



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS

TIPO DE AUDITORIA : AUDITORIA DE GESTÃO
EXERCÍCIO : 2007
PROCESSO N° : 59400.001476/2008-63
UNIDADE AUDITADA : DNOCS _ ADM.CENTRAL
CÓDIGO UG : 193002
CIDADE : FORTALEZA
RELATÓRIO N° : 208594
UCI EXECUTORA : 170044

Chefe da CGU-Regional/CE,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n° 208594, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n° 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre o processo anual de contas apresentado pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS.

I - ESCOPO DOS EXAMES

2. Os trabalhos foram realizados por meio de testes, análises e consolidações de informações realizadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Entidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

De acordo com o Sistema de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, o total da despesa empenhada do órgão atingiu, no exercício de 2007, R\$ 752,8 milhões, sendo R\$ 357,0 milhões referentes a despesas com pessoal e encargos sociais e R\$ 395,8 despesas diretamente relacionadas com ações finalísticas e administração da unidade.

Excluídas as despesas com pessoal, que recebeu tratamento específico através da aplicação de trilhas utilizando-se da sistemática de cruzamento de informações e de sistemas informatizados do governo federal, a exemplo do SIAPE - Sistema de Administração de Pessoal, do SCO - Sistema de Controle de Óbito da Previdência Social e do SISAC - Sistema de Apreciação dos Atos de Admissão e Concessão do Tribunal de Contas da União, foram selecionados para fins de auditoria quatro programas, envolvendo despesas da ordem de R\$ 265,7 milhões,

correspondentes à 35,3% da despesa total. A partir daí, foram selecionadas amostras de processos cuja despesa atingiu R\$ 154,3 milhões representando 58,1% das despesas totais dos programas selecionados e 39,0% das despesas de todos os programas finalísticos, conforme indicado no quadro a seguir:

	Despesa (B)	(%) (B/A)	Amostra (C)	(%) (C/B)
TOTAL DA DESPESA (A)	752,80			
DESPESA EXCLUÍDO PESSOAL (Ativos e Inativos)	395,80	52,6%		
PROGRAMAS/AÇÕES SELECIONADOS (Excluído Pessoal)	265,70	35,3%	154,30	58,1%
0515 - PROÁGUA INFRA-ESTRUTURA HÍDRICA	177,30	23,6%	102,90	58,0%
1851 - Construção e Recuperação de Obras de Infra-Estrutura Hídrica	88,30	11,7%	29,40	33,3%
1716 - Construção da Adutora do Oeste - Pernambuco	40,00	5,3%	39,40	98,5%
3631 - Construção da Adutora de Acauã - Paraíba	25,00	3,3%	25,00	100,0%
12F4 - Construção da Barragem de Piáus - Piauí	24,00	3,2%	9,10	37,9%
1036 - INTEGRAÇÃO DE BACIAS	54,40	7,2%	36,20	66,5%
1N64 - Implantação da Adutora Pajeu - Pernambuco	30,00	4,0%	30,00	100,0%
12EP - Integração do Rio São Francisco com Bacias do Nordeste Setentrional	24,40	3,2%	6,20	25,4%
1038 - TRANSFERÊNCIA DA GESTÃO PERÍMETROS PÚBLICOS DE IRRIGAÇÃO	13,10	1,7%	12,80	97,7%
5948 - Transferência da Gestão do Perímetro de Irrigação Baixo Acaraú	13,10	1,7%	12,80	97,7%
0750 - APOIO ADMINISTRATIVO	20,90	2,8%	2,40	11,5%
2000 - Administração da Unidade	20,90	2,8%	2,40	11,5%

Durante os trabalhos de campo foram expedidas 29 Solicitações de Auditoria, das quais 8 não foram atendidas e 2 tiveram atendimento parcial, totalizando, a rigor, 10 pendências que representam cerca de 34% do total.

De uma forma geral, impende informar que os trabalhos de auditoria sofreram certa restrição, tendo em vista não haver sido disponibilizados todos os processos e documentos solicitados, além da falta de tempestividade no encaminhamento de muitos deles, configurando descumprimento ao art. 26 da Lei nº 10.180/2001. A título de exemplo, nenhum dos processos solicitados referentes às ações do Programa 1047 - Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido - CONVIVER foi disponibilizado, prejudicando qualquer análise física e financeira sobre o mesmo.

Registre-se que a Comunicação de Encerramento dos Trabalhos, de 6/6/08, foi encaminhada à Entidade, por meio do Ofício nº 17871/2008/API/CGU-Regional/CE, da mesma data, em observância ao item 2.4 da Norma de Execução CGU nº 5/2007, aprovada pela Portaria CGU nº 1950, de 28/12/2007, tendo o prazo para manifestação de informações/justificativas complementares se expirado em 13/6/2008, sem que tenha havido apresentação de informações ou esclarecimentos adicionais por parte do dirigente máximo do órgão.

Por fim, informamos que os exames foram realizados contemplando os

seguintes itens:

- AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS; QUALIDADE E CONFIABILIDADE DOS INDICADORES E AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS;
- TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS;
- REGULARIDADE DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS;
- REGULARIDADE NA GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS;
- CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TCU;
- ATUAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA;
- CONCESSÃO DE DIÁRIAS;
- SUPRIMENTO DE FUNDOS - USO DE CARTÕES.

II - RESULTADO DOS TRABALHOS

3. Os exames realizados resultaram na identificação das constatações listadas detalhadamente no Anexo - "Demonstrativo das Constatações" e que dão suporte às análises constantes deste Relatório de Auditoria. Os pontos listados no referido Anexo foram elaborados a partir das ações de controle realizadas durante o exercício e exame do processo de contas apresentado pela Entidade auditada.

4. Foi constatado no Processo de Contas da Autarquia a desconformidade de sua instrução em relação às peças e respectivos conteúdos exigidos pela DN-TCU-85/2007 e 88/2007, Anexo XI, conforme tratado no item XXX do Anexo - "Demonstrativo das Constatações" deste Relatório, tendo o mesmo sido elaborado na forma completa, em face da despesa total consignada na Gestão 11203, no exercício sob exame, haver alcançado o valor de R\$ 752.832.254,02, conforme previsto pela IN/TCU 47/2004 e e pela DN TCU 85/2007. As despesas realizadas pelo DNOCS, no exercício de 2007, estão discriminadas da seguinte forma:

Despesas Correntes - R\$ 403.050.828,37
Despesas de Capital - R\$ 349.781.425,65

5. De acordo com o que estabelece o Anexo VI da DN-TCU-85/2007, e em face dos exames realizados, cujos resultados estão consignados no Anexo - "Demonstrativo das Constatações", foram efetuadas as seguintes análises:

5.1 AVAL. DOS RESULTADOS QUANT. E QUALITATIVOS

A avaliação dos resultados alcançados pelo DNOCS ao longo do exercício de 2007 foi realizada a partir das informações constantes do Relatório de Auditoria de Acompanhamento da Gestão nº 200858, especialmente, sobre a execução orçamentária e o Programa de Transferência dos Perímetros de Irrigação.

DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

A dotação orçamentária total disponível para o DNOCS no orçamento de 2007 foi de R\$ 783,4 milhões, incluindo a dotação autorizada, no valor de R\$ 743,3 milhões, e os créditos descentralizados líquidos, no valor de R\$ 40,2 milhões. A dotação disponível para empenho, posição de dezembro/07, foi de R\$ 756,7 milhões, equivalente a 96,6% da dotação total. O valor empenhado no ano foi de R\$ 752,8 milhões, que representou 96,1% da dotação total e 99,5% da dotação disponível para empenho. O valor pago, por sua vez, foi de apenas R\$ 412,7 milhões, que correspondeu apenas a 54,8% do total empenhado, conforme quadro a seguir.

QUADRO 1
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2007

Discriminação	Orçamento (R\$ milhões)			
	Autorizado (A)	Disponível (B)	Empenhado (C)	Pago (D)
Despesa com Pessoal e Administração Geral	381,6	378,3	377,9	371
Despesas com Ações Finalísticas	401,8	378,4	374,9	41,7
TOTAL	783,4	756,7	752,8	412,7

Discriminação	Percentuais			
	(B/A)	(C/A)	(C/B)	(D/C)
Despesa com Pessoal e Administração Geral	99,1	99	99,9	98,2
Despesas com Ações Finalísticas	94,2	93,3	99,1	11,1
TOTAL	96,6	96,1	99,5	54,8

A análise isolada desses números evidencia uma relativamente boa execução orçamentária, levando-se em consideração o nível da disponibilidade das dotações para empenho (desbloqueio do orçamento) e do próprio valor empenhado, ambos da ordem de 96% da dotação total disponível, o que poderia sugerir um bom desempenho por parte do órgão nessa área. Não obstante, o mesmo não ocorre ao se analisar a fase de pagamento das despesas, que apresentaram uma baixa capacidade de realização, que correspondeu a pouco mais da metade do valor empenhado, ficando expressiva parte das despesas para serem pagas no exercício seguinte, como consequência do elevado valor inscrito em Restos a Pagar, de R\$ 340,1 milhões.

Analisando-se os pagamentos por tipo de despesa agrupadas em atividades meio e finalísticas, observa-se que o baixo nível de pagamentos, refere-se exclusivamente às despesas finalísticas.

Enquanto os pagamentos das despesas com pessoal e atividades administrativas corresponderam a 98,2% do valor empenhado, os referentes às atividades fins só representaram 11,1% dos respectivos empenhos.

Um outro aspecto a ser abordado, diz respeito à elevada concentração, no mês de dezembro, tanto do valor disponibilizado para empenho quanto dos empenhos realizados, particularmente no que se refere às despesas finalísticas do órgão. Para se mensurar a magnitude da concentração, cabe mencionar que o valor disponibilizado para empenho apenas no mês de dezembro, de R\$ 217,8 milhões, foi maior do que o total disponibilizado no ano de 2007, até novembro, que foi de R\$ 160,7 milhões. Consequentemente, o mesmo aconteceu com os valores empenhados que, no mês de dezembro, foram de R\$ 232,1 milhões, maior que o total empenhado até o mês de novembro, que foi de R\$ 142,7 milhões, conforme apresentado no quadro a seguir. Uma concentração de tal magnitude compromete qualquer possibilidade de uma boa execução orçamentária no ano.

QUADRO 2
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2007 (R\$ milhões)

Discriminação	Até Novembro		Dezembro		TOTAL	
	Disponível	Empenhado	Disponível	Empenhado	Disponível	Empenhado
Despesa com Pessoal e Administração Geral	359,4	343,7	18,9	34,3	378,3	378
Despesas com Ações Finalísticas	160,7	142,7	217,8	232,1	378,5	374,8
TOTAL	520,1	486,4	236,7	266,4	756,8	752,8

O baixo nível de pagamento das despesas finalísticas poderia, aparentemente, ser explicado pela elevada concentração dos valores orçamentários liberados e dos empenhos realizados no último mês do ano, uma vez esse que esse fato, por si só, dificultaria a operacionalização do ciclo da despesa até a sua fase final, que é a do pagamento, envolvendo um grande volume de processos em um único mês. Ocorre que ao se analisar o comportamento da execução orçamentária do DNOCS até o mês de novembro/07, eliminando-se, portanto, o efeito da concentração dos volumes de dotações "desbloqueadas" e dos valores empenhados no mês de dezembro, observa-se que, ainda assim, é muito baixo o nível dos pagamentos realizados. De fato, os pagamentos realizados até novembro de 2007, no valor de R\$ 29,6 milhões, corresponderam a apenas 20,7% do valor dos empenhos até aquele mês, que foram de R\$ 142,7 milhões, o que indica uma baixa capacidade operacional do órgão de efetivar sua execução orçamentária, independentemente do problema da concentração do mês de dezembro. O quadro a seguir consolida as informações comentadas anteriormente.

NOVEMBRO/2007

PROGRAMAS	Empenhado (c)	PAGO (d)	(d)/(c) %
Programas com Pessoal	343,7	334,7	97,3
Programas Finalísticos	142,6	29,6	20,7
TOTAL	486,3	364,3	74,9

DEZEMBRO/2007

PROGRAMAS	Empenhado (c)	PAGO (d)	(d)/(c) %
Programas com Pessoal	377,9	371,0	98,2
Programas Finalísticos	374,9	41,7	11,1
TOTAL	752,8	412,7	54,8

Do ponto de vista do perfil das despesas, do total do orçamento do DNOCS empenhado no ano de 2007, no valor de R\$ 752,8 milhões, R\$ 377,9 milhões (50,2%) referem-se a despesas com pessoal e administrativas, das quais R\$ 255,8 milhões, ou seja, 34% do orçamento total, são despesas com pessoal inativo e pensionistas, conforme apresentado no quadro abaixo.

QUADRO 3

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2007 - Perfil da Despesa

DESPESA TOTAL (R\$ milhões)	752,8
Despesa com Pessoal e Administração Geral	377,9
- Servidores Inativos	255,8
- Pessoal Ativo	101,2
- Administração Geral	20,9
Despesas com Ações Finalísticas	374,9

Excluindo-se as despesas com inativos e pensionistas, uma vez que não estão relacionadas à capacidade operacional do Órgão, o valor empenhado em 2007 monta em R\$ 497,0 milhões, do qual R\$ 122,1 milhões (24,6%) correspondem a despesas com pessoal ativo e administrativas

gerais. As despesas finalísticas, por sua vez, no valor de R\$ 374,9 milhões, representam 75,4% daquele total empenhado.

De acordo com a execução orçamentária das despesas finalísticas do DNOCS, observa-se que seus principais programas relacionam-se com as áreas de recursos hídricos e de agricultura irrigada, através de quatro programas, quais sejam:

- Proágua Infra-Estrutura, cujo valor empenhado foi de R\$ 202,9 milhões;
- Integração de Bacias, no valor de R\$ 57,5 milhões;
- Transferência da gestão dos perímetros públicos de irrigação, no valor de R\$ 53,6 milhões; e
- Desenvolvimento da agricultura irrigada, no valor de R\$ 44,3 milhões.

Os recursos aplicados nesses Programas totalizaram R\$ 358,3 milhões que, conjuntamente, corresponderam a 95,6% do valor empenhado de todos os programas executados pelo Órgão.

A guisa de subsidiar uma análise sobre a capacidade operacional requerida para o Órgão na execução de seus principais programas, necessário se faz proceder ao detalhamento das despesas referentes aos quatro principais programas para se analisar o tipo de obra ou ação envolvida, seus respectivos valores e fornecedores, para se avaliar o tipo de envolvimento do DNOCS nos principais programas/ações, se atua como executor direto, ou como repassador de recursos para outros entes executores, a exemplo dos convênios com Estados e Municípios e transferências para entidades sem fins lucrativos, conforme quadro a seguir.

QUADRO 4

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2007 (R\$ milhões) - Programas Finalísticos

DISCRIMINAÇÃO	TOTAL	Aplicação Direta	Transferências
PROGRAMAS FINALÍSTICOS	374,9	242,8	115,5
PRINCIPAIS	358,3	242,8	115,5
Proágua	202,9	119,4	83,5
- Adutora do Oeste	40	25,6	14,4
- Adutora Acauã/PB	25	0	25
- Barragem Piaus/PI	23,9	23,9	0
- Barragem Berizal/MG	15,7	8,3	7,4
Subtotal	104,6	57,8	46,8
- Construção e Recuperação de Obras de Infra-est. Hídricas	88,3	52	36,2
- Demais Despesas	10	9,6	0,5
Integração de Bacias	57,5	56,6	0,9
Transferência da Gestão dos Perímetros de Irrigação	53,6	24,5	29,1
Desenvolvimento da Agricultura Irrigada	44,3	42,3	2
DEMAIS	16,6		

No que se refere ao Proágua, 95,1% do valor empenhado no Programa refere-se a 5 (cinco) projetos, sendo dois de construção de adutoras, dois de construção de barragem e um referente a construção e recuperação de várias obras de infra-estrutura hídrica, conforme demonstrado no quadro anterior.

Da análise das informações do referido quadro, contata-se que, quanto

às obras de construção das adutoras e barragens, apenas na obra da barragem Piaus, no Estado do Piauí, não houve repasses para o Governo do Estado, indicando ter sido sua construção objeto de contratação direta do DNOCS. No caso da adutora Acauã, no Estado da Paraíba, diferentemente, o total dos recursos foi empenhado para o Governo daquele Estado, indicando que o DNOCS foi apenas o repassador, tendo ficado a execução da obra a cargo do Governo da Paraíba. Nas outras duas obras, houve os dois tipos de participação, execução direta do DNOCS e repasses aos Estados.

Ainda quanto ao Proágua, especificamente no que se refere à construção e recuperação de obras de infra-estrutura hídrica, no valor de R\$ 88,2 milhões, observa-se que há despesas executadas diretamente pelo DNOCS, dentre as quais as maiores referem-se a empenhos feitos para 5 (cinco) fornecedores do Órgão, que representam 45,3% do total, predominando, entre as demais despesas, aquelas realizadas de forma descentralizada, envolvendo diversas entidades, dentre as quais, 2

Estados e 38 Municípios. Ou seja, nas ações decorrentes de aplicações diretas predominam obras de grande valor e em pequena quantidade, enquanto que nas ações descentralizadas, predominam obras de menor valor, porém em grande quantidade, o que elimina a necessidade de estrutura operacional para a execução de ações sob responsabilidade direta do DNOCS, conforme quadro a seguir:

QUADRO 5

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2007

PROÁGUA

Construção e Recuperação de Obras de Infra-Estrutura Hídrica

DISCRIMINAÇÃO	R\$ milhões
Cinco maiores fornecedores (Aplicação Direta)	40,0
Demais Despesas	48,2
Aplicação Direta	11,5
Transferências	36,7
TOTAL	88,2

No que diz respeito ao Programa de Integração de Bacias, no valor de R\$ 57,5 milhões, em que pese as ações terem sido realizadas por meio de execução direta do DNOCS, os recursos foram aplicados em apenas 3 (três) obras, das quais a referente à implantação da adutora Pajeú, no valor de R\$ 30,0 milhões, e a referente à integração do rio São Francisco com as bacias do Nordeste, no valor de R\$ 24,4 milhões.

Relativamente ao Programa de Transferência da gestão dos perímetros públicos de irrigação, a aplicação dos recursos foi, na sua maior parte, realizada por meio de transferências a entidades sem fins lucrativos, coerentemente com a própria finalidade do Programa.

Finalmente, quanto ao Programa de Desenvolvimento da Agricultura Irrigada, os gastos foram aplicados essencialmente na implantação de 6 (seis) perímetros de irrigação, predominando a atuação do DNOCS como executor direto das ações, tendo aplicado o valor de R\$ 42,3 milhões, de um total de R\$ 44,3 milhões.

Conforme indicado no Quadro 4, são bastante expressivos os valores das ações realizadas pelo DNOCS de maneira descentralizada, por meio de repasses para outros executores, os quais alcançam 30,8% das suas despesas finalísticas, indicando que, pela sua natureza, não demandam estrutura operacional robusta para sua execução e agravando a já

comentada situação de baixa capacidade de execução orçamentária.

RESULTADOS DO PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DOS PERÍMETROS DE IRRIGAÇÃO De acordo com estudo desenvolvido pelo Banco do Nordeste (Políticas e Estratégias para um Novo Modelo de Irrigação - 2001), a irrigação pública no Nordeste, apesar de todas as dificuldades enfrentadas, vêm sendo uma das grandes responsáveis pela transformação em agricultura irrigada, tendo sido alcançado, ao longo dos anos, aumento de renda e emprego a montante e a jusante deles, com efeitos positivos sobre as economias regionais e locais.

Entretanto, em regiões do semi-árido onde os efeitos climáticos negativos são mais intensos e as condições sociais mais difíceis, os resultados não são tão auspiciosos, tendo sido identificados, no referido estudo, os seguintes aspectos que limitaram o maior desenvolvimento da agricultura irrigada:

1. Ausência de ação coordenada e estruturada entre as obras de irrigação e a estrutura de produção;
2. Ausência de política de crédito rural para custeio voltada ao atendimento das condições de agricultura irrigada;
3. Ausência de ação mais intensa de pesquisa;
4. Ausência de um programa estruturado, voltado para mercado externo e interno;
5. Falta de continuidade das políticas de irrigação, com planejamento, a longo prazo, para o desenvolvimento do setor, que sofressem apenas os ajustamentos normais nas mudanças de administração do setor público.

Transcorridos 28 anos da Lei de Irrigação, os resultados decorrentes de sua operacionalização, bem como o desempenho dos órgãos competentes para promover a irrigação como mecanismos capaz de contribuir para o desenvolvimento socio-econômico das regiões, não foram suficientemente satisfatório.

Por um lado, a lei se encontra defasada, em relação ao atual sistema econômico e produtivo do Brasil e do mundo, bem como às novas funções do estado na economia, por outro, os órgãos públicos não possuem desenho organizacional e estrutura operacional capaz de enfrentar os problemas que atravancam o desenvolvimento regional.

Nos últimos anos, as principais ações do DNOCS relacionadas a projetos de irrigação estão dirigidas a áreas classificadas como Perímetros Públicos de Irrigação localizadas em diversos estados da região nordeste, cujos resultados não se coadunam com os objetivos estabelecidos na políticas, planos e programas governamentais.

O sinal de maior preocupação é que nenhum dos perímetros irrigados implantados pelo DNOCS desde a década de 1970 atingiu ainda plena maturidade.

Citando mais uma vez o estudo elaborado pelo Banco do Nordeste, ficou demonstrado, no caso mais específico à irrigação em perímetros públicos, além das limitações citadas anteriormente, outras que contribuíram para o baixo nível dos resultados alcançados, podendo ser citadas:

1. Atraso no cronograma de execução das obras, principalmente devido a contingenciamentos dos cronogramas financeiros, e que também provocam retardamento no assentamento dos irrigantes e conseqüentemente no processo de produção;
2. Ênfase maior aos projetos e sistemas de engenharia (barragens, canais, adutoras, estações de bombeamento, etc.) em detrimento da agricultura irrigada;
3. Existência de dispositivos legais que têm privilegiado um processo

de seleção de irrigantes pouco eficiente, com assentamento de algumas pessoas sem capacidade gerencial, exigindo forte participação governamental no processo de operação e manutenção das obras hidráulicas coletivas;

4. Falta de capacidade gerencial à maioria das organizações de produtores nos perímetros.

Por meio de auditoria de natureza operacional, realizada pelo Tribunal de Contas da União em 2002, com o objetivo de avaliar o Programa de Irrigação e Drenagem do Ministério da Integração Nacional, em especial o desempenho dos projetos referentes aos perímetros de irrigação implantados pelo Governo Federal foram identificados vários aspectos, consignados na Decisão nº 614/2002, que possuem forte correlação com o alcance do objetivo estabelecido de contribuir para o desenvolvimento sustentado da agricultura irrigada, dentre os quais se destacam:

1. Estudos de viabilidade econômica dos projetos de implantação dos perímetros:

"A conclusão óbvia é a de que não existiu execução planejada, baseada nos passos preestabelecidos de um fluxograma, pois o projeto de viabilidade deveria ser parte fundamental no desenvolvimento de um perímetro de irrigação, com considerações que vão além das obras civis, como culturas mais adequadas, estrutura para comercialização, despesas com assistência técnica e outros."

2. Critérios de seleção dos irrigantes:

"O critério de seleção inicial dos irrigantes familiares adotados pela Codevasf e pelo DNOCS tem papel significativo no desempenho do perímetro, embora, isoladamente, não seja capaz de definir o sucesso ou o insucesso de um perímetro. Nesse tópico é preciso que fique claro a mudança de orientação ocorrida ao final dos anos 80, a partir de quando o foco do Programa de Irrigação e Drenagem deixou de ser o assentamento de colonos e passou para o resultado econômico."

3. Forma de organização dos produtores:

"Os pequenos irrigantes, ou familiares, também participam de cooperativas e associações, mas, diferentemente dos empresários, essas entidades dificilmente obtêm sucesso em seus objetivos. Credita-se isso à falta de capacidade de gerenciamento (os responsáveis geralmente são irrigantes, com pouca capacitação administrativa) e financiamento de suas atividades e à limitação de boa parte dos pequenos irrigantes que, com pouca instrução, não entendem o funcionamento das associações e cooperativas, o que provoca sua desconfiança e insatisfação. É preciso ter em mente que a maioria dos irrigantes assentados não possuía nenhuma experiência com associativismo, tendo levado a vida como pequenos agricultores em culturas de subsistência, sendo um choque para eles as responsabilidades da convivência em um "condomínio" e a necessidade de interação com outros irrigantes, como se pôde perceber nas entrevistas com os assentados mais antigos."

"Uma das principais constatações feitas pela equipe após as visitas foi a de que os irrigantes necessitam de apoio gerencial para melhor se organizarem em associações e cooperativas, tanto para obterem empréstimos bancários quanto para comercializarem seus produtos. As entidades de crédito, a Codevasf e o DNOCS não prestam adequadamente essa consultoria."

4. Linhas de crédito disponibilizadas:

"Para identificar se as linhas de crédito existentes estão atendendo as necessidades dos perímetros irrigados foram entrevistados gerentes de instituições bancárias, cooperativas, associações de irrigantes e

os produtores rurais individualmente. Os achados de auditoria atinentes a esta questão são os seguintes:

- a) falta de crédito inicial, adequado ao investimento e custeio das culturas, nos lotes dos pequenos irrigantes;
- b) falta de integração do crédito com a produção e comercialização;
- c) inexistência de fundo de aval para garantir o empréstimo junto ao banco;
- d) exigência por parte dos bancos de venda casada do financiamento com a compra de seguros e a solicitação de cheque especial, vedada pelo art. 17 Resolução nº 2878/2001 do Conselho Monetário Nacional (CMN); e
- e) dificuldade para liberar crédito individual."

5. Apoio governamental aos perímetros:

"Não existe um gerenciamento compatível com a complexidade dos perímetros por parte da Codevasf e do DNOCS após o término das obras. A Codevasf e o DNOCS, por exemplo, fornecem a infra-estrutura necessária, mas as ações que visam dar suporte ao irrigante em termos de crédito agrícola, assistência técnica, manutenção dos perímetros e outros são ainda insuficientes para garantir o sucesso dos perímetros."

6. Manutenção dos equipamentos:

"A manutenção da infra-estrutura de irrigação é feita usando os recursos das tarifas K1 e K2, mas a situação atual é de grande inadimplência, diminuindo a arrecadação do perímetro e tornando os custos e despesas maiores que os recursos disponíveis. A auto-sustentabilidade do projeto, como visto anteriormente, se torna um objetivo distante e desta forma, transforma o aporte de recursos da União em uma necessidade constante para o funcionamento do projeto." Naquela ocasião ficou apontado no relatório dos auditores, em relação à auto-sustentabilidade dos perímetros, que:

"a situação geral é preocupante" e que "a grande maioria dos perímetros, a despeito de terem idade média superior a 10 anos, ainda não é auto-sustentável. Conforme se viu anteriormente, dos 46 perímetros analisados, somente 10 são superavitários e 2 apresentam déficit abaixo de 5%. Resta saber se os perímetros não são auto-sustentáveis porque não podem ou porque não querem. Ora, é difícil encontrar razões que impeçam projetos como Nilo Coelho, Pirapora, Brumado, Lagoa Grande, Curaçá, Mandacaru, Jaguaribe-Apodi e outros grandes geradores de renda, de serem emancipados. Está claro que não há incentivos para que os perímetros se tornem independentes. Se o poder público providencia auxílio anual, por que não utilizá-lo? É preciso que haja uma meta de prazo para cada perímetro se tornar auto-sustentável, pois já foi caracterizado anteriormente que os projetos de irrigação como um investimento econômico, não sendo razoável que estes se amparem indefinidamente em recursos públicos."

Diante da situação e com o objetivo geral de "possibilitar aos pequenos produtores a apropriação de tecnologias através de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER e apoiar o programa de transferência de gestão dos perímetros irrigados do DNOCS nos Estados do Piauí, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Bahia, compreendendo 12 perímetros, no final de 2005 foi firmado contrato com o Centro de Treinamento e Desenvolvimento - CETREDE (Contrato PGE nº 17/2005), tendo como metas:

1. Prestar assistência técnica na produção e na comercialização aos pequenos produtores;
2. Apoiar as organizações existentes e estimular a formação de novas associações;

3. Formular um programa de treinamento e capacitação para cada um dos perímetros com a participação efetiva dos irrigantes.

Em decorrência do referido contrato, o CETREDE realizou diagnóstico que ratificou a situação já detectada pelo TCU, destacando os seguintes problemas:

- Infra-estrutura de irrigação deteriorada e subutilizada;
- Falta de regularização fundiária dos lotes;
- Os técnicos e empresas que integram os perímetros não satisfazem à concepção inicial dos projetos, não exercendo o papel de multiplicador para os demais produtores;
- Ausência de ocupação por parte da maioria dos técnicos e empresas contempladas nos projetos;
- Ausência de adequada integração entre os agentes envolvidos no programa, bem como de representantes formais, gerando, dentre outras deficiências, superposição de ações;
- Planejamento deficiente das ações;
- Estrutura organizacional inadequada;
- Sistemática de acompanhamento e avaliação deficiente;
- Estrutura de apoio operacional deficiente;
- Fluxo deficiente de recursos financeiros;
- Relação de subalternidade, em razão de financiamento concedidos pela empresas aos irrigantes;
- Projetos de revitalização elaborados e executados sem participação dos produtores;
- Organização deficiente da produção e comercialização.

Em março de 2006, como produto final do Contrato PGE nº 17/2005, o CETREDE apresentou relatório consignando o histórico de todas as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos nas dimensões econômica - derivadas fundamentalmente das áreas cultivadas e irrigadas, sócio-cultural - relacionada à formação de cooperativas e associações, articulações institucionais, participação social, e ambiental - referente à utilização racional dos recursos naturais e insumos.

Do ponto de vista econômico, em que pese registro, no relatório do CETREDE, de evolução significativa no que diz respeito à quantidade de área cultivada e irrigada, que segundo levantamento indicou aumento de, respectivamente, 29,5% e 25,4%, em 2006 comparativamente ao ano de 2005, consideramos que o avanço reflete impacto relativamente baixo tendo em vista que o incremento gira em torno de apenas 2% das áreas totais disponíveis para a produção.

A propósito, no âmbito do DNOCS, passados 6 anos das conclusões da auditoria e recomendações oferecidas pelo Tribunal de Contas da União para aperfeiçoamento do programa, manifestação recente dos responsáveis pela administração do referido programa, oferecida durante os trabalhos de auditoria, reforçam o fraco resultado alcançado quando afirma que "de um total de 37 perímetros atuação do DNOCS, 10 estão inseridos no Projeto Piloto de Investimento, 11 recebem recursos do Governo Federal via Plano Plurianual e 16 estão em estudos por terem sido considerados inviáveis.

Ademais, a despeito da constatação efetuadas pelos auditores do TCU indicando a importância do processo de seleção e reforçando, por meio de recomendação, a utilização de critérios que leve em consideração a escolaridade, experiência em agricultura e irrigação, experiência em associativismo, bom cadastro bancário, dentre outras, o DNOCS comprovou, por meio da citação dos respectivos editais de licitação, a

adoção dos critérios em apenas 3 (três) perímetros irrigados: Baixo Acaraú/CE, Tabuleiro de Russas/CE e Tabuleiros Litorâneos do Piauí/PI.

Inclusive, nos editais apresentados, os critérios não foram implementados integralmente, considerando não haver sido pontuada a experiência seja em agricultura e irrigação, seja em associativismo.

Quanto às linhas de crédito disponíveis aos irrigantes, informou que foi promovida iniciativa no sentido de vir a ser criado fundo de aval, por meio de convênio DNOCS/SEAGRI-CE, e, posteriormente, junto ao Ministério da Integração com vistas à inserção dos perímetros no Projeto Piloto de Irrigação, não se obtendo êxito em ambas tentativas.

Neste campo, alguns projetos de financiamento foram liberados pelo Banco do Nordeste, em função de gestões realizadas pelo DNOCS, Ministério da Integração e organização dos irrigantes, permitindo a entrada de novas áreas no processo produtivo.

Diante do exposto, conclui-se que os resultados que o DNOCS vem alcançando na área da gestão dos perímetros de irrigação, tanto no que diz respeito ao processo de implantação e administração quanto ao processo de transferência, não são satisfatórios, situação que exige sejam reavaliadas todas as etapas que envolvem o programa, desde a realização de estudos sobre o marco-lógico associado à finalidades e objetivos estabelecidos, estudos de viabilidade econômica dos projetos com indicação do grau de sustentabilidade, estudos sobre novas formas de gestão, sistemas de produção e comercialização e, se for o caso, revisão da atual estrutura operacional do DNOCS, envolvendo recursos materiais e financeiros adequados e quadro de pessoal organizado e qualificado para o desempenho das atribuições específicas do programa.

5.2 QUALIDADE/CONFIABILIDADE DOS INDICADORES

Não foram identificados durante os trabalhos de auditoria a prática da utilização, pelo DNOCS, de indicadores de desempenho no processo de gerenciamento dos programas governamentais e das ações administrativas. De acordo com as informações coletadas, o acompanhamento da execução dos programas, quando realizado, se faz por meio de relatórios de monitoramento ou mediante sistemática de fixação de metas, na maioria da vezes, originárias do processo de elaboração e execução orçamentária. Neste sentido, a ausência de instrumentos que auxiliem o processo de gerenciamento, estabelecendo foco, não apenas, em aspectos quantitativos mas, também, em aspectos qualitativos da gestão, compromete a eficiência, eficácia e efetividade na aplicação dos recursos orçamentários.

Esta situação também foi comprovada quando da realização da auditoria de acompanhamento realizada por esta Regional, no que diz respeito à implantação de indicadores de desempenho que possam sinalizar os resultados econômicos e sociais alcançados em decorrência da ocupação e exploração dos perímetros de irrigação, a situação também não se mostra animadora, nada tendo evoluído sobre o assunto. Em resposta aos questionamentos da auditoria, o DNOCS assim se posicionou que "apesar dos esforços do DNOCS em aplicar nos Perímetros da sua área de atuação os Indicadores de Desempenho recomendados pelo TCU, ..., não foi possível obter bons resultados."

5.3 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

As transferências e recebimentos de recursos sob a forma de convênio ganham relevo no contexto da gestão dos recursos orçamentários e financeiros, tendo em vista o elevado grau de parcerias estabelecidas com órgãos e entidades na execução de ações necessárias para se atingir os objetivos vinculados aos programas de governo sob responsabilidade do DNOCS.

De acordo com o Anexo E do Relatório de Gestão que integra o processo de Prestação de Contas do DNOCS (fls. 282 a 293), foram movimentados recursos de convênios, no exercício de 2007, que totalizaram cerca de R\$ 55,5 milhões.

Os exames de auditoria identificaram deficiências de ordem legal e gerencial no processo de gestão de convênios, relacionadas à formalização legal que impactam a boa e regular aplicação dos recursos orçamentários e financeiros alocados para a finalidade, detalhadas no Anexo I - Demonstrativo das Constatações, deste Relatório.

Neste contexto, foram constatados convênios formalizados e executados sem integral observância aos dispositivos legais, destacando-se os seguintes aspectos:

- a) Formalização de convênios sem prévia apreciação pela área jurídica;
- b) Assunção de obrigação, por meio da formalização de convênios, em que pese os pareceres técnicos apontando pendências de informações documentos obrigatórios relacionados ao objeto;
- c) Definição de cronogramas de desembolso de recursos relacionados a convênios incompatível com o cronograma de execução física do objeto;
- d) Formalização de convênio com prefeitura em situação de pendência quanto à prestação de recursos recebidos anteriormente;
- e) Assunção de obrigação, por meio de convênio, sem existência de suficiente disponibilidade orçamentária;
- f) Transferência de recursos, mediante formalização de convênio, para entidade cuja finalidade prevista em estatuto não se coaduna com o serviço a ser executado;
- g) Deficiência na sistemática de supervisão e acompanhamento de recursos transferidos sob a forma de convênio;
- h) Formalização inadequada de acordo mediante convênio, para transferência de recursos à entidade privada, ao invés da realização do competente processo de licitação e formalização do respectivo contrato;
- i) Ausência de comprovação da compatibilidade de preços com os praticados no mercado na definição dos recursos financeiros necessários à execução do objeto;
- j) Formalização de convênio sem o prévio exame sobre a legalidade do respectivo termo por parte da área jurídica.

5.4 REGULARIDADE DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS

Do total de despesas do DNOCS no exercício de 2007, no valor de R\$ 752,8 milhões, 28,5% foram realizadas por meio de processos de licitação, representando R\$ 214,9 milhões, e 1,2%, correspondente à R\$ 9,3 milhões, enquadradas em procedimentos de dispensa ou inexigibilidade, conforme demonstrado na Tabela 1, apresentada a seguir:

TABELA 1 - Despesa por Modalidade		
(R\$1,00)		
Modalidade	Valor	(%)
Concorrência	93,3	12,4

Pregão	108,2	14,4
Tomada de Preço	11,3	1,5
Convite	2,1	0,3
Subtotal	214,9	28,5
Dispensa	6,1	0,8
Inexigibilidade	3,2	0,4
Demais Despesas	528,6	70,2
TOTAL DA DESPESAS	752,8	100,0
Fonte: SiafiGerencial		

As demais despesas, no valor de R\$ 528,6 milhões, cerca de 70,2% do total, referem-se àquelas que, por sua natureza, não se sujeitam a procedimentos licitatórios, a exemplo das despesas com pessoal e encargos sociais, transferências sob a forma de convênios, pagamentos de diárias e despesas de pequeno vulto (Suprimento de fundos e cartão de pagamento).

Os exames de auditoria indicam problemas na gestão das licitações e contratos sob a responsabilidade do DNOCS e dos recursos orçamentários e financeiros disponibilizados no decorrer do exercício de 2007. Observe-se que, no campo dos procedimentos licitatórios, contratos, dispensas e inexigibilidades, constata-se o descumprimento da legislação, as quais se encontram detalhadas no Anexo I - Demonstrativo das Constatações, deste Relatório, destacando-se as seguintes:

- a) Realização de licitações e formalização de contratos, sem o saneamento de irregularidades consignadas em pareceres da área jurídica;
- b) Ausência de demonstração de que os custos unitários atendem os parâmetros definidos na legislação em vigor;
- c) Deficiência na elaboração de termos de referência e de projetos básicos, que comprometem a adequada definição de custos, o princípio da competitividade da licitação e a regular execução do objeto;
- d) Execução de objeto sem sistemática e mecanismos adequados de manutenção e conservação que evitem a deterioração do investimento;
- e) Contratação por dispensa de licitação, sem apreciação prévia da área jurídica sobre sua legalidade e sem a caracterização do prejuízo de se realizar o competente processo licitatório;
- f) Ausência de declaração da adequação orçamentária orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- g) Ausência de dotação orçamentária suficiente para garantir a integral execução do objeto contratado;
- h) Ausência de certificação sobre a compatibilidade dos preços constantes do orçamento básico com tabelas oficiais ou com os preços praticados no mercado;
- i) utilização de tipo de licitação inadequada;
- j) Ausência de justificativas, devidamente fundamentada, para a contratação por dispensa de licitação;
- l) Inconsistências existentes em processos de desapropriação.

De se ressaltar, conforme registrado no item 4.1.2.1. do Anexo I - Demonstrativo das Constatações, deste relatório, que o Tribunal de Contas da União promoveu exames, atendendo a representação de interessado, sobre o processo administrativo Pregão Presencial nº

23/2007, homologado pelo DNOCS em 29/11/2007, por meio do qual foi contratado fornecimento de materiais e equipamentos necessários ao Sistema Adutor do Pajeú, no valor de R\$ 102.594.000,00. Por meio do Acórdão n° 732/2008 - TCU - Plenário, de 23/4/2008, o Tribunal concluiu que o referido procedimento contém diversas ilegalidades, determinando, dentre outras providências, a sua anulação e de todos os atos dele decorrentes, sem prejuízo da apuração de responsabilidades de quem lhe deu causa.

5.5 CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TCU

Os Acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União destinados ao DNOCS em 2007, conforme relacionado no Processo de Contas da Entidade, estão a seguir elencados com a indicação dos respectivos ofícios enviados pelo DNOCS, em resposta às determinações do TCU:

Acórdão n° 9/2007

O Acórdão TCU n° 9/2007 - 2ª Câmara, publicado no DOU de 25/01/2007 que trata de recurso de reconsideração interposto pelo DNOCS contra o Acórdão n° 666/2006-TCU-2a Câmara, proferido em sede de prestação de contas do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - Dnocs - exercício de 1997, não contemplou determinações à Entidade.

Acórdãos n° 50/2007

Enviado Ofício n° 285 DG/GAB/2007, de 13/03/2007 ao Secretário-Substituto da Secretaria de Controle Externo - SECEX/CE.

Acórdão n°423/2007

Enviado Ofício n° 682/DG/CRH, de 26/06/2006 ao Secretário de Fiscalização de Pessoal do Tribunal de Contas da União.

Acórdão n° 948/2007

Enviado Ofício n° 1546/ DG/AUDI, de 26/10/2007 ao Corregedor Setorial do Ministério da Integração Nacional.

Acórdão n° 1809/2007

Enviado Ofício n° 1472 - 2007/DG/DI, de 08/10/2007 à Secretária de Controle Externo do TCU no Ceará - SECEX/CE.

Acórdão n°2186/2007

Enviado Ofício n° 1533 - 2007/DG/DI, de 24/10/2007 ao Secretário de Controle Externo do TCU no Piauí - SECEX/PI.

Acórdão n° 3054/2007

Enviado Ofício n° 1722/DG/AUDI, de 06/12/2007 ao Secretário de Fiscalização de Pessoal do Tribunal de Contas da União.

5.6 ATUAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA

O PAINT referente ao exercício de 2007 foi aprovado pelo Diretor-Geral do DNOCS, em 29/1/2007, com restrição, uma vez que o mesmo não explicita os objetivos, justificativas, estratégias e critérios utilizados para a definição das auditorias previstas.

De acordo com o art. 2º da Instrução Normativa n° 7, de 29/12/2006, o PAINT deverá "levar em consideração os planos, metas, objetivos, programas e políticas gerenciados ou executados por meio da entidade à qual está vinculada, a legislação aplicável à entidade, os resultados dos últimos trabalhos de auditoria realizados e as diligências pendentes de atendimentos, especialmente aquelas oriundas da Controladoria-Geral da União - CGU, como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, dos órgãos setoriais do mesmo Sistema e do Tribunal de Contas da União".

Conforme constatado, o PAINT referente ao exercício de 2007,

discrimina as auditoria para o período, porém, não explicita os elementos que fundamentam a programação, tendo sido o fato, objeto de ressalva por parte do Diretor-Geral do DNOCS, por ocasião da etapa de aprovação.

Constatou-se que, no PAINT, há indicação genérica de que as auditorias programadas para as unidades administrativas deverão envolver análises dos atos de "receitas e despesas, licitações, patrimônio, transportes, almoxarifado, pessoal e a execução orçamentária-financeira". Ademais, prevê exames nas receitas, controle de combustível e patrimônio relacionados à gestão dos perímetros de irrigação. Em tese, no universo dos atos relativos a receitas e despesas cabe tudo, razão pela qual a natureza da descrição que acompanha o PAINT não assegura que as atividades a serem efetivamente realizadas cobrem o âmbito de atuação exigidos pelo TCU, nem tão pouco reflete as áreas de maior risco que podem comprometer os objetivos programáticos do DNOCS.

De se ressaltar que não ficou demonstrada, na elaboração do PAINT, a relação entre as atividades programadas e as determinações e recomendações dos órgãos de controle externo e interno.

Em relação às recomendações da unidade de auditoria interna, conforme se extrai da leitura dos relatórios por ela elaborados no decorrer do exercício de 2007, são incluídos no programa de auditoria exames sobre as recomendações registradas nos últimos relatório encaminhados à unidade auditada.

É importante destacar o resultado dos exames realizados sobre as atividades da auditoria interna do DNOCS, por ocasião dos trabalhos de auditoria de gestão, referente ao exercício de 2006, concluídos pela CGU em julho de 2007 e consignado no Relatório de Auditoria nº 190206, já indicou "a falta de estrutura e condições adequadas daquela unidade para exercer suas competências e cumprir sua missão institucional integralmente, em razão de não dispor, principalmente, de quadro de servidores em quantidade e com a qualificação compatíveis com as dimensões de suas atribuições.

A propósito, conforme informações prestadas por meio do Ofício nº 1805/DG/AUDI, de 21/12/2007, atualmente a unidade de auditoria interna conta com apenas 5 servidores desempenhando atividades de auditoria.

Por outro lado, a unidade de auditoria interna não dispõe de sistemas de informática, para trabalhar bancos de dados e, assim, fornecer informações sistêmicas relacionadas a determinados processos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, de forma a racionalizar seus esforços. Também, não dispõe de domínio sobre mecanismos e sobre metodologias de trabalho, a exemplo da construção de matrizes de risco e métodos de análises estatísticas, que poderiam servir de suporte à atividade de auditoria.

Do ponto de vista das competências e atribuições, a unidade administrativa da Auditoria Interna, merece revisão, uma vez que os incisos VI e VII do Art. 26 do Regimento Interno, que tratam de competências relacionadas à gestão da informação, da forma como colocadas, são próprias, muito mais, do Serviço de Informática, definido no art. 25 do referido Regimento Interno. Considera-se mais apropriado, em se tratando da atividade de auditoria, falar-se em realizar atividades de auditoria e fiscalização nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal, de recursos externos e demais sistemas administrativos e operacionais, a exemplo do tratamento dado ao assunto no inciso XVIII do art. 10 do Decreto nº 5.683/2006, que aprovou o Regimento Interno da Controladoria Geral da União.

De se registrar que, segundo informações da Auditoria Interna, aquela unidade vem realizando atividades fora de seu âmbito de competência, uma vez que se encontra examinando todas as prestações de contas referentes aos convênios celebrados previamente à fase de aprovação da aplicação dos recursos pela autoridade concedente, em razão da indisponibilidade de pessoal tecnicamente capacitado na Coordenadoria de Recursos Financeiros.

5.7 SUPRIMENTO DE FUNDOS - USO DE CARTÕES

Em relação à utilização de cartões de crédito e realização de despesas na forma de suprimento de fundos, consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, referente ao exercício 2007, indica registro de despesa no valor total de R\$ 484.063,17, sendo R\$ 90.020,62 classificado na conta relativa ao pagamento de fatura, R\$ 131.687,00 na conta de saques em espécie e R\$ 343.373,55 na conta de suprimento de fundos.

Os exames de auditoria foram dirigidos a processos administrativos referentes a compras realizadas nos meses de novembro e dezembro de 2007, selecionados por meio da aplicação de trilhas, decorrentes do cruzamento de sistemas e informações (SIAFI da Secretaria do Tesouro Nacional, SIAPE do Ministério do Planejamento e Gestão, CNPJ e CPF da Secretaria da Receita Federal), com o objetivo de verificar a utilização de cartão nas seguintes situações:

- compras por servidores em período de férias;
- compras em finais de semana e feriados;
- compras junto a empresas cuja atividade seja incompatível com o âmbito de atuação do DNOCS;
- compras em valores que não se enquadrem como despesas de pequeno vulto;
- compras em empresas fora da Unidade da Federação da unidade administrativa interessada;
- concentração de compras em uma mesma data;
- compras em empresas com registro no sistema CNPJ da Receita Federal, nas situações "suspensa, inapta, baixada".

No período examinado foram processadas compras mediante a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF no valor de R\$ 40.681,81, sendo R\$ 22.250,00 sob a forma de saque e R\$ 18.431,81, por meio da utilização direta do cartão.

Da aplicação das referidas trilhas foram selecionados 59 processos para exames detalhados, cuja despesa total atingiu R\$ 13.537,08. A despeito da baixa materialidade, os exames de auditoria foram aplicados não tendo sido identificados fatos de descumprimento da legislação que mereçam registros, tendo eventuais falhas detectadas sido objeto de orientações no sentido de se evitar sua ocorrência.

5.8 CONSTATAÇÕES QUE RESULTARAM EM DANO AO ERÁRIO

As constatações verificadas estão consignadas no Anexo-"Demonstrativo das Constatações", não tendo sido estimada pela equipe ocorrência de dano ao erário.

III - CONCLUSÃO

Conforme registrado por ocasião da auditoria de acompanhamento com foco no atual desenho institucional, o desempenho do DNOCS frente à

missão que lhe foi atribuída "pressupõe a existência de uma definição clara das políticas nacionais e regionais referentes às áreas de atuação na qual o Órgão está inserido, que explicitem suas finalidades, objetivos, instrumentos, órgãos e entidades envolvidos, competências, campo de atuação do setor público e da iniciativa privada, formas de integração entre os Governos Federal, Estaduais e Municipais, dentre outros aspectos."

De se destacar que, naquela ocasião, ficou constatado que o ordenamento jurídico-institucional que regulamenta a área de recursos hídricos e de irrigação, no qual o DNOCS se encontra inserido, reclama aperfeiçoamento, tendo sido evidenciados os seguintes aspectos:

- "1. Em que pese a existência de nova política nacional, de planos e marcos regulatórios relacionados à área de recursos hídricos, com desenho institucional envolvendo vários órgãos e entidades de natureza governamental, não governamental e colegiada, nas três instâncias federativas, não foram definidas atribuições específicas no âmbito desse novo contexto jurídico institucional para o DNOCS;
2. A atuação do DNOCS na área de gestão de recursos hídricos, no contexto da nova polícia das águas, vem sendo promovida por meio de instrumentos de delegação de competência, de caráter provisório, a exemplo dos termos de convênios em vigor;
3. A política nacional na área de irrigação encontra-se defasada estando, inclusive, em fase de revisão, já na forma de Projeto de Lei em discussão no Congresso Nacional, não havendo, portanto, definição formal e atual sobre seu novo desenho, nem tampouco da linha de atuação dos órgãos e entidades envolvidos."

Nesse sentido, percebe-se a fragilidade dos elementos básicos que deveriam fundamentar a atuação DNOCS frente à sua missão institucional, cujas competências legais previstas em sua Lei de criação, foram remetidas, de forma genérica e subsidiária, para o contexto das políticas nacionais e planos regionais relacionados com a sua área de atuação, os quais, por sua vez, não fazem qualquer referência à Autarquia.

De se reforçar que, independente de qual venha a ser o desenho das políticas e papéis institucionais estabelecidos para o desenvolvimento da região do semi-árido, em especial para as áreas de recursos hídricos e irrigação, a forma de atuação em termos de descentralização das ações, o nível de participação de Estado e municípios, e, conseqüentemente, de algum novo papel que eventualmente venha a ser definido para o DNOCS em novos instrumentos legais e regulamentares, o atual desempenho operacional do Órgão apresenta deficiências.

Conforme apontado neste e nos últimos trabalhos de auditoria, vêm sendo detectados problemas de gestão, ora envolvendo o domínio interno, ora instâncias superiores, que prejudicam o bom desempenho e comprometem os resultados da ação do DNOCS, destacando-se:

1. Baixa capacidade operacional de execução orçamentária;
 2. Defasagem do quadro de pessoal em termos quantitativos e qualitativos;
 3. Deficiências na gestão administrativa, perpassando as etapas relacionadas aos procedimentos licitatórios, à formalização dos contratos e convênios, ao acompanhamento, controle, fiscalização da execução física das despesas e à avaliação dos resultados alcançados.
- Diante do exposto, se faz necessário que a administração reforce iniciativas no sentido da:

1. promoção de articulações junto às autoridades superiores do Ministério da Integração Nacional visando a definição sobre o papel e

âmbito de competência do DNOCS no contexto das políticas de desenvolvimento da região Nordeste, em particular, das políticas, planos e normativos referentes às áreas de recursos hídricos e de irrigação, considerando serem tais definições fundamentais para que se procedam, além de uma avaliação da adequação institucional da Autarquia à sua missão institucional, os ajustes organizacionais compatíveis com o papel que eventualmente lhe venha a ser atribuído;

2. elaboração de estudos objetivando avaliar sua condição institucional e potencial operacional para se inserir na política nacional de desenvolvimento do Nordeste e, em especial, nas políticas de recursos hídricos e de irrigação;
3. da realização de ajustes sobre o perfil qualitativo e quantitativo da força de trabalho ao papel a ser definido para o Órgão, mediante, dentre outras medidas, realização de concurso público e revisão do quadro de cargos e carreira, com vista ao aproveitamento e valorização do potencial técnico atualmente disponível que agregue valor aos resultados da Autarquia;
4. adoção de medidas visando assegurar a melhoria qualitativa da gestão interna, envolvendo as áreas orçamentária, financeira, de suprimento de bens e serviços, patrimonial e operacional, mediante, dentre outros instrumentos, fortalecimento das ações de planejamento, supervisão e dos controles internos, definição de métodos adequados de execução, estabelecimento de mecanismos de aferição de desempenho e de postura gerencial voltada para resultados.

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, a partir das constatações levantadas pela equipe, que estão detalhadamente consignadas no Anexo-"Demonstrativo das Constatações" deste Relatório.

Fortaleza , 27 de Junho de 2008



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

CERTIFICADO N° : 208594
UNIDADE AUDITADA : DNOCS _ ADM.CENTRAL
CÓDIGO : 193002
EXERCÍCIO : 2007
PROCESSO N° : 59400.001476/2008-63
CIDADE : FORTALEZA

CERTIFICADO DE AUDITORIA

Foram examinados, quanto à legitimidade e legalidade, os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, praticados no período de 01Jan2007 a 31Dez2007.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho definido no Relatório de Auditoria constante deste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram provas nos registros mantidos pelas unidades, bem como a aplicação de outros procedimentos julgados necessários no decorrer da auditoria.

3. Diante dos exames aplicados, de acordo com o escopo mencionado no parágrafo segundo, consubstanciados no Relatório de Auditoria de Gestão n° 208594, houve gestores cujas contas foram certificadas como regulares com ressalvas. Os fatos que ensejaram tal certificação foram os seguintes:

3.1 Falhas que resultaram em ressalvas:

2.1.1.1

Realização de licitações e formalização de contratos, sem o saneamento de irregularidades consignadas em pareceres da área jurídica.

2.1.1.2

Contratação por dispensa de licitação, sem apreciação prévia da área jurídica e sem a caracterização do prejuízo em se realizar o competente processo licitatório.

2.1.2.3

Assunção de obrigação, por meio da formalização de convênios, em que

pese os pareceres técnicos apontando pendências de informações documentos obrigatórios relacionados ao objeto.

2.1.2.6

Assunção de obrigação sem existência de suficiente disponibilidade orçamentária.

3.1.2.1

Alterações nos quantitativos contratuais em percentual superior ao limite de 25% previsto no art. 65 da Lei nº 8.666/93.

4.1.1.1

Inconsistências existentes em processos de desapropriação

4.1.3.1

Transferência de recursos, mediante formalização de convênio, para entidade privada cuja finalidade prevista em estatuto não se coaduna com o serviço a ser executado.

5.1.1.1

Formalização inadequada de acordo mediante convênio, para transferência de recursos à entidade privada, ao invés da realização de procedimento de licitação.

5.1.1.2

Ausência de comprovação da compatibilidade de preços com os praticados no mercado, na definição do valor referente à execução de objeto por meio de convênio.

5.1.1.3

Formalização de Convênio sem prévia aprovação da área jurídica.

6.1.1.1

Pagamento de despesas de exercícios anteriores sem observância às normas estabelecidas pelas Portarias Conjuntas MPOG nº 01, de 29/8/2006 e nº 01, de 28/9/2005 (item 3.2.2.1, do Relatório de Auditoria nº 190206, referente ao exercício de 2006).

7.1.2.1

Morosidade na apuração de acumulação de cargos, envolvendo ex-servidores da Entidade (Reincidência: item 5.1.2.2 do Relatório nº 190206, referente ao exercício de 2006).

7.1.3.1

Ausência de comprovantes de reembolso da remuneração dos servidores cedidos com ônus para o órgão cessionário, bem como ausência de publicação das portarias de cessão ou requisição (Reincidência: item 5.1.3.1 do Relatório nº 190206, referente ao exercício de 2006).

7.2.1.1

Pagamento da vantagem do art. 184, da Lei nº 1.711/52, a servidores aposentados proporcionalmente.

7.2.2.1

Ausência de apresentação de processos que respaldem o pagamento da opção referente ao DAS a ex-servidores/instituidores de pensão.

7.2.5.1

Ausência de apuração de responsabilidade pelo pagamento judicial da Vantagem do art. 192, inc. II da Lei nº 8.112/90, após a perda da força executória da sentença, bem como morosidade no atendimento às recomendações da auditoria (item 5.2.6.1 do Relatório nº 190206, referente ao exercício de 2006).

7.2.5.2

Inconsistência no cadastro ou no pagamento de aposentadorias, no tocante às vantagens do art. 192, inc. II da Lei nº 8.112/90, ou art. 184, inc. II da Lei nº 1.711/52 (item 5.2.6.2 do Relatório de Auditoria nº 190206, referente ao exercício de 2006).

7.2.5.3

Pagamento da vantagem do art. 192, II, da Lei 8.112/90, a servidores não ocupantes da última classe da carreira.

7.2.5.4

Manutenção da atualização da vantagem do art. 193, da Lei nº 8.112/90, após pronunciamento do Ministério do Planejamento sobre a ausência de amparo legal para o referido procedimento.

7.2.5.5

Pagamento integral da Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa e de Suporte - GDPGTAS a servidores aposentados proporcionalmente.

7.4.1.2

Falha na atualização dos dados cadastrais de pensionistas, concernente ao exercício de 2007.

7.4.2.1

Ausência de cadastramento no sistema SISAC das informações relativas a atos de aposentadoria e pensão concedidos no exercício de 2007 (Reincidência: item 5.5.2.1 do Relatório de Auditoria nº 190206, referente ao exercício de 2006).

7.4.2.2

Ausência de devolução da documentação complementar aos processos submetidos à homologação prévia, bem como de atendimento às diligências expedidas pelo controle interno (Reincidência: item 5.5.2.2 do Relatório de Auditoria nº 190206, referente ao exercício de 2006).

8.2.1.1

Ausência de instrução do Processo de Prestação de Contas com o Anexo D do Relatório de Gestão, referente a implementação das recomendações dos órgãos de controle interno.

Fortaleza , 27 de Junho de 2008

ALBERTO OLIVEIRA DA SILVA
CHEFE DA CONTROLADORIA REGIONAL DA UNI'AO NO ESTADO DO CEARÁ



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL
RELATÓRIO N° : 208594
EXERCÍCIO : 2007
PROCESSO N° : 59400.001476/2008-63
UNIDADE AUDITADA : DNOCS _ ADM.CENTRAL
CÓDIGO : 193002
CIDADE : FORTALEZA

PARECER DO DIRIGENTE DE CONTROLE INTERNO

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 VIII, art. 14 da IN/TCU/N.º 47/2004 e fundamentado no Relatório, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria, cuja opinião foi pela **REGULARIDADE COM RESSALVAS** da gestão do(s) responsável(is) relacionado(s) no item 3.1 do Certificado de Auditoria e pela **REGULARIDADE** da gestão dos demais responsáveis, referentes ao período de 01/01/2007 a 31/12/2007.

2. A(s) questão(ões) objeto de ressalvas/irregularidades foi(ram) levada(s) ao conhecimento do(s) gestor(es) responsável(is), para manifestação, conforme determina a **Portaria CGU n° 1950, de 28 de dezembro de 2007, que aprovou a Norma de Execução n° 05, de 28 de dezembro de 2007**, e está(ão) relacionada(s) em tópico próprio do Certificado de Auditoria. A(s) manifestação(ões) do(s) Gestor(es) sobre referidas questões consta(m) do Anexo-Demonstrativo das Constatações, do Relatório de Auditoria.

3. 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, 26 de junho de 2008.

WAGNER ROSA DA SILVA
DIRETOR DE AUDITORIA DA ÁREA DE INFRA-ESTRUTURA