes e necessárias objetivando o regular uso dos elevadores, no sentido de evitar acidentes com consequências imprevisíveis.*



2 – Que se verifique a possibilidade de dar andamento no Processo nº 59400.005527/2012-11 para realização de processo licitatório, como explicitado pelo Chefe da CRL/AG-DNOCS.

Constatação 5: Não apresentação de Documentos de Controle previstos em Edital.

Recomendações:

1) – Que seja elaborado um Boletim de Visita com o detalhamento suficiente para atender o prescrito nos itens 9.1.2 e 9.1.3 do Anexo-1 – Termo de Referência, permitindo um melhor acompanhamento dos serviços por parte da fiscalização.

2) – Que seja elaborado documento de controle detalhado, para cada tipo de manutenção preventiva (semanal, mensal e semestral), possibilitando que os serviços previstos, em cada tipo de manutenção, possam ser melhor acompanhados pela fiscalização, resultando, também, num melhor desempenho dos equipamentos e maior segurança no transporte dos usuários.

3) – Que o fiscal designado na Portaria nº 63/DG/CRH acompanhe, efetivamente, a execução dos serviços, conforme estabelecido na Portaria mencionada, assinando a documentação tempestivamente.

4) – Que não seja permitido que funcionários terceirizados assinem documentos em substituição a servidores do DNOCS.

5) – Que servidores do DNOCS não assinem documentos para os quais não foram designados através de documento hábil.

Constatação 6: Não identificação do Técnico de Manutenção Residente.

Recomendação: que seja observado o cumprimento do Contrato e seus Anexos.

Constatação 7: Não comprovação de originalidade das peças de reposição.

Recomendação: que sejam observados os dispositivos contratuais.

Prazo de Atendimento: 15/01/2014

d)Relatório de Auditoria nº 08/2013

Objeto: Auditoria em licitações no âmbito da Administração Central do DNOCS, em Fortaleza/CE.

Constatação 01: Pesquisa de preço com 3 cotações, sendo uma incompleta;

Recomendação:

1 – No caso de impossibilidade de obtenção de preços referenciais, via sistemas oficiais, realizar prévia e ampla pesquisa de preços no mercado por ocasião de novas aquisições, com no mínimo três cotações válidas suficientes e completas, elaborando justificativa circunstanciada nos autos do processo licitatório quando houver impossibilidade;

2 – Somente definir e aprovar o orçamento, na fase interna do certame, quando atendidos os requisitos de validade divulgados pelo TCU.

Constatação 02: Cotações com larga diferença de preço;



Recomendação:

1 – Seja aprimorada a sistemática de cotações para a formação do valor no orçamento detalhado do custo total da aquisição com a finalidade de alinhar-se com o entendimento jurisprudencial do TCU, para buscar aplicar pesquisa de preço com base em “cesta de preços aceitáveis”;

Constatação 03: Ausência de descontos de ganho de escala em razão da quantidade demandada na composição da planilha orçamentária;

Recomendação:

1 – Seja realizada pesquisa de preços para a formação do custo de aquisição no orçamento e evidenciado no processo licitatório a economia de escala, quando a aquisição for de quantidades de itens que a possibilitem;

2 – A definição e a aprovação do orçamento para licitações, ocorram com a evidenciação da economia de escala nas cotações, quando for o caso, ou com justificativa circunstanciada nos autos do processo licitatório quando houver impossibilidade.

Constatação 04: Quantidades utilizadas para a pesquisa de preços diferente da quantidade registrada na planilha de orçamento;

Recomendação:

1 – Nas pesquisas de preços junto a fornecedores, para a formação do custo de aquisição nos orçamentos para licitações, consignar todas as quantidades para que se possibilite cotações que evidenciem economia de escala.

Constatação 5: Valor de item no Termo de Referência diferente do valor obtido na média de cotação na pesquisa de preços.

Recomendação:

1 – Apresentar justificativa circunstanciada nos casos em que o DNOCS adote valores inferiores aos valores obtidos nos preços referenciais, via sistemas oficiais, ou nas pesquisas de preços com a finalidade de assegurar o caráter competitivo do certame e a exequibilidade do valor.

Prazo de Atendimento: não determinado pela AUDI.

Ressalta-se que por meio do Ofício nº 014/AUDI, de 08/04/2014, a Auditoria Interna apresentou cópias dos Memorandos nº 137/AUDI/DNOCS, nº 138/AUDI/DNOCS, nº 139/AUDI/DNOCS e nº 140/AUDI/DNOCS, todos de 07/04/2014, cobrando um posicionando das áreas auditadas sobre o assunto.

Causa

1) Baixa aderência às recomendações da auditoria interna quanto aos seus trabalhos junto às áreas auditadas;

2) Ausência de regulamentação interna das atividades de auditoria no que tange ao tratamento que as recomendações exaradas devam receber das áreas auditadas, inclusive com algum mecanismo que incentive as áreas a priorizar o atendimento nos prazos especificados.



Manifestação da Unidade Examinada

Por ocasião dos trabalhos de Auditoria de Acompanhamento, a Autarquia apresentou o seguinte esclarecimento:

“A atuação da Auditoria Interna do DNOCS vem, progressivamente, perdendo condições operacionais para atendimento às demandas.

Em que pese às condições operacionais progressivamente desfavoráveis, as demandas externas e internas permanecem sobremodo volumosas, o que requer o envolvimento de toda a equipe para a análise e encaminhamento dos processos.

Todos esses processos exigem controles, especialmente de prazos. Não bastasse o insuficiente número de servidores lotados nesta Auditoria Interna, o controle das demandas, tanto internas como externas, é efetuado por planilhas eletrônicas do Excel, com procedimentos inteiramente manuais. É indiscutível o risco que existe pela sistemática atualmente adotada, podendo haver falhas que prejudiquem o curso das demandas.

Em relação à cobrança de processos em atraso, o procedimento era realizado por servidor bastante familiarizado com as rotinas da Auditoria Interna, o qual, em razão de ter sido aprovado em outro concurso público, solicitou exoneração atendida em 07/10/2013, sem ter havido tempo suficiente para capacitar outra pessoa para desempenhar tal atividade com a mesma experiência, até porque não houve a substituição imediata para suprir o cargo.

Os eventos relativos à perda de pessoal, aliados ao modo de armazenamento e controle de dados por meio de planilhas eletrônicas do Excel, culminaram nessa falha nos mecanismos de cobrança da auditoria de seus relatórios.

Com a identificação da falha, por meio dos trabalhos dessa CGU-Regional/CE, foi realizado um levantamento dos relatórios pendentes de providências e efetuada a cobrança às unidades auditadas. Esta Auditoria Interna, considerando as limitações existentes e conhecidas, se compromete em buscar melhorias para que sejam mitigados os riscos de falhas dessa natureza”.

Posteriormente, em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do Ofício nº 343/DG/AUDI, de 30/06/2014, o DNOCS apresentou a seguinte manifestação:

“Recomendação 1 – A Auditoria Interna está adotando medidas que possibilitem um melhor acompanhamento das recomendações registradas em seus Relatórios de Auditoria.

Recomendação 2 – A providência já foi adotada conforme registro no item 2 da Constatação 3.1.2.1.

Recomendação 3 – Tão logo a Portaria regulamentando as atividades da Auditoria Interna seja publicada e os setores conheçam o seu conteúdo, o atendimento às recomendações deverá sofrer uma melhora substancial”.



Análise do Controle Interno

A argumentação inicial balizou-se apenas nos aspectos operacionais internos, que possivelmente também contribuíram para a situação exposta. Contudo, as áreas auditadas tinham conhecimento das falhas e irregularidades apontadas pela Auditoria Interna, por isso, não se deve centralizar as fragilidades apenas nos mecanismos operacionais da Auditoria Interna. As áreas auditadas deveriam ter adotado medidas ou apresentado plano de providência com vistas a corrigir os problemas identificados, cabendo a auditoria interna acompanhar e exigir a efetivação do plano.

Ademais, a ausência de uma regulamentação interna das atividades de auditoria, no que tange ao tratamento que as recomendações exaradas devam receber das áreas auditadas, inclusive com algum mecanismo que incentive as áreas a priorizar o atendimento nos prazos especificados, contribui para a situação de não atendimento das recomendações da auditoria interna.

Quanto às providências apresentadas atinentes às recomendações constantes do Relatório Preliminar de Auditoria de Contas, as mesmas somente serão consideradas satisfatórias quando da efetiva publicação da Portaria de regulamentação das atividades de auditoria da Autarquia.

Portanto, em que pese as manifestações apresentadas, considera-se que a constatação deve ser mantida.

Recomendações:

Recomendação 1: A Auditoria Interna deve melhorar a sua rotina de acompanhamento das recomendações emitidas nos seus relatórios de auditoria, enquanto o Sistema Integrado de Gestão de Auditoria, SIGA, não for implementado.

Recomendação 2: O DNOCS deve instituir regulamentação interna das atividades de auditoria, que deve contemplar no seu bojo o tratamento que as recomendações exaradas devam receber das áreas auditadas.

Recomendação 3: O DNOCS deve criar mecanismo que incentive as áreas a priorizar o atendimento das recomendações da auditoria interna no prazo acordado.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201406316

Processo: 59400.001233/2014-73

Unidade(s) Auditada(s): DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS

Ministério Supervisor: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

Município (UF): Fortaleza (CE)

Exercício: 2013

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2013 e 31/12/2013 pelos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas inserido neste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. Foram registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexo de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Ausência de atendimento às recomendações emitidas pela Auditoria Interna e falhas nos mecanismos de cobrança da auditoria. (item 3.1.1.2)

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

5. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS - 201406316

– Descumprimento das exigências estabelecidas no art. 38 da Portaria Interministerial CGU/MF/MPOG nº 507/2011, para a celebração de transferências voluntárias. (item 1.1.1.1)

– Celebração de convênios sem a devida comprovação dos valores declarados a título de contrapartida. (item 1.1.1.2)



- Celebração de convênios sem manifestação conclusiva do setor jurídico do DNOCS. (item 1.1.1.3)
- Concessão de transferências voluntárias cujos valores excederam o limite de tomada de preços, sem a respectiva chancela da Diretoria Colegiada. (item 1.1.1.4)
- Celebração de Termos de Compromissos sem dotação orçamentária específica suficiente para cumprimento dos ajustes. (item 1.1.1.5)
- Deficiência no acompanhamento pelo DNOCS dos convênios com inadimplência suspensa (item 1.1.1.8)
- Convênios com vigência expirada com prestação de contas a aprovar. (item 1.1.1.9)
- Inclusão de exigência de qualificação técnica restritiva ao processo licitatório, mesmo com orientação contrária expressada pelo TCU e CGU. (item 2.1.1.6)
- Utilização de critérios de medição conflitante com o regime de execução empreitada por preço global, que por sua vez é inadequado para a especificidade da obra. (item 2.1.1.7)
- Índícios de sobrepreço nos serviços de desmatamento racional. (item 2.1.1.10)
- Propositura de Termo Aditivo para acréscimo de serviços acima do limite legal. (item 2.1.1.11)
- Divergências significativas nos quantitativos de processos administrativos informados pelo DNOCS e os registrados no CGU-PAD. (item 3.1.1.1)
- Ausência de indicação de servidor ou empregado com perfil de administrador principal do CGU-PAD na unidade. (item 3.1.1.2)
- Existência de informações inconsistentes no Relatório de Gestão e em publicações efetuadas pela Autarquia, caracterizando prestação de informação incorreta à sociedade quanto a sua efetiva execução orçamentária. (item 3.1.1.3)
- Ausência de normativos internos que tratem dos requisitos complementares à atuação independente e efetiva da Auditoria Interna. (item 3.1.2.1)

6. Diante dos exames realizados e da identificação de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, disponível nas folhas 01 a 03 do processo, seja conforme indicado a seguir:



CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.212.814-**	Diretor Geral	Regular com Ressalva	Itens 1.1.1.1, 1.1.1.2, 1.1.1.3, 1.1.1.4, 1.1.1.5, 1.1.1.8, 1.1.1.9, 2.1.1.10, 2.1.1.11, 2.1.1.6, 2.1.1.7, 3.1.1.1, 3.1.1.2, 3.1.1.3 e 3.1.2.1 do Relatório de Auditoria nº 201406316
***.456.783-**	Diretor-Administrativo	Regular com Ressalva	Itens 1.1.1.8 e 1.1.1.9 do Relatório de Auditoria nº 201406316
***.894.526-**	Diretor de Infraestrutura Hídrica	Regular com Ressalva	Itens 1.1.1.5, 2.1.1.6, 2.1.1.7, 2.1.1.10 e 2.1.1.11 do Relatório de Auditoria nº 201406316
***.077.833-**	Diretor-Administrativo	Regular com Ressalva	Itens 1.1.1.8 e 1.1.1.9 do Relatório de Auditoria nº 201406316
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

Fortaleza (CE), 22 de julho de 2014.



Parecer de Dirigente do Controle Interno



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

Parecer: 201406316

Processo: 59400.001233/2014-73

Unidade Auditada: DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS

Ministério Supervisor: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

Município/UF: Fortaleza/CE

Exercício: 2013

Autoridade Supervisora: Ministro Francisco José Coelho Teixeira

1. Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da CGU quanto ao processo de contas do exercício da Unidade acima referida, expresse opinião acerca dos atos de gestão referente ao exercício de 2013, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.
2. Inicialmente, cabe ressaltar a importância do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas/DNOCS na execução de políticas públicas de governo, no que se refere a beneficiamento de áreas e obras de proteção contra as secas e inundações, irrigação, radicação de população em comunidades de irrigantes ou áreas especial, abrangidas por seus projetos e outras ações relacionadas ao saneamento básico, assistência às populações atingidas por calamidades públicas e cooperações com os municípios. Entretanto, conforme consignado no Relatório de Auditoria, foi verificado baixo desempenho da gestão no que se refere ao alcance das metas físicas e financeiras das ações finalísticas do orçamento do DNOCS planejadas para o exercício. Do total de 47 ações temáticas da Autarquia, 85,1% apresentaram execução financeira abaixo de 30%. Se forem consideradas apenas as ações inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que representa 70% dos recursos totais do orçamento de investimento, somente duas delas possui um percentual superior a 30% de execução.
3. As constatações apresentadas no Relatório de Auditoria indicam deficiências na gestão da Autarquia, principalmente no que tange às transferências voluntárias, cabendo destacar que esses fatos tem sido recorrentes e que não foram adotadas medidas efetivas capazes de reverter tal situação. As principais constatações que impactaram na gestão do DNOCS estão retratadas na sequência:

descumprimento das exigências estabelecidas no art. 38 da Portaria Interministerial CGU/MF/MPOG nº 507/2011, para a celebração de transferências voluntárias; celebração de convênios sem a devida comprovação dos valores declarados a título de contrapartida; celebração de convênios sem manifestação conclusiva do setor jurídico do DNOCS; ineficácia dos Termos de Compromisso firmados pelo DNOCS para execução do Programa Água para Todos; inclusão de exigência de qualificação técnica restritiva ao processo licitatório, mesmo com orientação contrária expressada pelo TCU e CGU; utilização de critérios de medição conflitante com o regime de execução empreitada por preço global, que por sua vez é inadequado para a especificidade da obra; indícios de sobrepreço em serviços de desmatamento racional e propositura de Termo Aditivo para acréscimo de serviços acima do limite legal.

4. As constatações sobre a gestão do DNOCS em 2013 tiveram como causas primordiais: inobservância do Diretor-Geral quanto às recomendações da CGU, de regulamentar internamente o processo de concessão de transferências voluntárias, que leve em consideração o processo de execução do OGU, historicamente concentrado no mês de dezembro de cada exercício financeiro, o que acarreta sobrecarga de trabalho nesse período, e as carências de recursos humanos e logísticos da Autarquia, de modo a evitar a celebração de convênios em desacordo com as leis e normas infralegais e regimentais e celebração de convênios sem o amparo das áreas técnicas e jurídicas do DNOCS; preterição a uma análise técnica mais acurada para celebração dos convênios, pela Comissão de Monitoramento de Convênios e pelo Diretor Geral do DNOCS, à época, para dar celeridade à celebração das referidas transferências voluntárias; falta de planejamento e ações efetivas do DNOCS para execução do Programa Água para Todos; Decisão da Diretoria Colegiada do DNOCS de incluir cláusula restritiva ao procedimento licitatório, desconsiderando as recomendações do TCU e CGU; ausência de capacitação técnica para elaboração de Editais de licitação e falha no exame jurídico prévio da Minuta; ausência de tabela de preços referenciais para obras hídricas por parte do DNOCS e compensação equivocada dos limites previstos no art. 65 da Lei 8.666/93.

4.1 Nesse sentido, foram expedidas recomendações ao DNOCS que englobam tanto a adoção de medidas pontuais quanto estruturantes, tais como: encaminhar, se já não o fez, os convênios firmados à Procuradoria da Autarquia para análise da possibilidade de convalidação dos atos praticados, haja vista os vícios detectados nos processos, bem como promover o cancelamento da nota de empenho e a nulidade daqueles em que a Procuradoria Federal junto ao DNOCS concluir pela irregularidade na celebração; revisar a Resolução nº 02/2014, de modo a fixar prazo razoável para entrega de propostas pelos interessados, a fim de possibilitar tempo hábil para as análises técnica e jurídica de forma mais acurada, de modo a evitar a celebração de convênios sem a observância dos normativos; apurar a responsabilidade daqueles que, por ação ou omissão, concorreram para a celebração de convênios sem

a observância da Lei de Responsabilidade Fiscal, das condicionalidades dispostas no art. 38 da Portaria Interministerial CGU/MF/MPOG nº 507/2011 e da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente no exercício de sua assinatura; fixar prazo adequado e suficiente para os demais convenientes, para a devida comprovação dos recursos de contrapartida, de modo que, ao término do prazo, se não saneada a pendência, promover o imediato cancelamento da nota de empenho e a nulidade dos convênios, de modo a evitar infundáveis diligências e procrastinação de medidas administrativas de ofício cabíveis; apresentar proposta para solucionar os entraves existentes na operacionalização dos Termos de Compromisso; sanear as irregularidades e inconsistências apontadas no Relatório de Auditoria, sem prejuízo de outras, verificadas no Edital do RDC Nº 01/2013; promover nova publicação do Edital para contratação das obras da Barragem Fronteiras, uma vez adotadas as providências recomendadas; adotar providências visando apurar as condutas dos dirigentes da Autarquia diante da falta de providências para saneamento das irregularidades apontadas pela CGU em notas de auditoria e materializadas no Relatório de Auditoria; sustar a execução dos serviços de supressão vegetal com resgate da fauna silvestre, enquanto não for realizado minucioso cálculo dos reais valores utilizados no mercado, evitando com isso efetivo prejuízo ao erário e cancelar o termo aditivo firmado indevidamente; e realizar uma nova licitação para os serviços de supressão vegetal com resgate da fauna silvestre, uma vez realizado minucioso cálculo dos reais valores utilizados no mercado para o serviço.

5. Com base nas informações registradas no Plano de Providências Permanente e no Relatório de Gestão da unidade auditada, verificou-se que a unidade não mantém rotina adequada de acompanhamento e atendimento das recomendações da CGU. Comprova essa afirmação o fato de 67,8% das recomendações emitidas no exercício de 2012 e 2013 permanecerem pendentes de atendimento.

6. Resta evidente que os controles internos da instituição são muito precários para assegurar padrões desejáveis de conformidade, eficiência, eficácia sobre esses recursos federais, conforme restou demonstrado neste Relatório. Além disso, os exames aplicados levaram a formação da opinião de que a unidade de Auditoria Interna do DNOCS apresenta sérios problemas de infraestrutura, de regimento interno e de natureza gerencial, que devem ser resolvidos pela Diretoria do DNOCS, pois fragilizam ainda mais o precário sistema de controles internos da Autarquia. Por oportuno, cabe mencionar que foi constatada a ausência de normativos internos que tratem dos requisitos complementares à atuação independente e efetiva da Auditoria Interna.

7. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de

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

Brasília/DF, 23 de julho de 2014.