



CISET
Secretaria de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE AVALIAÇÃO

DEPARTAMENTO PROGRAMA CALHA NORTE (DPCN)

Exercícios 2017/2018

19 de setembro de 2019

Ministério da Defesa - MD
Secretaria de Controle Interno - Ciset

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: MINISTÉRIO DA DEFESA

***Unidade Examinada: DEPARTAMENTO DO PROGRAMA CALHA NORTE
(DPCN)***

Município/UF: Brasília/Distrito Federal

Ordem de Serviço: Nº 1/2017/Ciset-MD (SEI 0438917)

Missão

Agregar valor nas operações da organização mediante a prestação de serviços de avaliação, assessoria e aconselhamento.

Auditoria de Acompanhamento

Trata o presente relatório de avaliação dos controles relativos à aplicação de recursos pelo DPCN, vertente civil, via transferências voluntárias formalizadas por meio de convênios, tendo como objetivo atuar na promoção do desenvolvimento regional.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA Ciset?

A presente auditoria teve como tema central a avaliação do controle exercido pelo DPCN em relação ao gerenciamento e/ou monitoramento das despesas realizadas com recursos descentralizados por meio de convênios aos municípios da região norte. A vertente civil do programa atua na promoção do desenvolvimento regional, com a construção de estradas, escolas, hospitais, portos, a implantação de rede elétrica urbana e rural, entre outros e está ligada às emendas parlamentares, as quais são destinadas aos municípios abrangidos, via transferências voluntárias formalizadas por meio de convênios.

POR QUE A Ciset REALIZOU ESSE TRABALHO?

Este trabalho foi realizado no intuito de avaliar a gestão e sugerir melhorias nos processos internos do DPCN referentes à aplicação dos recursos descentralizados por meio de convênios.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA Ciset? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

A equipe de auditoria concluiu que:

- Em decorrência das fragilidades apontadas nas fiscalizações realizadas nos municípios, há necessidade de melhorias nos normativos internos do DPCN, visando à normatização de procedimentos e a revisão de rotinas.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APOGA - Assessorias de Planejamento, Orçamento e Gestão de Ações Orçamentárias

ASAO - Assessoria de Supervisão e Acompanhamento de Ações Orçamentárias

CCCI - Comissão de Coordenação de Controle Interno

CONNE – Consulta Nota de Empenho

CHOC – Chefia de Operações Conjuntas

CGU – Controladoria Geral da União

CISSET – Secretaria de Controle Interno

DEORF - Departamento de Planejamento, Orçamento e Finanças

EMCFA – Estado Maior do Comando das Forças Armadas

GEAUD – Gerência de Auditoria

GLO – Garantia da Lei e da Ordem

MD – Ministério da Defesa

PI – Plano Interno

PTRES – Plano de Trabalho Resumido

RTAA - Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental

SG – Secretaria-Geral do Ministério da Defesa

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

TED – Termo de Execução Descentralizada

UG – Unidade Gestora

QACI – Questionário de Avaliação dos Controles Internos

NA – Nota de Auditoria

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
SUMÁRIO	6
1. INTRODUÇÃO	8
2. RESULTADOS DOS EXAMES	
2.1. Achado: restrição à competitividade	9
2.2. Achado: sobrepreço	10
2.3. Achado: antecipação de pagamento à contratada sem a realização de uma análise eficaz na prestação de contas apresentada	11
2.4. Achado: deterioração precoce de vias e de edificações, em razão de falta de manutenção	12
2.5. Achado: não atingimento do objetivo do convênio	12
2.6. Achado: ausência de manutenção de obras	13
2.7. Achado: ausência de publicação do edital de licitação em jornal de grande circulação restringiu a competitividade	13
2.8. Achado: ausência de manutenção de equipamento e veículos	14
3. RECOMENDAÇÕES	
3.1. Achado nº 2.1	15
3.2. Achado nº 2.2	15
3.3. Achado nº 2.3	15
3.4. Achado nº 2.4, 2.6 e 2.8	15
3.5. Achado nº 2.5	15
3.6. Achado nº 2.7	16
4. CONCLUSÃO	16
5. ANEXOS	
ANEXO I – Manifestação da Unidade Examinada e Análise da equipe de auditoria (Achado nº 2.1 - restrição à competitividade)	17
ANEXO II – Manifestação da Unidade Examinada e Análise da equipe de auditoria (Achado nº 2.2 - sobrepreço)	19
ANEXO III – Manifestação da Unidade Examinada e Análise da equipe de auditoria (Achado nº 2.3 - antecipação de pagamento à contratada sem a realização de uma análise eficaz na prestação de contas apresentada)	21

ANEXO IV – Manifestação da Unidade Examinada e Análise da equipe de auditoria (Achado nº 2.4 - deterioração precoce de vias e de edificações, em razão de falta de manutenção)	23
ANEXO V – Manifestação da Unidade Examinada e Análise da equipe de auditoria (Achado nº 2.5 - não atingimento do objetivo do convênio)	24
ANEXO VI – Manifestação da Unidade Examinada e Análise da equipe de auditoria (Achado nº 2.6 – ausência de manutenção de obras)	26
ANEXO VII – Manifestação da Unidade Examinada e Análise da equipe de auditoria (Achado nº 2.7 - a ausência de publicação do edital de licitação em jornal de grande circulação restringiu a competitividade)	27
ANEXO VIII – Manifestação da Unidade Examinada e Análise da equipe de auditoria (Achado nº 2.8 – ausência de manutenção de equipamento e veículos)	29
ANEXO IX - Tabelas	30

1 INTRODUÇÃO

O Departamento do Programa Calha Norte (DPCN), criado em 1985, tem por objetivo principal o aumento da presença do Poder Público na sua área de atuação, contribuindo para a defesa nacional, muito além do seu aspecto puramente militar. Esse Departamento é responsável pelo Programa Calha Norte que tem o propósito de promover a ocupação e o desenvolvimento ordenado e sustentável da região amazônica. Atualmente, o Programa abrange 379 municípios, distribuídos em oito estados: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul (faixa de fronteira), Pará, Rondônia e Roraima.

A vertente civil do programa atua na promoção do desenvolvimento regional, com a construção de estradas, escolas, hospitais, portos, a implantação de rede elétrica urbana e rural, entre outros e está ligada às emendas parlamentares, as quais são destinadas aos municípios abrangidos, via transferências voluntárias formalizadas por meio de convênios.

No segundo semestre de 2017, foi iniciada a Auditoria Operacional no Programa Calha Norte em duas etapas:

a) A primeira realizada no segundo semestre de 2017, com estudos dos normativos, levantamentos de informações e entrevistas que possibilitaram elaborar os fluxos, os diagramas do funcionamento do Programa, mapear os riscos. A fase mencionada, finalizada em março de 2018, teve como objetivo principal responder as seguintes questões:

1.1 A alocação dos recursos, cujas destinações foram previstas nas emendas parlamentar, para a área de abrangência do Programa Calha Norte ocorreram de forma adequada e de maneira mais isonômica?

1.2 A gestão do Programa Calha Norte permite assegurar a boa e regular aplicação dos recursos e o alcance dos objetivos do Programa?

Para respondê-la foi necessário operacionalizá-la por intermédio de subquestões. Esse primeiro diagnóstico de situação do Programa permitiu apresentar ao DPCN sugestões de melhoria da governança do Programa, bem como subsídios mínimos para o Departamento desenvolver sua política de gerenciamento de riscos.

b) A segunda fase, iniciou-se em abril de 2018 e se estendeu até novembro/2018, conforme previsto no planejamento da Ciset, teve como objetivo verificar in loco a execução dos convênios firmados em uma amostra de municípios situados nos Estados do Amapá, Roraima e Rondônia. Para seleção da amostra, foram aplicados os seguintes filtros aos municípios e aos respectivos convênios a serem analisados: relevância financeira, histórico de pendências em relação a prestação de contas e histórico de denúncias. A partir dos registros resultantes da pesquisa realizada mediante a metodologia supra indicada, foi selecionada, de forma aleatória, uma amostra não probabilística. Os relatórios dessas auditorias/fiscalizações realizadas em 20 municípios

e em 76 convênios, no montante fiscalizado de mais de R\$ 90 milhões, foram encaminhados aos respectivos órgãos de controle estaduais e municipais para fins de acompanhamento/fiscalização.

Como consequência desses relatórios foram identificados os seguintes achados que se repetiram em alguns deles e evidenciaram fragilidades:

- a) restrição à competitividade;
- b) sobrepreço;
- c) antecipação de pagamento à contratada sem a realização de uma análise eficaz na prestação de contas apresentada;
- d) deterioração precoce de vias e de edificações, em razão de falta de manutenção;
- e) não atingimento do objetivo do convênio;
- f) ausência de manutenção de obra;
- g) ausência de publicação do edital de licitação em jornal de grande circulação restringiu a competitividade; e
- h) ausência de manutenção de equipamentos e veículos

Nesse sentido, o escopo do presente relatório se concentrou na avaliação dos controles internos do DPCN resultante dos achados anteriormente mencionados.

As recomendações decorrentes dos referidos achados foram consignadas no Relatório Preliminar de Auditoria que foi encaminhado aos gestores do DPCN, as quais foram discutidas na reunião de busca conjunta de soluções com a finalidade de subsidiar as respostas finais.

Dessa forma, após a manifestação formal dos gestores consignada no Despacho assinado, em 27/08/2019, realizou-se ajustes nas recomendações de forma a torna-las mais exequíveis na sua implementação.

Nenhuma restrição foi imposta ao desempenho do trabalho, executado mediante o exame de documentos e informações apresentadas.

2. RESULTADOS DOS EXAMES

2.1. Achado: restrição à competitividade

Identificou-se restrição à competitividade em 12 municípios, dos 20 fiscalizados, ou seja, 60% dos municípios que foram visitados, referentes a 24 convênios que continham cláusulas restritivas, num montante transferido de R\$ 22.344.970,50, conforme Anexo IX (tabela 1).

Como exemplo desse caso, segue-se relatos de dois convênios, 788024 e 788033, firmados com o Município de Macapá, respectivamente no valor de R\$ 3.000.000,00 e R\$ 2.000.000,00, para obras de estruturas viárias. Ao analisar o processo licitatório, evidenciou-se no Edital da Concorrência nº 01/2014-SEMOB/PMM restrições a competitividade da licitação visto que a documentação relativa à qualificação Técnica, em seu subitem 6.2.3.3, exigia para os lotes I e II que a empresa possuísse em seu quadro

permanente profissional detentor de atestado de responsabilidade técnica abrangendo a execução de concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ) e colchão drenante.

Ainda dentro do contexto do exemplo, no caso do lote II (Convênio nº 788033) foi escolhida a solução de engenharia para a pavimentação denominada de Tratamento Superficial Duplo (TSD), mais simples de ser executada, o que permitiria a participação de outras empresas. Tal é o fato de não haver previsão da utilização de concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ) e colchão drenante no lote II que tais serviços não constavam das planilhas orçamentárias utilizadas nas licitações ou nos memoriais descritivos, tampouco constavam das planilhas vinculadas aos respectivos contratos, e que foram empregadas nos boletins de medição. Esse procedimento está em desacordo com as disposições contidas no artigo 30 da Lei nº 8.666/1993, uma vez que as exigências da habilitação técnica deveriam estar limitadas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto do lote específico.

Pode-se citar, dentre outros, os seguintes amparos legais: artigo 27 da Lei nº 8.666/1993, Acórdão nº 906/2012, o Acórdão nº 128/2012, o Acórdão nº 655/2016 e o Acórdão nº 205/2017.

As possíveis causas do referido “achado” consistem na ausência de monitoramento do processo de análise de aceitação do procedimento licitatório, trazendo como consequência a falta de uma verificação efetiva no nível de análise que possa mitigar a existência de cláusulas restritivas em editais de licitação. Conclui-se que há necessidade de se normatizar procedimentos que norteiem a análise do edital com vistas a evitar a inclusão de itens que possam restringir a competitividade.

2.2. Achado: sobrepreço

Identificou-se sobrepreço em dois municípios fiscalizados, envolvendo 3 (três) convênios, no montante transferido de R\$ 7 milhões de reais. Foram os convênios nº SICONV 788024 e 788033 do município de Macapá/AP e nº 785861 do município de Santana/AP.

Constata-se que a causa do sobrepreço ocorreu devido a falha de monitoramento nos procedimentos de análise pré-contratual, permitindo que a empresa apresentasse preço global inferior ao preço de referência, porém diversos itens de sua planilha orçamentária, para ambos os lotes, possuíam valores unitários superiores ao orçado pela prefeitura. Tal fato pode ocasionar jogo de planilha quando na execução o valor global apresentar-se acima daquele contratado.

Em consequência, como não houve o ajuste da proposta da empresa vencedora e tampouco a comissão de licitação obrigou a empresa a corrigir os itens de valor acima dos de referência, foi gerado um sobrepreço contratual nesses itens, o que pode onerar a administração pública.

Conclui-se que é necessário o remapeamento do processo de verificação da análise supracitada, no intuito de identificar alguns riscos que podem estar sem o devido tratamento, pois uma verificação minuciosa na minuta e outros documentos referente à fase pré-contratual, poderia evitar este tipo de ocorrência e assim, diminuir as incidências de um futuro superfaturamento e até mesmo de uma inexecução contratual.

2.3. Achado: antecipação de pagamento à contratada sem a realização de uma análise eficaz na prestação de contas apresentada

Identificou-se antecipação de pagamento à contratada em dois municípios fiscalizados, num montante transferido de R\$ 6.440.000,00. Foram os convênios (SICONV) de nº 788024, 788033 (Macapá/AP); e de nº 758143 (Normandia/RR).

Esse tipo de situação foi observado, por exemplo, no Município de Normandia quando da análise do Boletim de Medição Nº 01, datado de 10/07/2012, Contrato de nº 001/2012, derivado do Convênio Nº 758143, destinado à construção do aterro sanitário. Os serviços iniciais da empresa contratada deram início antes do prazo contratual previsto e sem a devida autorização da prefeitura, não cumprindo, assim, com o prescrito no Contrato supracitado. Assim, considerando que a obra teve seu contrato assinado em 05/07/2012 e a data da emissão da Nota Fiscal, resultante da primeira medição, foi em 10/07/2012, seria pouco provável que 32,64% da obra, correspondente a R\$ 475.723,59 de um total de R\$ 1.457.673,42, fosse concluído num prazo de 5 dias de um total de 150 (cento e cinquenta) dias previstos de execução da obra. Na visita *in loco* não foram apresentados, por parte da prefeitura, o diário de obra e as Ordens de Serviços, previstos em Contrato.

Pode-se citar, dentre outros, os seguintes amparos legais: Acórdãos 406/2011-TCU-Plenário, 2.679/2010-TCU-Plenário, 214/2009-TCU-2ª Câmara, 918/2009-TCU-Plenário, 2.427/2009-TCU-1ª Câmara, 4.742/2008-TCU-2ª Câmara, 6.565/2008-TCU-2ª Câmara, 1.619/2008-TCU-2ª Câmara e 2.565/2007-TCU-1ª Câmara.

A causa desta ocorrência é indício de que houve falha nos processos que envolvem o monitoramento e as atividades de controle. As atividades de controle servem como mecanismos para gerenciar a realização dos objetivos. A identificação de fatores internos e externos que elevam o risco no nível da entidade é essencial para avaliar riscos de modo abrangente. Essas causas (falha no monitoramento e nas atividades de controle) têm como uma das possíveis consequências a insegurança jurídica e financeira para a Administração, uma vez que ao adiantar valores não executados, em caso de rescisão contratual e posterior contratação de nova empresa, não haveria recursos financeiros para a continuidade dos pagamentos dos serviços necessários para a conclusão das obras, concluindo-se que há necessidade da concedente (DPCN) possuir meios de fazer uma análise eficaz da prestação de conta antes da liberação da próxima parcela para o conveniente (Portaria Interministerial nº 424/2016).

2.4. Achado: deterioração precoce de vias e de edificações, em razão de falta de manutenção

Identificou-se a deterioração precoce de vias e edificações em 5 (cinco) municípios fiscalizados, envolvendo 12 (doze) convênios, conforme Anexo IX (tabela 2).

Foi constatada a deterioração precoce de vias e edificações nos municípios acima citados. Como exemplo, temos o caso da execução do Convênio nº 783051, Município de Mazagão/AP, cujo objeto está relacionado a execução de obras de infraestrutura urbana (Pavimentação em Blocos Sextavados no Bairro Olaria e Curuzu). Em abril de 2015 houve a entrega do objeto, porém com apenas três anos e meio de efetivo uso, a pavimentação das ruas em bloquetes estava praticamente toda deteriorada. Ainda, quanto as edificações, o Convênio nº 791176, cujo objeto refere-se à ampliação da sede da Prefeitura Municipal de Mazagão cujas obras foram finalizadas em maio de 2016, nas verificações *in loco*, em 3 de abril de 2018, nas salas internas do 2º andar, foram mapeados vários pontos de infiltração, inclusive com presença de água sobre as placas de gesso mofadas. Além das infiltrações, observou-se que as estruturas de madeira da cobertura encontravam-se em péssimo estado de conservação.

A causa é que houve falha no acompanhamento da gestão do plano de manutenção do município. Em consequência, algumas dessas obras já perderam sua utilidade, deixando de atender o objetivo inicial do convênio.

Conclui-se que se faz necessário sensibilizar o município para que o mesmo invista em um Programa de Manutenção no intuito de estabelecer inspeções periódicas conforme necessidade de cada objeto.

2.5. Achado: não atingimento do objetivo do convênio

Identificou-se não atingimento do objetivo do convênio, num montante transferido de R\$ 10.200.579,00, conforme Anexo IX (tabela 3).

Como exemplo, em Nova União/RO a execução do Convênio 814539 (Construção da 1ª Etapa do Terminal Rodoviário) apresentou as seguintes impropriedades: ausência dos corrimãos no pórtico (depredação); portas com fechaduras quebradas; ausência de barreiras de concreto para pneus nas baias dos ônibus; e paredes externas com rachaduras. Conforme informações contidas no Termo de Recebimento da Obra, o Terminal Rodoviário foi entregue em 21/08/2017, porém, até o momento da verificação *in loco* por parte da Ciset/MD, não estava sendo utilizado. Decorrido mais de um ano, o Secretário de Planejamento, Administração, Coordenação e Fazenda, juntamente com o Secretário Municipal de Obras da Prefeitura de Nova União, informaram que a não utilização da Rodoviária se devia à falta da Concessão de Uso.

Ainda como exemplo, no Município de Normandia-RR houve verificação *in loco* no Convênio 758143 (construção de aterro sanitário). Em 17/07/2018, a equipe da Ciset/MD, acompanhada pelo Secretário Municipal de Meio Ambiente, constatou que

a conclusão das obras ocorreu no final de 2013, porém, até aquele momento, o aterro não estava sendo utilizado por falta de Licença Ambiental de Operação.

Pode-se citar, dentre outros, os seguintes amparos legais: Acórdãos 1460/2018-TCU-2ª Câmara, Acórdão 549/2018-Primeira Câmara e Acórdão 171/2019-Primeira Câmara.

Portanto, como causa dessa ocorrência, pode-se citar que houve falha nos processos que envolvem a gestão de ações destinadas a assegurar as atividades de monitoramento e controle, para fins que sejam desenvolvidas e executadas sistematicamente. Essas causas (falha no monitoramento e nas atividades de controle) têm como uma das possíveis consequências o não atingimento do objetivo do convênio, concluindo-se que há necessidade de melhorias internas para fins de mitigar a ocorrência do risco, por meio de fiscalizações *in loco* e do uso de softwares e tecnologias, bem como do auxílio de órgãos de controle locais.

2.6. Achado: ausência de manutenção de obra

Identificou-se a ausência de manutenção em 11 (onze) municípios fiscalizados, envolvendo 14 (quatorze) convênios, no montante de R\$ 10.177.000,00 (dez milhões cento e setenta e sete mil reais), conforme Anexo IX (tabela 4).

Foi constatada a ausência de manutenção em municípios. Como exemplo, em Cacoal/RO foram fiscalizados, em 24/10/2018, os convênios 770529 e 782826 (Pavimentação asfáltica), o asfalto, o meio-fio e sarjetas estavam danificados, indicando ausência de manutenção adequada das vias. Já no Município de Corumbiara/RO foi verificado, em 23/10/2018, a execução do convênio 776824, em alguns pontos da arena de rodeio havia crescimento de vegetação e acúmulo de água no pátio de circulação do público, além de sanitários sujos, portas danificadas e guarda inadequada de materiais.

A causa consiste na falta de um acompanhamento com o intuito de verificar a eficácia do plano de manutenção do município, tendo como consequência que algumas dessas obras podem deixar de atender seu público alvo e perder a finalidade do objeto.

Conclui-se que faz-se necessário sensibilizar o município para que o mesmo invista em um Programa de Manutenção no intuito de estabelecer inspeções periódicas conforme necessidade de cada objeto.

2.7. Achado: ausência de publicação do edital de licitação em jornal de grande circulação restringiu a competitividade

Identificou-se a ausência de publicação do edital de licitação em três municípios fiscalizados, num montante transferido de R\$ 1.740.000,00. Foram os convênios (SICONV) de nº 783703 (Corumbiara/RO); de nº 817558 (Nova União/RO); e de nº 777951 (Vale do Paraíso/RO).

No Município de Nova União/RO, Convênio 817558 (Construção e Pavimentação em blocos com drenagem em vias urbanas), a Ata da Sessão da Tomada de Preços nº 006/CPL/2016, de 17/05/2016, retrata que o edital foi publicado no site

www.novauniao.ro.gov.br, porém identificou-se que o Edital não foi publicado em jornal de grande circulação, conforme estabelece o inciso III do artigo 21 da Lei nº 8.666/1993, restringindo o caráter competitivo do certame.

As possíveis causas do referido “achado” são a falha no monitoramento do processo de análise de aceitação do procedimento licitatório e o devido tratamento a ser dado aos pontos frágeis relacionados ao(s) processo(s) em questão. Essas fontes de risco têm como consequência a existência de ausência de publicação do edital de licitação, conforme ficou atestado por meio dos relatórios anteriores a este trabalho, concluindo-se que há necessidade de melhorias internas, principalmente na fase de aceite da licitação (Portaria Interministerial nº 424/2016), possibilitando, dessa forma, notificar o conveniente em tempo oportuno para que possa tomar as medidas necessárias de correção e com isso ampliar a área de competição.

2.8. Achado: ausência de manutenção de equipamentos e veículos

A equipe de auditoria identificou a ausência de manutenção em 2 (dois) municípios fiscalizados, envolvendo 3 (três) convênios, no montante de R\$ 1.610.000,00 (um milhão e seiscentos e dez mil reais). Foram os convênios nº SICONV 801593 e 786270 do município de Mazagão/AP e nº 786225 do município de São Luiz do Anauá.

Foi constatada a ausência de manutenção de equipamentos entregues nos municípios acima citados. Como exemplo, no Município de Mazagão, convênio nº 801593 (aquisição de equipamento – trator agrícola), foi encontrado o trator adquirido, marca Tramontini 1550-4, ano/modelo 2016/2016 avariado. O equipamento agrícola se encontrava abandonado e sem condições de funcionamento. Segundo funcionários da Prefeitura, depois de uma pane o trator não foi mais utilizado. Não houve abertura de processo para apuração dos fatos e quantificação do dano. Ressalta-se que a prefeitura não adotou providências para o reparo do trator que, no momento da fiscalização, encontrava-se parado na garagem da prefeitura com apenas 25 Km rodados.

Destaca-se ainda que o veículo de placa NEO-9698, convênio nº 786270 (aquisição de equipamentos), encontrava-se abandonado e sem condições de funcionamento. Foi informado à equipe de auditoria, verbalmente, que houve uma colisão e o veículo não foi mais utilizado. Não foi disponibilizado para a referida equipe as providências formais quanto ao ocorrido (processo administrativo e apuração de responsabilidade).

Além dos fatos descritos anteriormente, no Município de São Luís do Anauá convênio nº 786225 (aquisição de equipamentos agrícolas), foram encontradas duas roçadeiras manuais, uma delas completa, mas sem condições de uso e a outra totalmente desmontada, dentro de uma balde de plástico.

A causa dessa ocorrência é que houve falha no acompanhamento da gestão do plano de manutenção do município. Como consequência, alguns destes equipamentos já deixaram de atender precocemente a finalidade do convênio pelo fato do município não adotar medidas para gerir o patrimônio público de forma a otimizar seu uso e durabilidade.

Conclui-se que se faz necessário sensibilizar o município para que o mesmo invista em um Programa de Manutenção no intuito de estabelecer inspeções periódicas conforme necessidade de cada objeto.

3. RECOMENDAÇÕES

3.1 - Achado nº 2.1 (restrição à competitividade)

Consignar nos normativos do DPCN procedimentos que sensibilizem a exigência do conveniente verificar a existência de itens que possam limitar a competitividade, considerando que é competência do conveniente, conforme Portaria 424/2016.

3.2 - Achado nº 2.2 (sobrepço)

Estabelecer, em seus normativos, rotinas que permitam identificar nas propostas de preços os itens que possuem desvios muito acima ou abaixo dos respectivos preços de referência, evitando assim o jogo de planilha e até mesmo inexecução contratual quando os itens estiverem muito aquém do mercado.

3.3 - Achado nº 2.3 (antecipação de pagamento à contratada sem a realização de uma análise eficaz na prestação de contas apresentada)

Estabelecer rotinas em seus normativos de forma a aprimorar os processos de fiscalizações nas prestações de contas por parte do conveniente.

3.4 - Achado nº 2.4 (deterioração precoce de vias e de edificações, em razão da falta de manutenção) / Achado nº 2.6 (ausência de manutenção de obra) / Achado nº 2.8 (ausência de manutenção de equipamentos e veículos)

Consignar nos normativos procedimentos ao DPCN que orientem ao Conveniente verificar a exigência de manutenção de obras/equipamentos por parte do conveniente (prefeitura), bem como de medidas punitivas ao conveniente quando se verificar a falta de zelo do objeto contratado.

3.5 - Achado nº 2.5 (Não atingimento do objetivo do convênio)

Estabelecer nos seus normativos procedimentos de encaminhamento das prestações de contas encerradas, no âmbito do DPCN, para as respectivas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, para fins de corroborarem com a fiscalização *a posteriori*, do objeto dos convênios.

3.6 - Achado nº 2.7 (ausência de publicação do edital de licitação em jornal de grande circulação restringiu a competitividade)

Consignar nos normativos do DPCN procedimentos que orientem os convenentes da necessidade (conforme legislação em vigor) de publicar os avisos de licitação nos meios adequados.

4. CONCLUSÃO

As fiscalizações feitas nos 20 municípios evidenciaram fragilidades que se repetem em alguns deles, razão pela qual identificou-se a necessidade de melhorias nos normativos internos do DPCN, sobretudo quanto:

- a) à normatização de procedimentos que norteiem a análise do edital com vistas a evitar a inclusão de itens que possam restringir a competitividade.
- b) à revisão nas rotinas que tem por objetivo identificar nas propostas de preços os itens com valores muito acima ou abaixo dos preços de referência, evitando possível jogo de planilha ou até mesmo uma possível inexecução contratual.
- c) ao aperfeiçoamento do processo de prestação de contas para se evitar antecipação de pagamento sem o devido cumprimento do objeto pactuado.
- d) à normatização de procedimentos do DPCN que orientem ao Convenente verificar a exigência de manutenção de obras/equipamentos por parte do convenente (prefeitura), bem como de medidas punitivas ao convenente quando se verificar a falta de zelo do objeto contratado, evitando assim que os recursos descentralizados deixem de atender sua finalidade.
- e) à normatização de procedimentos que deem conhecimento aos órgãos de controles estaduais e municipais com a finalidade de mitigar o risco da não realização do objetivo do convênio.

5. ANEXOS

ANEXO I – Achado nº 2.1 (restrição à competitividade)

Manifestação da unidade examinada

Em atendimento ao Relatório nº 37/2018/GEAFO/CISET-MD, que encaminhou o relatório de auditoria, resultado da análise dos atos de gestão praticados no âmbito dos convênios firmados entre o Departamento do Programa Calha Norte e os municípios localizados nos estados do Amapá, Roraima e Rondônia, o gestor, mediante o Memorando 32/COAF/DIAF/DPCN/SG-MD (SEI 1545959), apresentou os seguintes esclarecimentos, que serviram de subsídio para a avaliação:

“Preliminarmente cabe informar que este Departamento, desde o ano de 2012, vem realizando orientações aos convenentes por meio de visitas aos Estados, a fim de orientar os servidores dos convenentes e evitar irregularidades. Estas visitas ocorrem anualmente uma vez em cada Estado, onde são reunidos os diversos convenentes daquele Estado e são ministradas palestras de orientações acerca de legislações/normativos, Engenharia, SICONV, Tomada de Contas Especiais e principais problemas identificados nas prestações de contas dos diversos convênios. Além das orientações, este Departamento disponibiliza, em paralelo, atendimento aos agentes municipais e estaduais envolvidos na execução de convênios a fim de sanar as pendências dos convenentes daquele estado.

As legislações vinculadas a execução de Transferências Voluntárias não tratam ou obrigam o concedente a realizar a análise dos editais das licitações, aliás albergam esta questão como obrigação do convenente, conforme se verifica no inciso VII do art. 6º Portaria Interministerial nº 507/2011 reproduzido no inciso VII do art. 7º da Portaria interministerial nº 424/2016 .

VII - realizar, sob sua inteira responsabilidade, sempre que optar pela execução indireta de obras e serviços, o processo licitatório nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, e demais normas pertinentes à matéria, assegurando a correção dos procedimentos legais, a suficiência do projeto básico, da planilha orçamentária discriminativa do percentual de Encargos Sociais e de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI utilizados, cada qual com o respectivo detalhamento de sua composição, por item de orçamento ou conjunto deles, além da disponibilização da contrapartida, quando for o caso;

A competência da concedente na matéria relativa a verificação do procedimento licitatório encontra-se disposta na alínea "d" do inciso II do art.5º da Portaria Interministerial nº 507/2011 e o na alínea "d" do inciso II do art.6º Portaria interministerial nº 424/2016.

d) verificação de realização do procedimento licitatório pelo convenente, atendo-se à documentação no que tange: à contemporaneidade do certame; aos preços do licitante vencedor e sua compatibilidade com os preços de referência; ao respectivo enquadramento do objeto conveniado com o efetivamente licitado; e, ao fornecimento pelo convenente de declaração

expressa firmada por representante legal do órgão ou entidade convenente, ou registro no SICONV que a substitua, atestando o atendimento às disposições legais aplicáveis;

Não obstante a previsão legal acima disposta, cumpre ainda destacar que esta concedente não possui pessoal suficiente e qualificado para realização deste nível de análise sem que comprometa as atribuições rotineiras da Coordenação de Análise Orçamentária e Financeira.

Apesar do entendimento, este Departamento sempre apresenta aos convenentes, por ocasião das visitas de orientação anual, o entendimento do tribunal de contas da União no que diz respeito a cláusulas restritivas no edital de licitação.

Com base no resultado da auditoria, todos os convenentes que apresentaram cláusulas restritivas foram notificados e informaram que ou já não incluem mais essas cláusulas em seus editais, ou deixaram de incluir após a notificação.”.

Após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria, os gestores do DPCN, por meio do Despacho nº 1073/COAF/DIAF/DPCN/SG-MD, apresentaram a seguinte manifestação:

“Este Departamento possui um Manual de Orientações aos convenentes, disponibilizado na Página da Internet no Ministério da Defesa que será revisado tão logo seja aprovado o novo Decreto que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União, bem como a Portaria que estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto. No momento da atualização, a fim de fortalecer as normas, será inserido orientação aos convenentes sobre restrição à competitividade. Não obstante continuaremos a realizar a sensibilização nas palestras ministradas durante as visitas de orientação aos convenentes.”.

Análise da equipe de auditoria:

Esta CISET concorda com os encaminhamentos e os desdobramentos das providências adotadas pelo DPCN. Quanto ao caráter preventivo dos procedimentos a serem adotados com a Portaria Interministerial nº 424/2016, esta secretaria entende que é necessário adotar algumas providências para que os mecanismos de controle do Departamento Calha Norte sejam aprimorados e ajudem a assegurar o atingimento dos objetivos do programa.

Para fins de possibilitar uma gestão de fiscalização eficaz no convênio, neste aspecto em questão, à necessidade de atentar ao objeto licitado, a cláusulas contratuais ou à pessoa do licitante (requisitos de habilitação).

Esta CISET/MD enfatiza o papel preventivo desse Órgão, imprescindível no controle e fiscalização dos convênios, como concedente, conforme consta no Acórdão 10576/2017- Primeira Câmara, de 28/11/2017 (Boletim de Jurisprudência Nº 201), que cita: "Tratando-se de convênios e outras transferências de recursos federais, conforme decisões recentes em casos análogos (Acórdão 3757/2015-TCU-2ª Câmara; Acórdão 3758/2015- TCU-2ª Câmara; Acórdão 3759/2015-TCU-2ª Câmara e Acórdão 3761/2015-TCU-2ª Câmara) esta Corte vem entendendo que o controle e a fiscalização (grifo nosso)

de sua execução bem como o exame da prestação de contas é atribuição primária do concedente (grifo nosso) ou repassador, ...". E também por meio do Art 8 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União - Lei 8443/92, que consta: "... da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico (grifo nosso) de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências ...".

Pode-se citar como causa, deste "achado", a ausência de monitoramento do processo de análise de aceitação do procedimento licitatório.

As análises realizadas após o encaminhamento das respostas relativas ao Relatório Preliminar não alteraram o posicionamento desta equipe.

ANEXO II – Achado nº 2.2 (sobrepço)

Manifestação da unidade examinada

Em atendimento ao Relatório nº 37/2018/GEAFO/CISET-MD, que encaminhou o relatório de auditoria, resultado da análise dos atos de gestão praticados no âmbito dos convênios firmados entre o Departamento do Programa Calha Norte e os municípios localizados nos estados do Amapá, Roraima e Rondônia, o gestor, mediante o Memorando 32/COAF/DIAF/DPCN/SG-MD (SEI 1545959), apresentou os seguintes esclarecimentos, que serviram de subsídio para a avaliação:

"Preliminarmente cabe informar que este Departamento, desde o ano de 2012, vem realizando orientações aos convenentes por meio de visitas aos Estados, a fim de orientar os servidores dos convenentes e evitar irregularidades. Estas visitas ocorrem anualmente uma vez em cada Estado, onde são reunidos os diversos convenentes daquele Estado e são ministradas palestras de orientações acerca de legislações/normativos, Engenharia, SICONV, Tomada de Contas Especiais e principais problemas identificados nas prestações de contas dos diversos convênios. Além das orientações, este Departamento disponibiliza, em paralelo, atendimento aos agentes municipais e estaduais envolvidos na execução de convênios a fim de sanar as pendências dos convenentes daquele estado.

Sobre esta questão cumpre registrar que de acordo com a Portaria Interministerial nº 507/2011, a análise da planilha de proposta de preços se dá durante a execução do convênio e com isso eram encontrados fatos já consumados.

Com a publicação da Portaria Interministerial nº 424/2016 a análise supracitada passou a ser realizada no momento da aceitação do processo licitatório, momento este que antecede a liberação dos recursos financeiros, proporcionando assim a oportunidade tempestiva de evitar fatos consumados. Com isso a Divisão de Engenharia analisa todas as propostas vencedoras com especial atenção ao sobrepreço, só são aceitas as propostas com valores globais abaixo do aprovado no Projeto Básico e entende que pode haver alguma variação a maior, desde que não seja grande, nos valores unitários.

Este Departamento entende que com a nova Portaria interministerial não ocorrerão sobrepreços, uma vez que a Divisão de Engenharia realiza o aceite de todas as licitações.

Cabe destacar ainda que o próprio Tribunal de Contas postula os seguintes entendimentos em relação a verificação de preços unitários superiores aos previstos no Projeto Básico:

“A verificação, em contrato de obra pública, da existência de preços unitários acima dos referenciais de mercado não configura dano ao erário, se o preço global da obra se encontrar abaixo do preço de mercado. Os preços unitários de tais itens devem, contudo, ser reduzidos aos preços de referência, na hipótese de aditivo ao contrato que aumente seus quantitativos.

A existência de excessos em preços de alguns itens da obra pode ser relevada em face, especialmente, da inexistência de sobrepreço no valor total do respectivo contrato. Seus aditivos, porém, não poderão impor redução do desconto global inicialmente pactuado, conforme disposto em lei de diretrizes orçamentárias.

Para evitar a ocorrência de jogo de planilha, a diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos custos unitários do sistema de referência utilizado não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.

Diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos custos unitários do sistema de referência utilizado não poderá ser reduzida, em favor do contratado, em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.”.

Após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria, os gestores do DPCN, por meio do Despacho nº 1073/COAF/DIAF/DPCN/SG-MD, apresentaram a seguinte manifestação:

“Sobre esta questão cumpre registrar que de acordo com a Portaria Interministerial nº 507/2011, a análise da planilha de proposta de preços se dá durante a execução do convênio e com isso são encontrados fatos já consumados.

Com a publicação da Portaria Interministerial nº 424/2016 a análise supracitada passou a ser realizada no momento da aceitação do processo licitatório, momento este que antecede a liberação dos recursos financeiros, proporcionando assim a oportunidade tempestiva de evitar fatos consumados. Com isso a Divisão de Engenharia analisa todas as propostas vencedoras com especial atenção ao sobrepreço, só são aceitas as propostas com valores globais abaixo do aprovado no Projeto Básico e entende que pode haver alguma variação a maior, desde que não seja grande, nos valores unitários.

Cabe registrar que diante da revisão do Manual serão incluídas as rotinas sugeridas por esse órgão de Controle Interno, bem como já estão incluídas na proposta de Orientação Normativa que está para aprovação.”.

Análise da equipe de auditoria:

Esta Ciset/MD concorda com os encaminhamentos e os desdobramentos das providências adotadas pelo DPCN. Quanto ao caráter preventivo dos procedimentos a serem adotados com a Portaria Interministerial nº 424/2016, esta secretaria entende que é necessário adotar algumas providências para que os mecanismos de controle do Departamento Calha Norte sejam aprimorados e ajudem a assegurar o atingimento dos objetivos do programa.

A realização de cotação de uma obra acima dos valores apresentados pelo mercado resulta no sobrepreço. São várias as causas, tais como: a sazonalidade, que pode fazer com que preços estejam, por determinado período, acima dos indicadores por questões de logística e de entrega; números de unitários adquiridos em relação ao gasto total com outras empresas, entre outros fatores.

Portanto, faz-se necessário verificar os procedimentos de análise contratual, pois uma verificação minuciosa no contrato, antes da contratação, evita o sobrepreço e diminui as incidências de um futuro superfaturamento. Deve-se providenciar o fortalecimento das medidas de controle para facilitar o trabalho de análise nesta fase de aprovação contratual.

As análises realizadas após o encaminhamento das respostas relativas ao Relatório Preliminar não alteraram o posicionamento desta equipe.

ANEXO III – Achado nº 2.3 (antecipação de pagamento à contratada sem a realização de uma análise eficaz na prestação de contas apresentada)

Manifestação da unidade examinada

Em atendimento ao Relatório nº 37/2018/GEAFO/Ciset-MD, que encaminhou o relatório de auditoria, resultado da análise dos atos de gestão praticados no âmbito dos convênios firmados entre o Departamento do Programa Calha Norte e os municípios localizados nos estados do Amapá, Roraima e Rondônia, o gestor, mediante o Memorando 32/COAF/DIAF/DPCN/SG-MD (SEI 1545959), apresentou os seguintes esclarecimentos, que serviram de subsídio para a avaliação:

“Preliminarmente cabe informar que este Departamento, desde o ano de 2012, vem realizando orientações aos convenentes por meio de visitas aos Estados, a fim de orientar os servidores dos convenentes e evitar irregularidades. Estas visitas ocorrem anualmente uma vez em cada Estado, onde são reunidos os diversos convenentes daquele Estado e são ministradas palestras de orientações acerca de legislações/normativos, Engenharia, SICONV, Tomada de Contas Especiais e principais problemas identificados nas prestações de contas dos diversos convênios. Além das orientações, este Departamento disponibiliza, em paralelo, atendimento aos agentes municipais e estaduais envolvidos na execução de convênios a fim de sanar as pendências dos convenentes daquele estado.

O acompanhamento da execução das obras deve ser realizado sob o viés financeiro e sob o viés técnico de engenharia. Por ocasião do acompanhamento financeiro realiza-se

a emissão de Parecer de acompanhamento da Coordenação de Análise Orçamentária e Financeira, ocasião em que sempre que é verificado a realização de pagamento das notas fiscais de forma inconsistente com a previsão constante do cronograma físico-financeiro o fiscal do convênio encaminha a Divisão de Engenharia para análise dos indícios de antecipação de pagamentos. A Divisão de Engenharia faz sua análise e caso seja realmente constatada a antecipação de pagamento, este Departamento adota as medidas administrativas necessárias ao caso.

Convém destacar que com a edição da Portaria interministerial nº 424/2016 todos os convênios de obras são liberados em 3 (três) parcelas, o que obriga um maior acompanhamento do concedente e minimiza a possibilidade de antecipação de pagamento. Caso, ainda, venha a ocorrer a antecipação de pagamentos, a concedente terá meios de verificar no momento da análise de prestação de contas de cada parcela, o que impacta na não liberação da próxima parcela.”.

Após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria, os gestores do DPCN, por meio do Despacho nº 1073/COAF/DIAF/DPCN/SG-MD, apresentaram a seguinte manifestação:

“O acompanhamento da execução das obras deve ser realizado sob o viés financeiro e sob o viés técnico de engenharia. Por ocasião do acompanhamento financeiro realiza-se a emissão de Parecer de acompanhamento da Coordenação de Análise Orçamentária e Financeira, ocasião em que sempre que é verificado a realização de pagamento das notas fiscais de forma inconsistente com a previsão constante do cronograma físico-financeiro o fiscal do convênio encaminha a Divisão de Engenharia para análise dos indícios de antecipação de pagamentos. A Divisão de Engenharia faz sua análise e caso seja realmente constatada a antecipação de pagamento, este Departamento adota as medidas administrativas necessárias ao caso.

Convém destacar que com a edição da Portaria interministerial nº 424/2016 todos os convênios de obras são liberados em 3 (três) parcelas, o que obriga um maior acompanhamento do concedente e minimiza a possibilidade de antecipação de pagamento. Caso, ainda, venha a ocorrer a antecipação de pagamentos, a concedente terá meios de verificar no momento da análise de prestação de contas de cada parcela, o que impacta na não liberação da próxima parcela.

Cabe registrar que diante da revisão do Manual serão incluídas as rotinas sugeridas por esse órgão de Controle Interno, bem como já estão incluídas na proposta de Orientação Normativa que está para aprovação.”.

Análise da equipe de auditoria:

Esta Ciset concorda com os encaminhamentos e os desdobramentos das providências adotadas pelo DPCN. Quanto ao caráter preventivo dos procedimentos a serem adotados com a Portaria Interministerial nº 424/2016, esta secretaria entende que é necessário adotar algumas providências para que os mecanismos de controle do Departamento Calha Norte sejam aprimorados e ajudem a assegurar o atingimento dos objetivos do programa.

Causa que pode possibilitar “Antecipação de pagamento à contratada”: falha nos processos que envolvem o monitoramento e as atividades de controle.

As análises realizadas após o encaminhamento das respostas relativas ao Relatório Preliminar não alteraram o posicionamento desta equipe.

ANEXO IV – Achado nº 2.4 (deterioração precoce de vias e de edificações, em razão de falta de manutenção)

Manifestação da unidade examinada

Durante as vistorias “*in loco*” realizadas pela equipe da Divisão de Engenharia já tinha sido detectado que a durabilidade de alguns pavimentos era menor. Revestimentos do tipo tratamento superficial tinham vida útil bastante reduzida, salvo outro juízo, pela grande pluviosidade da região amazônica, aliada a cultura de negligência no tocante às cargas admissíveis para esse tipo de revestimento, que caso superadas reduzem significativamente sua durabilidade. Dessa forma, já na Normas e Instruções de 2018 (Manual do Programa Calha Norte), disponibilizada no sítio eletrônico do Ministério da Defesa, foi reduzido o espaço amostral para obras desse tipo, limitando-se a cidades com população inferior a 50 mil habitantes e com valores conveniados de até 750 mil reais ou seja, para obras de Nível I como tipificado na Portaria Interministerial nº 424/2016.

Foi ainda inserido no referido manual determinações quanto à obrigação, para obras de valor conveniado acima de 750 mil reais ou cidades cuja população exceda 50 mil habitantes, de um estudo geotécnico, hidrológico, previsão de implantação de redes de abastecimento de água e tratamento sanitário, visando a durabilidade do pavimento e buscando um melhor planejamento municipal para que não sejam executados “remendos” no pavimento para instalação dessa infraestrutura enterrada, casos também encontrados em nossas vistorias.

Em relação aos casos abordados no Relatório de Auditoria nº 37/2018/GEAFO/CISSET-MD, no tocante ao pavimento em blocos sextavados a Divisão de Engenharia é de parecer que, salvo outro juízo, e em observação às fotos inseridas no citado relatório, a princípio, há um excesso de material arenoso na superfície do pavimento que pode ter sido carregado pelas águas pluviais, não sendo uma degradação propriamente dita. Quanto aos problemas encontrados na edificação fica latente a falta de manutenção na cobertura da Prefeitura, danificando a estrutura de madeira da mesma. Em ambos os casos, salvo outro juízo, a falta de zelo do Conveniente contribuiu significativamente para os resultados encontrados.

Após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria, os gestores do DPCN, por meio do Despacho nº 1073/COAF/DIAF/DPCN/SG-MD, apresentaram a seguinte manifestação:

“Conforme já consta no inciso XII do Art. 7º da Portaria Interministerial nº 424/2016, será incluído no Manual/ Orientação Normativa que o conveniente deve operar, manter

e conservar adequadamente o patrimônio público gerado pelos investimentos decorrentes do instrumento.

Este Departamento entende que o apoio dos órgãos de controle locais é essencial para verificar a manutenção da efetividade do objeto, e com isso este Departamento passará a notificar a Câmara Municipal/Assembleia Legislativa, bem como o Tribunal de contas do Estado, a fim de que os mesmos possam zelar pela efetividade do objeto do Convênio.”.

Análise da equipe de auditoria:

Esta Ciset/MD concorda com os encaminhamentos e os desdobramentos das providências adotadas pelo DPCN. Quanto ao caráter preventivo dos procedimentos a serem adotados com a Portaria Interministerial nº 424/2016, esta secretaria entende que é necessário adotar algumas providências para que os mecanismos de controle do Departamento Calha Norte sejam aprimorados e ajudem a assegurar o atingimento dos objetivos do programa.

Cabe ressaltar que administração pública não pode deixar de aplicar a legislação em vigor quando se constata a ocorrência de falhas ou desvios que prejudicam o atingimento do objetivo do convênio.

Lei 8.666/1993

“Art. 69. O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados.

Art. 70. O contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado.

Art. 73, § 2º O recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato.”

Lei 10.406/2002

“Art. 618. Nos contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo.”

As análises realizadas após o encaminhamento das respostas relativas ao Relatório Preliminar não alteraram o posicionamento desta equipe.

ANEXO V – Achado nº 2.5 (não atingimento do objetivo do convênio)

Manifestação da unidade examinada

Em atendimento ao Relatório nº 37/2018/GEAFO/CISET-MD, que encaminhou o relatório de auditoria, resultado da análise dos atos de gestão praticados no âmbito dos convênios firmados entre o Departamento do Programa Calha Norte e os municípios localizados nos estados do Amapá, Roraima e Rondônia, o gestor, mediante o Memorando 32/COAF/DIAF/DPCN/SG-MD (SEI 1545959), apresentou os seguintes esclarecimentos, que serviram de subsídio para a avaliação:

“Preliminarmente cabe informar que este Departamento, desde o ano de 2012, vem realizando orientações aos convenentes por meio de visitas aos Estados, a fim de orientar os servidores dos convenentes e evitar irregularidades. Estas visitas ocorrem anualmente uma vez em cada Estado, onde são reunidos os diversos convenentes daquele Estado e são ministradas palestras de orientações acerca de legislações/normativos, Engenharia, SICONV, Tomada de Contas Especiais e principais problemas identificados nas prestações de contas dos diversos convênios. Além das orientações, este Departamento disponibiliza, em paralelo, atendimento aos agentes municipais e estaduais envolvidos na execução de convênios a fim de sanar as pendências dos convenentes daquele estado.

O não atingimento do objetivo do convênio pode ocorrer por motivos diversos, porém, a fim de mitigar esses riscos, este Departamento procura realizar as vistorias do objeto do convênio num prazo de 3 a 12 meses após a conclusão do mesmo. Esse prazo decorre para que possa ser também avaliado a serventia do objeto e sua efetividade.

Outra medida mitigadora é a realização de prestação de contas parciais, momento em que se promove a análise da execução do objeto conveniado quer seja por meio da análise da documentação apresentada pelo convenente (Relatórios Fotográficos, Boletins de Medição, Notas fiscais) quer seja por meio de verificação "*in loco*" quando julgado necessário pelo corpo técnico deste Departamento.

Não obstante, caso as medidas mitigadoras não tenham o condão de evitar o não atingimento do objetivo do convênio, haja vista que esta inconformidade invariavelmente ocorre em função da inexecução de serviços finais da obra ou não disponibilização adequada dos serviços de água e de energia, realiza-se de pronto a notificação dos agentes públicos responsáveis buscando a efetiva regularização do objeto sob pena de instauração de procedimentos de Tomada de Contas Especial.

Este Departamento entende que o apoio dos órgãos de controle locais é essencial para verificar a manutenção da efetividade do objeto, e com isso este Departamento passará a notificar a Câmara Municipal/Assembleia Legislativa, bem como o Tribunal de Contas do Estado, a fim de que os mesmos possam zelar pela efetividade do objeto do Convênio.”.

Após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria, os gestores do DPCN, por meio do Despacho nº 1073/COAF/DIAF/DPCN/SG-MD, apresentaram a seguinte manifestação:

“Este Departamento entende que o apoio dos órgãos de controle locais são essenciais para a verificação do atingimento do objetivo do convênio, e com isso este Departamento passará a notificar a Câmara Municipal/Assembleia Legislativa, bem como o Tribunal de contas do Estado, a fim de que os mesmos possam zelar pela efetividade do objeto do Convênio.

Cabe registrar que diante da revisão do Manual serão incluídos os procedimentos a serem cumpridos, bem como serão incluídos na proposta de Orientação Normativa.”.

Análise da equipe de auditoria:

Esta CISET concorda com os encaminhamentos e os desdobramentos das providências adotadas pelo DPCN. Quanto ao caráter preventivo dos procedimentos a serem adotados com a Portaria Interministerial nº 424/2016, esta secretaria entende que é necessário adotar algumas providências para que os mecanismos de controle do Departamento Calha Norte sejam aprimorados e ajudem a assegurar o atingimento dos objetivos do programa.

Causas que podem possibilitar o “Não atingimento do objetivo do convênio”: falha nos processos que envolvem a gestão de ações destinadas a assegurar as atividades de monitoramento e controle, para fins que sejam desenvolvidas e executadas sistemicamente.

As análises realizadas após o encaminhamento das respostas relativas ao Relatório Preliminar não alteraram o posicionamento desta equipe.

ANEXO VI – Achado nº 2.6 (ausência de manutenção de obra)

Manifestação da unidade examinada

Este Departamento entende que não compete ao órgão concedente manter verificação da manutenção adequada do patrimônio público entregue aos entes federados convenientes, haja vista que a realização desta atividade reduziria a capacidade da força de trabalho de analisar a execução de novos empreendimentos.

Este Departamento entende, também, que o apoio dos órgãos de controle locais são essenciais para verificar a manutenção da efetividade do objeto, e com isso este Departamento passará a notificar a Câmara Municipal/Assembleia Legislativa, bem como o Tribunal de contas do Estado, a fim de que os mesmos possam zelar pela efetividade do objeto do Convênio.

Após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria, os gestores do DPCN, por meio do Despacho nº 1073/COAF/DIAF/DPCN/SG-MD, apresentaram a seguinte manifestação:

“Conforme já consta no inciso XII do Art. 7º da Portaria Interministerial nº 424/2016, será incluído no Manual/ Orientação Normativa que o conveniente deve operar, manter e conservar adequadamente o patrimônio público gerado pelos investimentos decorrentes do instrumento.

Este Departamento entende que o apoio dos órgãos de controle locais são essenciais para verificar a manutenção da efetividade do objeto, e com isso este Departamento passará a notificar a Câmara Municipal/Assembleia Legislativa, bem como o Tribunal de contas do Estado, a fim de que os mesmos possam zelar pela efetividade do objeto do Convênio.”.

Análise da equipe de auditoria:

Esta CISET/MD concorda com os encaminhamentos e os desdobramentos das providências adotadas pelo DPCN. Quanto ao caráter preventivo dos procedimentos a serem adotados com a Portaria Interministerial nº 424/2016, esta secretaria entende que é necessário adotar algumas providências para que os mecanismos de controle do Departamento Calha Norte sejam aprimorados e ajudem a assegurar o atingimento dos objetivos do programa.

Na fase de projeto, é importante considerar diversos fatores para a escolha do pavimento de um ambiente, como: compatibilidade com o acabamento, adequação ao ambiente, economia, qualidade, resistência ao desgaste, condições de atrito adequado ao trânsito, higiene, facilidade de conservação, inalterabilidade etc.

Os serviços de conservação, em geral, compreendem a substituição ou a reconstituição de elementos quebrados, deteriorados ou danificados. No caso de deterioração, é muito importante que seja verificada sua causa, pois a origem do problema pode ser a base do elemento, sendo então recomendável a sua substituição.

Os problemas relacionados com o desempenho das fundações normalmente refletem-se nas estruturas da edificação. A existência de fissuras nas estruturas pode ser um indício de anormalidades nas fundações. Nesse caso, recomenda-se a obtenção de parecer técnico, preferencialmente elaborado pelo autor do projeto e por consultor especializado, a fim de detectar as causas e definir as medidas retificadoras.

É importante sensibilizar o município para que o mesmo invista em um Programa de Manutenção, que é um conjunto de inspeções periódicas realizado com vistas a evitar o surgimento de problemas. Esse programa deve ser montado em função dos componentes do empreendimento e sempre deve seguir a orientação técnica dos fabricantes e fornecedores dos materiais e equipamentos instalados.

As análises realizadas após o encaminhamento das respostas relativas ao Relatório Preliminar não alteraram o posicionamento desta equipe.

ANEXO VII – Achado nº 2.7 (ausência de publicação do edital de licitação em jornal de grande circulação restringiu a competitividade)

Manifestação da unidade examinada

Em atendimento ao Relatório nº 37/2018/GEAFO/CISET-MD, que encaminhou o relatório de auditoria, resultado da análise dos atos de gestão praticados no âmbito dos convênios firmados entre o Departamento do Programa Calha Norte e os municípios localizados nos estados do Amapá, Roraima e Rondônia, o gestor, mediante

o Memorando 32/COAF/DIAF/DPCN/SG-MD (SEI 1545959), apresentou os seguintes esclarecimentos, que serviram de subsídio para a avaliação:

“Preliminarmente cabe informar que este Departamento, desde o ano de 2012, vem realizando orientações aos convenentes por meio de visitas aos Estados, a fim de orientar os servidores dos convenentes e evitar irregularidades. Estas visitas ocorrem anualmente uma vez em cada Estado, onde são reunidos os diversos convenentes daquele Estado e são ministradas palestras de orientações acerca de legislações/normativos, Engenharia, SICONV, Tomada de Contas Especiais e principais problemas identificados nas prestações de contas dos diversos convênios. Além das orientações, este Departamento disponibiliza, em paralelo, atendimento aos agentes municipais e estaduais envolvidos na execução de convênios a fim de sanar as pendências dos convenentes daquele estado.

Considerado os termos da Portaria Interministerial nº 507/2011 este Concedente fazia a análise do processo licitatório durante a fase de acompanhamento do convênio, ou seja, depois do convenente realizar todos os procedimentos licitatórios e iniciar a execução financeira do convênio. Portanto quando constatada a existência de irregularidades vinculadas a publicidade, como a ausência de publicação do edital de licitação, a medida adotada é notificar o convenente para apresentar esclarecimentos e em última instância diante da manutenção da inconsistência as contas são aprovadas com ressalva.

Com a publicação da Portaria interministerial nº 424/2016 a análise citada acima passou a ser realizada logo após a licitação, uma vez que nova legislação prevê a necessidade do aceite da licitação para a liberação do financeiro. Com isso é verificada toda a publicidade do certame e caso não tenha sido atendida na íntegra as previsões legais constantes da legislação federal é determinado a realização de um novo certame cumprindo a publicidade determinada por cada modalidade de licitação.

As orientações iniciais sobre os procedimentos e documentos necessários a aceitação do procedimento licitatório a serem apresentados pelo convenente são realizados por meio de Ofício encaminhado ao responsável do convenente logo após a superação das cláusulas suspensivas ou assinatura do Termo de Convalidação.”.

Após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria, os gestores do DPCN, por meio do Despacho nº 1073/COAF/DIAF/DPCN/SG-MD, apresentaram a seguinte manifestação:

“Considerado os termos da Portaria Interministerial nº 507/2011 este Concedente fazia a análise do processo licitatório durante a fase de acompanhamento do convênio, ou seja, depois do convenente realizar todos os procedimentos licitatórios e iniciar a execução financeira do convênio. Portanto quando constatada a existência de irregularidades vinculadas a publicidade, como a ausência de publicação do edital de licitação, a medida adotada é notificar o convenente para apresentar esclarecimentos e em última instância diante da manutenção da inconsistência as contas são aprovadas com ressalva.

Com a publicação da Portaria interministerial nº 424/2016 a análise citada acima passou a ser realizada logo após a licitação, uma vez que nova legislação prevê a necessidade do aceite da licitação para a liberação do financeiro. Com isso é verificada toda a publicidade do certame e caso não tenha sido atendida na íntegra as previsões legais constantes da legislação federal é determinado a realização de um novo certame cumprindo a publicidade determinada por cada modalidade de licitação.

As orientações iniciais sobre os procedimentos e documentos necessários a aceitação do procedimento licitatório a serem apresentados pelo conveniente são realizados por meio de Ofício encaminhado ao responsável do conveniente logo após a superação das cláusulas suspensivas ou assinatura do Termo de Convalidação.

Cabe registrar que diante da revisão do Manual serão incluídas as orientações, sobre publicidade, aos convenientes e que as licitações que apresentam vícios de publicidade estão sendo rejeitadas por este Órgão Concedente e o conveniente está sendo orientado a realizar nova licitação cumprido a publicidade prevista nas legislações.”.

Análise da equipe de auditoria:

Esta Ciset concorda com os encaminhamentos e os desdobramentos das providências adotadas pelo DPCN. Quanto ao caráter preventivo dos procedimentos a serem adotados com a Portaria Interministerial nº 424/2016, esta secretaria entende que é necessário adotar algumas providências para que os mecanismos de controle do Departamento Calha Norte sejam aprimorados e ajudem a assegurar o atingimento dos objetivos do programa.

Causas que possibilitam “Ausência de publicação do edital de licitação”: falha no monitoramento do processo de análise de aceitação do procedimento licitatório e o devido tratamento a ser dado aos pontos frágeis relacionados ao(s) processo(s) em questão.

As análises realizadas após o encaminhamento das respostas relativas ao Relatório Preliminar não alteraram o posicionamento desta equipe.

ANEXO VIII – Achado nº 2.8 (ausência de manutenção de equipamentos e veículos)

Manifestação da unidade examinada

Este Departamento entende que não compete ao órgão concedente manter verificação da manutenção adequada do patrimônio público entregue aos entes federados convenientes, haja vista que a realização desta atividade reduziria a capacidade da força de trabalho de analisar a execução de novos empreendimentos.

Este Departamento entende, também, que o apoio dos órgãos de controle locais é essencial para verificar a manutenção da efetividade do objeto, e com isso este Departamento passará a notificar a Câmara Municipal/Assembleia Legislativa, bem como o Tribunal de contas do Estado, a fim de que os mesmos possam zelar pela efetividade do objeto do Convênio.

No momento é o que temos a comunicar, esclarecendo que este Departamento está sempre buscando qualificar seu pessoal e orientar os convenientes a fim de aprimorar a gestão e evitar irregularidades nos Convênios celebrados.

Após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria, os gestores do DPCN, por meio do Despacho nº 1073/COAF/DIAF/DPCN/SG-MD, apresentaram a seguinte manifestação:

“Conforme já consta no inciso XII do Art. 7º da Portaria Interministerial nº 424/2016, será incluído no Manual/ Orientação Normativa que o conveniente deve operar, manter e conservar adequadamente o patrimônio público gerado pelos investimentos decorrentes do instrumento.

Este Departamento entende que o apoio dos órgãos de controle locais são essenciais para verificar a manutenção da efetividade do objeto, e com isso este Departamento passará a notificar a Câmara Municipal/Assembleia Legislativa, bem como o Tribunal de contas do Estado, a fim de que os mesmos possam zelar pela efetividade do objeto do Convênio.”.

Análise da equipe de auditoria:

Esta Ciset/MD concorda com os encaminhamentos e os desdobramentos das providências adotadas pelo DPCN. Quanto ao caráter preventivo dos procedimentos a serem adotados com a Portaria Interministerial nº 424/2016, esta secretaria entende que é necessário adotar algumas providências para que os mecanismos de controle do Departamento Calha Norte sejam aprimorados e ajudem a assegurar o atingimento dos objetivos do programa.

As análises realizadas após o encaminhamento das respostas relativas ao Relatório Preliminar não alteraram o posicionamento desta equipe.

ANEXO IX – Tabelas

Tabela 1 (restrição à competitividade)

Município/UF	Nº Convênio	Valor do convênio (R\$)
Macapá/AP	788024	3.000.000,00
Macapá/AP	788033	2.000.000,00
Santana/AP	785861	2.000.000,00
Boa Vista/RR	793322	3.300.000,00
Bonfim/RR	817934	800.000,00
Bonfim/RR	813222	800.000,00
Alta Floresta do Oeste/RO	801461	500.000,00
Cacoal/RO	770529	835.000,00
Cacoal/RO	782826	525.000,00
Cerejeiras/RO	782834	1.000.000,00
Cerejeiras/RO	799477	250.000,00
Cerejeiras/RO	801233	500.000,00

Cerejeiras/RO	769844	700.000,00
Cerejeiras/RO	815205	270.467,50
Colorado do Oeste/RO	781544	300.000,00
Colorado do Oeste/RO	817454	284.503,00
Corumbiara/RO	776824	1.000.000,00
Corumbiara/RO	783703	690.000,00
Ji-Paraná/RO	770360	350.000,00
Ji-Paraná/RO	780556	200.000,00
Ji-Paraná/RO	784831	2.000.000,00
Vale do Paraíso/RO	776824	300.000,00
Vilhena	777227	390.000,00
Vilhena	783274	350.000,00
Total: 12 (municípios)	24 (convênios)	22.344.970,50

Tabela 2 – (deterioração precoce de vias e de edificações, em razão da falta de manutenção)

Município/UF	Nº Convênio	Valor do convênio (R\$)
Macapá/AP	788033	2.000.000,00
Mazagão/AP	783051	1.200.000,00
Mazagão/AP*	791176	1.200.000,00
Mazagão/AP*	787413	1.000.000,00
Boa Vista/RR	801596	1.439.911,00
Caroebe/RR	816152	3.000.000,00
Caroebe/RR	816151	3.000.000,00
Caroebe/RR	816150	2.000.000,00
Caroebe/RR	816149	3.000.000,00
Rorainópolis/RR	785638	2.500.000,00
Rorainópolis/RR	770814	1.500.000,00
Rorainópolis/RR	801602	1.500.000,00
Total: 5 (municípios)	12 (convênios)	23.339.911,00

*edificação

Tabela 3 – (Não atingimento do objetivo do convênio)

Município/UF	Nº Convênio	Valor do convênio (R\$)
Mazagão/AP	791176	1.200.000,00
Mazagão/AP	801533	500.000,00
Mazagão/AP	801593	140.000,00
Santana/AP	785861	2.000.000,00
Nova União/RO	798755	258.000,00
Nova União/RO	814539	392.579,00
Caracará/RR	816330	2.000.000,00
Caracará/RR	801598	2.000.000,00
Normandia/RR	758143	1.440.000,00
São Luís do Anauá/RR	786225	270.000,00

Total: 6 (municípios)	10 (convênios)	10.200.579,00
------------------------------	-----------------------	----------------------

Tabela 4 – (ausência de manutenção de obra)

Município/UF	Nº Convênio	Valor do convênio (R\$)
Mazagão/AP	787413	1.000.000,00
Santana/AP	785861	2.000.000,00
Cacoal/RO	770529	835.000,00
Cacoal/RO	782826	525.000,00
Cerejeiras/RO	782834	1.000.000,00
Colorado do Oeste/RO	781544	300.000,00
Corumbiara/RO	776824	1.000.000,00
Ji-Paraná/RO	780556	200.000,00
Nova União/RO	817558	250.000,00
Nova União/RO	801396	300.000,00
Nova União/RO	785650	250.000,00
Vale do Paraíso/RO	777951	800.000,00
Caracaraí/RR	783009	800.000,00
São Luiz de Anauá	801638	917.000,00
Total: 11 (municípios)	14 (convênios)	10.177.000,00