

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 210001.01.03.01.004.1221

Auditoria Especializada em Obras e Serviços de
Engenharia

Secretaria do Desenvolvimento Agrário - SDA

Construção do Abatedouro Público Municipal de Tauá/CE

Fortaleza, maio de 2022

Auditoria Interna

É uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

Serviço de Avaliação

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

Missão da CGE

Coordenar e exercer atividades de Transparência, Ouvidoria, Correição, Auditoria Governamental, Ética e Controladoria no Poder Executivo, contribuindo para a melhoria da gestão pública e do controle social, em benefício da sociedade.

Aloísio Barbosa de Carvalho Neto

Secretário de Estado Chefe da Controladoria e Ouvidoria Geral

Antônio Marconi Lemos da Silva

Secretário Executivo da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado

Paulo Roberto de Carvalho Nunes

Secretário Executivo de Planejamento e Gestão Interna da
Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado

Ana Luiza Felinto Cruz

Coordenadora de Auditoria Interna

Emiliana Leite Filgueiras

Articuladora

Guilherme Paiva Rebouças

Orientador da Célula de Auditoria de Obras Públicas e Serviços de
Engenharia

Antonio Sergio Beltrão Mafra

José Ananias Tomaz Vasconcelos

Equipe de Auditores de Controle Interno

RESUMO

O presente trabalho consistiu em avaliar o processo interno da Secretaria do Desenvolvimento Agrário – SDA relacionado à realização de convênios de obras públicas com entidades convenientes.

A auditoria foi realizada no Termo de Ajuste nº 001/2014 - Construção do Abatedouro Público no Município de Tauá/CE, com o valor inicial do repasse da concedente de R\$923.832,55 e valor inicial total de R\$984.432,55, não constando aditivos de valores.

O objetivo inicial do trabalho, durante a fase de planejamento da auditoria, foi realizar, a partir do objeto selecionado, o mapeamento do processo de convênios de obras públicas na SDA, identificando as suas atividades-chaves, com vistas a subsidiar a Matriz de Risco e Controle e posteriormente a Matriz de Planejamento. A partir da Matriz de Riscos e Controle foram identificadas três etapas do processo de convênios de obras públicas que possuíam um maior risco residual, ou seja, aquelas etapas em que os controles aplicados eram fracos ou até mesmo inexistentes, no caso as etapas de Execução/Fiscalização; Aditivos e Prestação de Contas.

A partir dessa identificação foi elaborada a Matriz de Planejamento com as questões de auditoria e os procedimentos necessários para identificar, na fase de execução da auditoria, as evidências que sustentassem a opinião da equipe de auditoria acerca dos possíveis achados, identificar as condições encontradas, as causas e suas consequências, bem como a proposição de melhorias.

Durante a etapa de execução foram requisitados materiais e executados os procedimentos de auditoria estabelecidos na Matriz de Planejamento e, para isso, foram utilizadas técnicas de coleta e análise de dados, conforme determina o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal – CGU (Brasília 2017) e demais normas e padrões estabelecidos pela CGE-CE.

Nessa fase, a equipe de auditoria constatou três achados que apresentaram conformidades e 11 achados não conformes com os critérios utilizados na atividade de auditoria.

Em relação aos achados em conformidade com os critérios de auditoria constatou-se que a construção do Abatedouro Público no Município de Tauá/CE executado por meio do Termo de Ajuste nº 001/2014 tem movimentação financeira da conta do convênio exclusivamente para os pagamentos de despesas previstas no plano de trabalho; as liberações de recursos foram feitas enquanto a conveniente estava em situação de adimplência; e que, embora a morosidade da execução do termo de ajuste, o contrato da prefeitura com a construtora ainda está vigente, constando quatorze termos de aditivo de prazo do contrato, mantendo assim a responsabilidade de integridade da obra ainda para a construtora.

Quanto aos achados não conformes foram identificados que, embora tenham sido realizadas visitas ao canteiro de obra do Abatedouro para comprovar a execução dos serviços referentes aos recursos liberados pelo Estado por Engenheiro, o último parecer técnico não foi feito por um Engenheiro Civil; os relatórios do fiscal da SDA não quantificam e não qualificam os serviços executados na medição, não comprovando que eles foram efetivamente realizados pela construtora; além disso a fiscalização ocorreu em prazo superior ao estabelecido pela norma.

Ainda em relação aos achados não conformes, tem-se que o quadro de pessoal da CODEP não dispõe de um responsável técnico adequado para atesto de convênios de obras e serviços de engenharia; os aditivos do prazo de vigência não foram aprovados pelo Comitê Gestor do Programa de Cooperação Federativa (PCF); a SDA não exigiu do Conveniente a adoção de providências para sanar as causas das prorrogações do prazo de vigência; além de que não houve justificativa adequada para a realização das prorrogações de ofício do prazo de vigência do Termo;

Com relação às Prestações de Contas, tem-se como achados não conformes em relação aos critérios de auditoria que a Prefeitura de Tauá apresentou as prestações de contas parciais da 1ª liberação de recursos fora do prazo estabelecido na IN conjunta nº. 003/2008; a SDA analisou as prestações de contas referentes a 1ª, 2ª e 3ª liberações de recursos fora do prazo estabelecido na norma; a SDA não tomou providências para sanar a irregularidade da não apresentação tempestiva das prestações de contas parciais e; o quadro de pessoal do NUCON não é adequado e suficiente para receber e analisar as prestações de contas dos convênios firmados no âmbito da Secretaria.

As causas identificadas pela equipe de auditoria para a ocorrência dos achados em desconformidade foram a ausência de um engenheiro civil na CODEP para realizar as vistorias; acompanhamento técnico inadequado para a verificação dos serviços de engenharia e elaboração de um relatório sem parâmetros objetivos para comprovar a execução dos serviços medidos; falta de dimensionamento adequado do quadro de pessoal técnico habilitado para fazer a fiscalização dos convênios de obras e serviços de engenharia contratados pela SDA.

Ainda em relação às causas dos achados não conformes, tem-se falta de profissionais devidamente habilitados, em número suficiente, para o acompanhamento de obras de engenharia; falta de controle interno da Secretaria para verificar se há a aprovação do Comitê Gestor do PCF antes da celebração dos aditivos do prazo de vigência; solicitação indevida feita pela CODEP para a concessão de prorrogação do prazo de vigência do Termo de Ajuste, de ofício, pela Secretaria; o valor desembolsado na primeira liberação foi superior a capacidade de aplicação dos recursos no prazo de 45 dias pela Construtora/Prefeitura; a Prefeitura não providenciou a aprovação da licença ambiental junto à SEMACE de forma tempestiva.

Além disso, a falta de estrutura da unidade técnica da SDA para acompanhar e fiscalizar a execução da obra; a falta de pessoal permanente, no NUPRE, para a análise das prestações de contas apresentadas pelos convenientes da SDA; deficiência do controle do procedimento de acompanhamento das prestações de contas, bem como a falta de pessoal permanente para a análise das prestações de contas apresentadas pelos convenientes da SDA, complementam as causas dos achados não conformes.

Visando minimizar os riscos de ocorrência das fragilidades encontradas, foram emitidas, dentre outras, recomendações no sentido de que a SDA contrate engenheiro, em número suficiente, para atender as demandas de serviços de fiscalização e atesto de execuções em abatedouros e outras obras de engenharia; elabore relatórios de fiscalização de forma mais detalhada; adequa a estrutura de pessoal do NUCON à quantidade de convênios e de prestações de contas a serem recebidas e analisadas, bem como envide esforços no sentido de reduzir o estoque de prestações de contas recebidas e não analisadas.

Espera-se, como resultado da atividade de auditoria, a contratação de Engenheiro Civil para as atividades da CODEP; o recebimento de serviços com qualidade e quantidade adequadas; melhoria no acompanhamento dos convênios a partir do dimensionamento do quadro de pessoal técnico para a fiscalização; melhoria nos pareceres técnicos, proporcionando um atesto real dos serviços; cumprimento do cronograma de desembolso e o atendimento das metas previstas e dos preceitos legais; redução da quantidade de prestações de contas recebidas e não analisadas, no intuito de contribuir com a boa e regular aplicação dos recursos públicos e apoiar o cumprimento da missão institucional da SDA.

LISTA DE SIGLAS

COAUD – Coordenadoria de Auditoria Interna

CGE – Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado

CODEP – Coordenadoria de Apoio as Cadeias Produtivas de Pecuária

IBRAOP – Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas

NUCON – Núcleo de Controladoria

NUPRE – Núcleo de Prestação de Contas

OSA – Ordem de Serviço de Auditoria

PGE – Procuradoria Geral do Estado

SDA – Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Estado

SEPLAG – Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado

S2GPR – Sistema de Gestão Governamental por Resultado

VIPROC – Virtualização de Processos

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	10
2.	RESULTADOS DOS EXAMES.....	14
2.1.	Parecer técnico não foi elaborado por um engenheiro civil	14
2.2.	Atestado elaborado pelo fiscal da SDA não comprova a execução dos serviços informados nas medições.....	14
2.3.	A fiscalização ocorreu em prazo superior ao estabelecido pela Norma	16
2.4.	O quadro de pessoal da CODEP não dispõe de engenheiro civil para o atesto de convênios de obras e serviços de engenharia.....	17
2.5.	Os aditivos do prazo de vigência não foram aprovados pelo Comitê Gestor do Programa de Cooperação Federativa (PCF)	17
2.6.	A SDA não exigiu do Conveniente a adoção de providências para sanar as causas das prorrogações do prazo de vigência.....	18
2.7.	Não há justificativa para a realização da prorrogação de ofício do prazo de vigência.....	19
2.8.	A Prefeitura de Tauá apresentou as prestações de contas parciais da 1ª liberação de recursos fora do prazo estabelecido na IN Conjunta nº 003/2008	20
2.9.	SDA analisou as prestações de contas referentes a 1ª, 2ª e 3ª liberações de recursos fora do prazo estabelecido na norma.....	22
2.10.	A SDA não tomou providências para sanar a irregularidade da não apresentação tempestiva das prestações de contas parciais.....	23
2.11.	O quadro de pessoal do NUCON não é adequado e suficiente para receber e analisar as prestações de contas dos convênios firmados no âmbito da Secretaria	24
3.	MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO.....	24
3.1.	Análise da CGE.....	25
4.	CONCLUSÃO	26

1. INTRODUÇÃO

Informações Preliminares

Trata-se da Auditoria de Obras Públicas e Serviços de Engenharia prevista no Plano Anual de Auditoria Interna do exercício de 2021 que foi realizada no Termo de Ajuste nº 001/2014 - Construção do Abatedouro Público no Município de Tauá/CE, celebrado entre a SDA e a Prefeitura Municipal de Tauá-CE, em 01/07/2014 (SACC 931102), com o objetivo de avaliar o Processo de Convênios de obras públicas no âmbito da Secretaria, sobretudo com relação as fragilidades que esse Processo apresenta.

Para a definição do escopo, a equipe de auditoria levantou informações junto à SDA e nos sistemas corporativos do Estado, a exemplo do SACC – Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios, e por meio da Plataforma Ceará Transparente.

A etapa de planejamento da atividade de Auditoria de Obras com Foco em Risco teve início com a análise do objeto e, posteriormente, com o preenchimento do QACI - Questionário de Avaliação dos Controles Internos. Posteriormente, foram elaboradas a Matriz de Riscos e a Matriz de Planejamento.

A realização da etapa de execução da auditoria envolveu a aplicação dos procedimentos de auditoria. Essa etapa iniciou-se em 19/10/2021 e foi concluída em 07/12/2021, com a elaboração da Matriz de Achados e do Relatório Preliminar de Auditoria Nº 210001.01.03.01.004.1221, o qual foi encaminhado para SDA por meio do Ofício nº 44/2022/COAUD/CGE, de 24/01/2022, para que a Secretaria apresentasse manifestação às ocorrências constatadas no Relatório

Os trabalhos de campo foram desenvolvidos no período de 19 a 21/10/2021, envolvendo a verificação *in loco*, no município de Tauá, da execução física da obra, sua compatibilidade com o que foi especificado em projeto e a aplicação da Curva ABC nas medições apresentadas pela construtora e aprovadas pela Prefeitura de Tauá, para examinar e comprovar a execução dos serviços realizados.

Além disso, a equipe de auditoria esteve na SDA no período de 22 a 26/10/2021, examinando a documentação relativa à fiscalização do Termo de Ajuste, os aditivos de prorrogação do prazo de vigência e a apresentação e análise das prestações de contas parciais, a fim de responder as questões de auditoria constantes da Matriz de Planejamento.

Com vistas a alcançar o objetivo principal da auditoria, qual seja, a verificação do atendimento à legislação vigente quanto à execução, fiscalização e prestação de contas do Termo de Ajuste nº 001/2014, a equipe de auditoria elaborou questões a serem respondidas com base na análise dos documentos e levantamento de informações.

Questão de Auditoria Nº 1.1: Os saques efetuados pelo beneficiário destinaram-se, exclusivamente, ao pagamento de despesas de atividades previstas no Plano de Trabalho?

Questão de auditoria Nº 1.2: O fiscal da CODEP realizou visita presencial ao canteiro de obra do Abatedouro para comprovar a execução física dos serviços realizados com os recursos liberados pelo Estado?

Questão de auditoria Nº 1.3: O fiscal da CODEP apresentou relatório circunstanciado de vistoria comprovando a execução física dos serviços da parcela liberada?

Questão de auditoria Nº 1.4: A fiscalização ocorreu dentro do prazo regulamentar de fiscalização e de prestação de contas?

Questão de Auditoria Nº 2: Houve a liberação de recursos para beneficiário em situação de inadimplência?

Questão de auditoria Nº 3: O quadro de pessoal da CODEP é suficiente e adequado para a emissão dos pareceres técnicos e da fiscalização dos convênios firmados no âmbito da Coordenação?

Questão de Auditoria Nº 4: O contrato com a construtora selecionada por meio de licitação para execução da obra ainda está vigente?

Questão de auditoria Nº 5: A aprovação e a celebração dos aditivos tiveram parecer técnicos e foram aprovados pelo Comitê Gestor do PCF?

Questão de auditoria Nº 6: A SDA cobrou da Prefeitura a correção das causas das prorrogações do prazo de vigência?

Questão de auditoria Nº 7: Os dois pedidos de prorrogação do prazo de vigência, de ofício, feitos pela Secretaria foram justificados e o prazo concedido foi igual ao período do atraso motivado pelo órgão?

Questão de auditoria Nº 8.1: A Prefeitura de Tauá enviou as prestações de contas parciais, com todos os seus anexos, dentro do prazo previsto na IN Conjunta nº 003/2008?

Questão de auditoria Nº 8.2: A SDA analisou as prestações de conta apresentadas pela Prefeitura dentro do prazo estabelecido na IN Conjunta nº 003/2008?

Questão de auditoria Nº 8.3: A SDA notificou e cobrou do beneficiário o envio dos relatórios que não foram apresentados juntos com a prestação de contas?

Questão de auditoria Nº 9: O quadro de pessoal do Núcleo de Controladoria é adequado e suficiente para receber e analisar as prestações de contas dos convênios firmados no âmbito da Secretaria?

Os resultados da auditoria estão adstritos aos objetivos e limites estabelecidos no escopo do presente trabalho. A ocorrência de quaisquer fatos supervenientes a esse propósito, que venham a ser conhecidos pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE, ou para os quais esta Controladoria seja demandada a se pronunciar, poderão ser objeto de exame posterior.

Análise Preliminar do Objeto

O Termo de Ajuste nº 001/2014, assinado, em 01/07/2014, e publicado no D.O.E., de 08/07/2014, teve por base as justificativas apresentadas nos processos nºs 5727243/2013 e 3737287/2014 (Parecer Jurídico nº 378/2014). O referido Termo de

Ajuste foi firmado observando as condições dispostas na Instrução Normativa Conjunta SECON/SEFAZ/SEPLAG nº 003, de 16/06/2008.

O valor pactuado foi de R\$984.432,55, sendo R\$923.832,55 (representando 93,84% do total) financiado com recursos do Estado e R\$60.600,00 (representando 6,14% do total) financiado pelo município de Tauá, a título de contrapartida do beneficiário.

O Portal Ceará Transparente, em 25/11/2021, registrou que a SDA já empenhou e desembolsou o valor integral dos recursos contratados, no montante de R\$923.832,55, para a Prefeitura executar os serviços constantes do Plano de Trabalho do Termo de Ajuste.

A Tabela 1 apresenta os desembolsos feitos, até novembro de 2021, pela SDA para aplicação no Termo de Ajuste nº 01/2014:

Tabela 1 – Desembolsos Financeiros Efetuados pela SDA

Data	Valor em R\$
07/03/2014	500.000,00
06/10/2016	75.000,00
06/10/2016	40.000,00
17/08/2021	100.000,00
17/08/2021	208.832,55
Total	923.832,55

Fonte: Sistema SACC

A vigência do Termo de Ajuste iniciou-se com a assinatura do convênio, em 01/07/2014, e deveria ter se encerrado em 31/12/2014. Entretanto, de acordo com dados levantados no Portal Ceará Transparente, em 21/11/2021, o Termo de Ajuste teve 11 aditivos de prorrogação de prazo solicitados pelo beneficiário, firmados em 29/12/2014, 28/06/2015, 09/12/2015, 13/06/2017, 27/04/2018, 28/12/2018, 28/06/2019, 18/12/2019, 24/06/2020, 16/12/2020 e 16/06/2021.

Cabe destacar ainda, que foram registradas no Portal Ceará Transparente duas Prorrogações, de Ofício, do prazo de vigência do referido Termo de Ajuste realizadas pela SDA, sob a alegação de que houve o atraso no repasse dos recursos financeiros referentes à primeira parcela, prevista para dezembro/2015.

Nada obstante, deve-se registrar que consta do Portal Ceará Transparente que o Termo de Ajuste nº 001/2014 está vigente e adimplente.

A maior parte das atividades desta auditoria foi realizada à distância, tendo em vista a situação de contingência exigida pelo isolamento social provocado pela pandemia da COVID-19. As ocorrências e as evidências foram obtidas na extensão e na profundidade compatíveis com o tempo destinado aos trabalhos de auditoria e estão registradas em papéis de trabalho produzidos a partir do exame de documentos solicitados formalmente.

Vale ressaltar, que foram realizadas duas reuniões na modalidade de videoconferência com os gestores da Coordenadoria de Apoio as Cadeias Produtivas da Pecuária – CODEP, unidade técnica da Secretaria encarregada de planejar, coordenar, fiscalizar e dar suporte aos programas e projetos de pecuária, e do Núcleo de Controladoria – NUCON, unidade que tem a competência de centralizar o

recebimento de processos de Prestações de Contas apresentadas em decorrência da celebração de convênios firmados pela SDA para a transferência de recursos financeiros do Estado para entidades públicas ou privadas, com o objetivo de apresentar a metodologia a ser utilizada no trabalho e levantar as informações necessárias para a realização da auditoria.

Pretende-se ao final da realização dos trabalhos desta auditoria o alcance dos objetivos de fortalecimento da governança, a melhoria na gestão de riscos e nos controles internos, através das oportunidades de melhorias a serem implementadas nos processos que indicaram um maior risco residual.

2. RESULTADOS DOS EXAMES

2.1. Parecer técnico não foi elaborado por um engenheiro civil

Com o intuito de verificar se o órgão concedente exerce o controle e a fiscalização sobre a execução do convênio de modo a evitar o desvio da finalidade de aplicação dos recursos e a descontinuidade do serviço a equipe de auditoria verificou se os pareceres técnicos foram elaborados por profissional técnico habilitado para exercer tal função através dos pareceres emitidos durante as visitas técnicas e medições dos serviços realizados na obra.

Foi constatado que houve visitas de um engenheiro, lotado na COPLAG, à obra do Abatedouro e ao canteiro de obras para comprovar a execução dos serviços referentes à 1ª liberação de recursos feita pelo Estado, porém, o último parecer técnico, relativo a 2ª e 3ª liberações, não foi elaborado por um engenheiro civil.

O dispositivo legal que instrui uma devida função fiscalizadora por meio do órgão responsável é o Art. 25 da IN Conjunta nº 003/2008 que dispõe que a “**função gerencial fiscalizadora será exercida pelo transferidor dos recursos**, dentro do prazo regulamentar de execução e de prestação de contas do Termo de Ajuste”.

Ademais, o Art. 47 §2º da Lei Complementar nº 119/2012, que embora a época de assinatura do convênio em análise não estivesse regulamentada, estabelece que “**nos casos em que a realização do objeto envolver a execução de obras ou serviços de engenharia, o responsável pela fiscalização deve ser profissional legalmente habilitado**”. (grifo nosso).

Foi verificado pela equipe de auditoria que a causa dessa ocorrência é que a CODEP, setor responsável pelos convênios de abatedouros, não dispunha em seu quadro de pessoal de engenheiro civil para a realização das vistorias.

Como consequência o parecer técnico foi feito por um profissional não habilitado para a função, o que pode ocasionar o recebimento de serviços com baixa qualidade e com quantidade inferior à da medição.

RECOMENDAÇÃO nº 210001.01.03.01.004.1221.001 - Contratar ou lotar engenheiro para o quadro de pessoal da CODEP, em número suficiente, para atender as demandas de serviços de fiscalização e atesto de execuções em abatedouros e outras obras de engenharia.

2.2. Atestado elaborado pelo fiscal da SDA não comprova a execução dos serviços informados nas medições

Com o intuito de verificar se a prefeitura ou entidade beneficiária comprova, mediante a apresentação de documentação específica, a correta e regular aplicação dos recursos liberados, a equipe de auditoria elaborou uma Curva ABC da 7ª medição acumulada (referente ao último parecer técnico da SDA) para medir os serviços que foram realizados na obra e comparar com o relatório de vistoria da SDA.

Em visita a obra, a equipe de auditoria verificou que os serviços selecionados na Curva ABC da 7ª medição acumulada estavam 100% concluídos na obra, com

exceção do item 03.10.01 (Azulejos junta a prumo c/argamassa de cal em pasta e areia traço 1:3 c/100kg de cimento) que foi executado 80% do serviço, estando conforme com o que foi medido.

Entretanto, ao verificar se os relatórios do fiscal da SDA quantificavam os serviços executados na medição, pode-se observar que estes relatórios não comprovaram que os mesmos foram aferidos pelo fiscal do convênio e que assim foram efetivamente realizados pela construtora. Os relatórios realizaram tão somente um levantamento fotográfico da situação da obra.

Também foram encontrados alguns serviços já deteriorados (telhados cerâmicos, sifão das cubas e pinturas) não sendo possível o aceite deles na entrega da obra, necessitando a realização de reparos pela Prefeitura. Essas desconformidades estão relatadas no Parecer Técnico da CODEP nº 001/2021.

Em reunião com a equipe responsável pela execução do objeto de auditoria na Prefeitura de Tauá foi constatado que o atraso e a deteriorização dos serviços executados foram causados pela "paralisação" da obra pela gestão passada, pois, a Prefeitura por estar inadimplente com a Secretaria das Cidades comprometeu o recebimento dos recursos do Estado para a continuidade da obra.

Relativamente ao citado assunto, o artigo 25 da IN Conjunta nº 003/2008 determina que:

“A função gerencial fiscalizadora será exercida pelo transferidor dos recursos, dentro do prazo regulamentar de execução e de prestação de contas do Termo de Ajuste, assegurando-se aos agentes qualificados do transferidor o poder discricionário de reorientar ações e de acatar ou não justificativas relacionadas a eventuais disfunções havidas na execução, sem prejuízo da ação do órgão de controle interno”. (grifo nosso)

Entende-se que a causa dessa não conformidade foi que houve acompanhamento técnico inadequado para a verificação objetiva dos serviços de engenharia e resultando na elaboração de relatório com ausência de demonstrativos de cálculos para comprovar a execução dos serviços medidos.

Registre-se que a fiscalização sem métodos objetivos pode ocasionar pagamentos em desconformidade com as cláusulas contratuais, serviços executados em quantidade e qualidade inferior, comprometendo, assim, a vida útil do equipamento público e a necessidade da realização de gastos futuros para o reparo.

RECOMENDAÇÃO nº 210001.01.03.01.004.1221.002 – Elaborar, doravante, relatórios de fiscalização de obras e serviços de engenharia de forma mais detalhada, com métodos objetivos e memorial de cálculo que permitam a comprovação dos serviços executados.

RECOMENDAÇÃO nº 210001.01.03.01.004.1221.003 – Acionar a Prefeitura para restaurar os serviços deteriorados, sem a utilização dos recursos do convênio já repassados pelo Estado.

2.3. A fiscalização ocorreu em prazo superior ao estabelecido pela Norma

Com o intuito de verificar se o órgão concedente exerce o controle e a fiscalização sobre a execução do convênio dentro do prazo regulamentar, de modo a evitar o desvio da finalidade de aplicação dos recursos e a descontinuidade do serviço a equipe de auditoria comparou as datas dos pareceres técnicos da SDA com as datas das prestações de contas do convênio.

Dessa forma, foi possível identificar que:

- Em 19/05/2015, a Prefeitura de Tauá apresentou a prestação de contas referente a 1ª e 2ª medição de serviços por meio do ofício GABP/EF 216/2015, e o parecer técnico foi emitido em 20/08/2015, 93 dias depois do recebimento da prestação de contas.
- Em 31/08/2015, a Prefeitura de Tauá apresentou a prestação de contas referente a 3ª e 4ª medição de serviços por meio do ofício GABP/EF 399/2015, e o parecer técnico foi emitido em 19/11/2015, 80 dias depois do recebimento da prestação de contas.
- Em 15/09/2015, a Prefeitura de Tauá apresentou a prestação de contas referente à 5ª medição de serviços por meio do ofício GABP/EF 418/2015, e o parecer técnico emitido em 19/11/2015, 65 dias depois do recebimento da prestação de contas.
- Em 20/10/2015, a Prefeitura de Tauá apresentou a prestação de contas referente à 6ª medição de serviços por meio do ofício GABP/EF 486/2015, e o parecer técnico emitido em 19/11/2015, 30 dias depois do recebimento da prestação de contas.
- Em 27/06/2016, a Prefeitura de Tauá apresentou a prestação de contas referente ao restante da 6ª e parte da 7ª medição de serviços por meio do ofício da Prefeitura GABP/EF nº 243/2016, sendo o parecer técnico emitido em 22/01/2021, ou seja, 1670 dias depois do recebimento da prestação de contas.

De acordo com o Art. 33 da IN Conjunta nº 003/2008, a partir da data de recebimento da prestação de contas final o ordenador de despesas da concedente, à vista do parecer da unidade técnica responsável pelo programa, terá o prazo de 60 dias para pronunciar-se sobre a aprovação ou não da prestação de contas apresentada, devendo a unidade técnica emitir seu parecer nos 45 dias iniciais do prazo.

Dessa forma, verificou-se que apenas um dos pareceres técnicos emitido em 19/11/2015 cumpriu o prazo adequado estabelecido na citada norma. Além disso, foi observado também que o fiscal da SDA realizou apenas uma única visita à obra para fiscalizar, incorretamente, três prestações de contas apresentadas pela Prefeitura.

A auditoria entende que uma das causas dessa desconformidade é a falta de dimensionamento adequado do quadro de pessoal técnico habilitado para fazer a fiscalização dos convênios de obras e serviços de engenharia contratados pela SDA.

Essa deficiência ocasiona atesto de serviços não condizentes com o período de execução e pode atrasar o recebimento de recursos para a conclusão da obra.

RECOMENDAÇÃO nº 210001.01.03.01.004.1221.004 - Dimensionar a quantidade de mão-de-obra necessária para o acompanhamento e fiscalização dos convênios contratados, fazendo o planejamento da força de trabalho adequada à contratação de convênios.

2.4. O quadro de pessoal da CODEP não dispõe de engenheiro civil para o atesto de convênios de obras e serviços de engenharia

Com o intuito de verificar se o órgão concedente exerce o controle e a fiscalização através de pessoal com a competência necessária, a equipe de auditoria realizou reuniões com os colaboradores da CODEP. A equipe também analisou se o quadro de pessoal da CODEP, responsável para o atesto dos serviços, consegue acompanhar o número de convênios de sua responsabilidade.

Foi relatado pelo responsável da CODEP que os técnicos disponíveis conseguem suprir a necessidade do acompanhamento de convênios do setor, porém, o setor não possui um responsável técnico adequado para o atesto de obras e serviços de engenharia.

Vale ressaltar que o coordenador da CODEP salientou, durante reunião com a equipe de auditoria, a importância da contratação de um engenheiro civil para o setor.

De acordo com o § 2º do Art. 47 da LC nº 119/2012, nos casos em que a realização do objeto envolver a execução de obras ou serviços de engenharia, o responsável pela fiscalização deve ser profissional legalmente habilitado.

A auditoria entende que a causa dessa não conformidade é a falta de um dimensionamento de um número suficiente de profissionais qualificados e devidamente habilitados no quadro de pessoal para fiscalizar a quantidade de obras de engenharia do setor, dificultando, assim, o melhor acompanhamento na execução, que exigem certa tecnicidade.

Dessa forma, o setor não conseguirá transmitir, por meio de pareceres técnicos, um atesto do que está realmente acontecendo no objeto executado com recursos públicos, podendo ocorrer o pagamento de serviços de baixa qualidade e/ou quantidade, causando, assim, o superfaturamento das despesas.

Reitera-se a **RECOMENDAÇÃO nº 210001.01.03.01.004.1221.001**, exarada no item 2.1 deste relatório.

2.5. Os aditivos do prazo de vigência não foram aprovados pelo Comitê Gestor do Programa de Cooperação Federativa (PCF)

O §1º do Art. 23 da IN Conjunta nº 003/2008 determina que “o Termo de Ajuste, ressalvada a prorrogação automática, **somente poderá ser alterado mediante termo aditivo, após análise técnica de proposta devidamente justificada e aprovada pelo Comitê Gestor**”. (grifo nosso)

Consta do Parecer nº 378/2014, de 25/06/2014, da Assessoria Jurídica da SDA, que o pleito do abatedouro público foi instruído mediante ofício da Casa Civil, a quem

competete coordenar o Comitê Gestor do PCF. Também consta do Parecer Jurídico da ASJUR nº 1016/2014, de 12/12/2014, sobre a solicitação da Prefeitura de Tauá para a formalização de convênio para a construção do abatedouro, que a documentação foi aprovada pelo Comitê Gestor do PCF.

Essas constatações comprovam que para a celebração do Termo de Ajuste o órgão submeteu/consultou o Comitê Gestor do PCF antes da celebração do convênio, conforme estabelece a IN Conjunta nº 003/2008.

Entretanto, a Secretaria não submeteu as solicitações encaminhadas pela Prefeitura para a realização dos onze aditivos de prorrogação do prazo de vigência do convênio para aprovação do Comitê do PCF. Na documentação disponibilizada pela SDA sobre as prorrogações do prazo de vigência não consta a realização de nenhuma consulta ou autorização do Comitê Gestor do PCF para a celebração dos aditivos de prazo.

A causa para a desconformidade encontrada é a falta de controle interno da Secretaria para verificar se há a aprovação do Comitê Gestor do PCF antes da celebração dos aditivos do prazo de vigência.

Uma possível consequência para a celebração do aditivo do prazo de vigência do Termo de Ajuste sem a aprovação do Comitê Gestor seria o bloqueio de recursos para o convênio.

A criação de um controle efetivo para corrigir a irregularidade deve sanar o problema, evitando, assim, o descumprimento da norma legal por parte da Secretaria.

ORIENTAÇÃO nº 210001.01.03.01.004.1221.001 – Criar um instrumento de controle de modo que a concessão de aditivos de prazo se dê mediante a aprovação do Comitê Gestor do PCF.

2.6. A SDA não exigiu do Conveniente a adoção de providências para sanar as causas das prorrogações do prazo de vigência

O Art. 25 da Lei Complementar nº 119/2012 determina que “os convênios, instrumentos congêneres, termo de colaboração e termo de fomento celebrados pelos órgãos e entidades estaduais, inclusive termos aditivos de valor, terão como vigência o respectivo crédito orçamentário”.

A Subcláusula Primeira - Da Prorrogação da Vigência do Termo de Ajuste nº 001/2014 estabelece que “a prorrogação do Termo de Ajuste poderá ser admitida, com as devidas justificativas, mediante proposta de alteração a ser apresentada antes do término de sua vigência...”.

O Termo de Ajuste nº 001/2014 sofreu 11 aditivos de prorrogação do prazo de vigência solicitados pelo beneficiário, alterando a data de término original de 31/12/2014 para 31/12/2021.

As justificativas apresentadas pela Prefeitura não evidenciaram a ocorrência de fatos imprevisíveis e extraordinários que justificassem a alteração da vigência do termo de ajuste. Observaram-se as seguintes justificativas apresentadas para solicitação de prorrogação do prazo de vigência pelo beneficiário: demora na concessão da Licença de Instalação pela SEMACE; atraso na liberação de recursos; necessidade de conclusão da obra; mudança de gestão da Prefeitura.

Constatou-se que a Secretaria não exigiu da Prefeitura de Tauá a correção das causas que levaram a prorrogação sucessiva do prazo de vigência do termo de ajuste.

A equipe identificou que uma das causas para as prorrogações do prazo de vigência do Termo de Ajuste nº 001/2014 foi a situação de irregularidade da certidão cadastral da Prefeitura junto a órgãos do Estado, o que impediu a liberação tempestiva das parcelas de recursos pela SDA.

Outra causa identificada foi que nova gestão do município não demonstrou interesse na conclusão da obra, além da situação de descontrole financeiro e administrativo da Prefeitura (a Câmara Municipal declarou estado de calamidade administrativa e financeira da Prefeitura por meio do Decreto nº 1204001/2018, de 04/12/2018, considerando as relevantes dívidas que limitavam a capacidade de custeio e investimento do município).

A equipe de auditoria não identificou por que a Secretaria não exigiu da Prefeitura a correção das causas que levaram a prorrogação do prazo de vigência do Termo de Ajuste nº 001/2014, alterando a data de encerramento dos serviços por mais de seis anos.

Como consequência, observou-se a paralisação da obra e o desgaste dos serviços realizados, além da possível elevação dos custos de execução e fiscalização dos serviços.

RECOMENDAÇÃO nº 210001.01.03.01.004.1221.005 – Admitir a prorrogação do prazo de vigência do convênio mediante a apresentação de justificativa que comprove a existência de fato imprevisível e/ou extraordinário que impeça a execução da obra no prazo aprovado no Plano de Trabalho.

RECOMENDAÇÃO nº 210001.01.03.01.004.1221.006 – Exigir dos beneficiários providências para sanar as causas apresentadas nas justificativas para a prorrogação do prazo de vigência dos convênios.

2.7. Não há justificativa para a realização da prorrogação de ofício do prazo de vigência

O Art. 13, inciso IV, da IN Conjunta nº 003/2008 estabelece que “a prorrogação automática da vigência do Termo de Ajuste, quando houver atraso na liberação dos recursos, deve ser limitada a prorrogação ao exato período de atraso verificado”.

A equipe de auditoria verificou que foram realizadas duas prorrogações de ofício do prazo de vigência do Termo de Ajuste nº 001/2014, totalizando 364 dias de prorrogação.

Em 23/12/2016, a CODEP solicitou a ASJUR a prorrogação de ofício do prazo de vigência devido a não liberação da 2ª parcela de recursos prevista para setembro/2014. O cronograma de desembolso do Plano de Trabalho previa a liberação da 2ª parcela de R\$223.832,55 para setembro/2014, três meses após a liberação da 1ª parcela de R\$500.000,00.

No entanto, ressalte-se que a Prefeitura de Tauá somente conseguiu a aprovação da Licença de Instalação da SEMACE em 25/01/2015, sendo emitida a ordem de serviço para o início da obra em 27/01/2015. Ademais, a Prefeitura só apresentou a

prestação de contas parcial da 1ª parcela em 20/10/2015, ou seja, 474 dias após a liberação do recurso.

Desse modo, o responsável pelo atraso na liberação da 2ª parcela do cronograma foi o próprio beneficiário, não cabendo, assim, a realização da prorrogação automática da vigência do convênio, pois o atraso na apresentação da prestação de contas da liberação anterior foi a Prefeitura.

Constata-se, então, que a causa da desconformidade foi a solicitação indevida feita pela CODEP para a concessão prorrogação do prazo de vigência do Termo de Ajuste, de ofício pela Secretaria.

A melhoria do acompanhamento e fiscalização dos convênios, não permitindo a prorrogação indevida do prazo de vigência dos convênios, permitirá o cumprimento do cronograma de desembolso e o atendimento das metas previstas e dos preceitos legais.

RECOMENDAÇÃO nº 210001.01.03.01.004.1221.007 – Capacitar a equipe da SDA para o acompanhamento e fiscalização dos convênios, inclusive sobre a concessão de prorrogação de ofício.

2.8. A Prefeitura de Tauá apresentou as prestações de contas parciais da 1ª liberação de recursos fora do prazo estabelecido na IN Conjunta nº 003/2008

O Art. 28 e incisos da IN Conjunta nº 003/2008 determina que **“a prestação de contas parcial é aquela pertinente a cada uma das parcelas liberadas anteriormente à parcela final, devendo ser apresentada no prazo de até 45 dias após cada liberação de recursos**, e será composta da seguinte documentação ...” (grifo nosso)

O Cronograma de Desembolso do Plano de Trabalho aprovado pela SDA superestimou o valor do primeiro desembolso, de R\$500.000,00, que não foi aplicado pela Construtora/Prefeitura no prazo de 45 dias previsto para a apresentação da prestação de contas conforme IN Conjunta nº 003/2008.

A Prefeitura apresentou as prestações de contas parciais referentes às seis medições de serviços realizados pela construtora, no prazo de 475 dias, para a completa aplicação da 1ª liberação de recursos. A apresentação de seis prestações de contas parciais para uma única liberação de recursos não é um procedimento previsto na IN Conjunta nº 003/2008, caracterizando-se, assim, numa desconformidade à norma vigente à época.

Apresenta-se, a seguir, a sequência dos eventos relativos as prestações de contas da 1ª parcela de recursos liberada:

- Em 02/07/2014, a SDA fez a 1ª liberação de recursos, no valor de R\$500.000,00;
- Em 25/08/2014, a Prefeitura de Tauá apresentou a 1ª prestação de contas parcial fora do prazo, sem aplicação de recursos, porque a SEMACE ainda não havia emitido a Licença de Instalação da obra;
- A Secretaria só conseguiu a emissão da Licença de Instalação da obra pela SEMACE em 25/01/2015;

- A Secretaria da Infra-Estrutura da Prefeitura de Tauá somente emitiu a Ordem de Serviço, em 27/01/2015, 209 dias após a liberação da 1ª parcela de recursos;
- Em 19/05/2015, a Prefeitura de Tauá apresentou a prestação parcial de contas da aplicação de R\$138.638,86 referente a 1ª e 2ª medição de serviços, 321 dias após a 1ª liberação dos recursos;
- Em 21/07/2015, NUCON apresentou o Relatório de Análise Financeira onde constatou irregularidades nas três primeiras prestações de contas apresentadas e solicitou que a Prefeitura sanasse as irregularidades no prazo de 30 dias;
- Em 31/08/2015, a Prefeitura de Tauá apresentou a prestação de contas parcial referente à 4ª medição de serviços no valor de R\$115.929,56, 425 dias após a liberação da 1ª parcela de recursos;
- Em 15/09/2015, a Prefeitura de Tauá apresentou a prestação de contas parcial referente à 5ª medição de serviços no valor de R\$117.933,73, 440 dias após a liberação da 1ª parcela de recursos;
- Em 20/10/2015, a Prefeitura de Tauá apresentou a prestação de contas parcial referente à 6ª medição de serviços no valor de R\$89.246,67, 475 dias após a liberação da 1ª parcela de recursos.

Em 07/06/2016, houve a liberação de duas parcelas de recursos pela SDA, no valor de R\$40.000,00 e R\$75.000,00, respectivamente.

Em 27/06/2016, a Prefeitura de Tauá apresentou a prestação de contas parcial referente ao restante da 6ª medição e parte da 7ª medição de serviços relativa as duas últimas liberações de recursos.

Entre as causas do atraso na apresentação da prestação de contas pela Prefeitura pode-se citar os seguintes:

- O valor de R\$500.000,00 desembolsado na primeira liberação foi superior a capacidade de aplicação dos recursos no prazo de 45 dias pela Construtora/Prefeitura;
- A Prefeitura não providenciou a aprovação da licença ambiental junto à SEMACE de forma tempestiva, atrasando o início da obra;
- Falta de estrutura da unidade técnica da SDA para acompanhar e fiscalizar a execução da obra.

Pode-se citar as seguintes possíveis consequências pelo descumprimento do prazo para aplicação dos recursos e da apresentação da prestação de contas:

- Inadimplência do conveniente pela não aplicação dos recursos e não cumprimento do prazo exigido para a apresentação da prestação de contas comprovando a correta aplicação dos recursos;
- Impedimento para receber novas liberações de recursos, enquanto não tiver comprovado a boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida;
- Suspensão da liberação de recursos e notificação ao beneficiário, dando-lhe o prazo máximo de 30 dias para sanar a irregularidade;

- Instauração de Tomada de Contas Especial no caso de não correção da irregularidade.

RECOMENDAÇÃO nº 210001.01.03.01.004.1221.008 – Não aprovar cronograma de desembolso do Plano de Trabalho para a execução de obras de engenharia com liberação de recursos superior a capacidade de aplicação do beneficiário.

RECOMENDAÇÃO nº 210001.01.03.01.004.1221.009 – Exigir do beneficiário o cumprimento tempestivo de atividades necessárias à execução da obra, tais como a emissão de licenças ambientais e a licitação e contratação da construtora, antes da liberação inicial dos recursos.

2.9. SDA analisou as prestações de contas referentes a 1ª, 2ª e 3ª liberações de recursos fora do prazo estabelecido na norma

O Art. 33 da IN Conjunta nº 003/2008 estabelece que “a partir da data de recebimento da prestação de contas final o ordenador de despesa do transferidor, à vista do parecer da unidade técnica responsável pelo programa, **terá o prazo de sessenta dias para pronunciar-se sobre a aprovação ou não da prestação de contas apresentada**”. (grifo nosso)

Considerando que a IN Conjunta nº 003/2008 não expressa com clareza o prazo para aprovação das prestações de contas parciais, a equipe de auditoria entende que deve ser seguido o mesmo prazo fixado no Art. 33 da supracitada IN.

Em análise a documentação apresentada, verificou-se que não houve a emissão de parecer pela unidade técnica sobre as Prestações de Contas Parciais apresentadas a fim de balizar a aprovação ou não da prestação de contas. Por conseguinte, a aprovação das prestações de contas não ocorreu no prazo de 60 dias da sua apresentação.

Em 31/03/2016, o NUCON apresentou Relatório de Análise Financeira onde informou que a prestação de contas referente à 6ª medição, no valor de R\$46.700,00 completou o valor da 1ª liberação de recursos, correspondendo a 100% da execução financeira do objeto.

Assim, a aprovação da prestação de contas foi completada 317 dias após a apresentação da 1ª prestação de contas, fora do prazo de 60 dias previsto na IN Conjunta nº 003/2008. Em 01/04/2016, o Coordenador de Planejamento e Gestão da SDA aprovou a prestação de contas referente a 1ª liberação de recursos.

Em 21/06/2018, o NUCON apresentou o Relatório de Análise Financeira referente às 2ª e 3ª liberações, no valor de R\$115.000,00 mais a contrapartida de R\$15.000,00, solicitando que a Prefeitura adotasse providências para sanar irregularidades apontadas.

Em 30/01/2020, o NUPRE sugeriu ao ordenador de despesas que aprovasse a 2ª e 3ª liberações de recursos.

Em 22/01/2021, o Coordenador da CODEP emitiu parecer técnico atestando a execução dos serviços referentes às 2ª e 3ª liberações, no valor total de R\$115.000,00. Entretanto, informou que as edificações visitadas apresentavam sinais de desgastes. Destaque-se que as 2ª e 3ª liberações de recursos, ocorridas

em 07/06/2016, só tiveram parecer da unidade técnica responsável 1.670 dias após a apresentação da prestação de contas, ocorrida em 27/06/2016.

Ademais, constatou-se uma Notificação do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE), datada de 30/07/2019, para a SDA apresentar o panorama das prestações de contas recebidas e não analisadas e um plano de ação para a análise dos referidos convênios. O TCE constatou a quantidade de 492 convênios com prestações de contas recebidas e não analisadas (estoque de convênios contratados antes da vigência da Lei complementar nº 119/2012).

Nada obstante, levantamento realizado no SACC, em agosto/2021, mostra que existem 1.514 convênios com prestações de contas recebidas e não analisadas, comprovando que houve um aumento na quantidade levantada pelo TCE.

A falta de pessoal permanente para a análise das prestações de contas apresentadas pelos convenientes da SDA é a causa principal para o órgão não analisar as prestações de contas apresentadas no prazo legal.

Como consequência, pode ocorrer que convenientes em situação regular, que apresentem suas prestações de contas no prazo previsto, sejam considerados inadimplentes pela falta de servidores para analisar a regularidade dos documentos.

Ademais, pode haver uma nova notificação do TCE pelo descumprimento do Plano de Ação para sanar as irregularidades constatadas nas prestações de contas dos convênios celebrados pela SDA, conforme Certificado nº 052/2017 da Gerência de Fiscalização de Convênios (GECONV) do referido tribunal de contas.

RECOMENDAÇÃO nº 210001.01.03.01.004.1221.010 – Adequar a estrutura de pessoal do NUCON à quantidade de convênios e de prestações de contas a serem recebidas e analisadas.

RECOMENDAÇÃO nº 210001.01.03.01.004.1221.011 – Envidar esforços no sentido de reduzir o estoque de prestações de contas recebidas e não analisadas.

2.10.A SDA não tomou providências para sanar a irregularidade da não apresentação tempestiva das prestações de contas parciais

O Art. 28 da IN Conjunta nº 003/2008 determina que “constatada irregularidade ou inadimplência na apresentação da prestação de contas parcial, **o ordenador de despesas suspenderá imediatamente a liberação de recursos e notificará o beneficiário, dando-lhe o prazo máximo de trinta dias para sanar a irregularidade ou cumprir a obrigação**”. (grifo nosso)

Parágrafo único. Decorrido o prazo da notificação, sem que a irregularidade tenha sido sanada ou adimplida a obrigação, o ordenador de despesas do órgão transferidor, sob pena de responsabilidade, fará registrar o fato no SIAP e **adotará as providências com vistas à instauração de Tomada de Contas Especial**.” (grifo nosso)

Observou-se que uma das causas para a falta da cobrança de providências pela SDA para o beneficiário sanar a irregularidade de não apresentação da prestação de contas parcial dentro do prazo normativo é a deficiência do controle do procedimento de acompanhamento das prestações de contas.

Observou-se, também, que a SDA não instaurou Tomada de Contas Especial para o conveniente sanar a irregularidade decorrido o prazo de 30 dias.

RECOMENDAÇÃO nº 210001.01.03.01.004.1221.012 – Melhorar o controle de acompanhamento da entrega das prestações de contas inadimplentes e irregulares.

2.11. O quadro de pessoal do NUCON não é adequado e suficiente para receber e analisar as prestações de contas dos convênios firmados no âmbito da Secretaria

O Art. 25 da IN Conjunta nº 003/2008 determina que “a função gerencial fiscalizadora será exercida pelo transferidor dos recursos, dentro do prazo regulamentar de execução e de prestação de contas do Termo de Ajuste ...”

O Art. 32 da IN Conjunta nº 003/2008 estabelece que “incumbe ao órgão ou entidade transferidor decidir sobre a regularidade da aplicação dos recursos transferidos”.

De acordo com informação levantada pela auditoria, o NUCON conta, atualmente, com dez colaboradores, inclusive o supervisor da área. Essa área da SDA é responsável pela análise das prestações de contas recebidas, além de outras atividades de controle dos convênios e instrumentos afins.

Entrevista realizada com o supervisor da área levantou-se que três colaboradores estão alocados permanentemente na análise das prestações de contas.

Segundo o gestor, a capacidade média de análise é de quatro prestações de contas por mês por colaborador alocado no serviço.

A falta de pessoal permanente para a análise das prestações de contas apresentadas pelos convenientes da SDA é a causa principal que foi identificada para o órgão não analisar as prestações de contas apresentadas no prazo legal.

Reitera-se a **RECOMENDAÇÃO nº 210001.01.03.01.004.1221.010** feita no item 2.9 deste relatório

3. MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO

Por meio do Ofício nº 0289, de 11 de março de 2022, a SDA apresentou a seguinte manifestação:

“[...]”

Esta SDA vem ao longo dos anos, buscando atender aos preceitos legais e processuais quando aos instrumentos de parcerias firmados, tanto de despesa quanto de receita.

As ocorrências apontadas no supracitado relatório apresentam aspectos formais e processuais, bem como, de natureza estrutural e funcional desta SDA.

Cabe demonstrar que a gestão desta SDA, vem atuando diariamente para a melhoria dos processos pertinentes através da elaboração do Plano de Ação para finalizar o estoque de processos de prestação de contas que se encontram no Núcleo de Prestação de contas – NUPRE, bem como, na designação de mais técnicos para proceder as análises pendentes.

Outrossim, foi criada a Célula de Acompanhamento de Contratos, Convênio e Congêneres – CECON, onde a mesma vem coordenar as atividades do NUPRE, buscando o atingimento das obrigações impostas no Decreto Nº 34.312, de 20 de outubro de 2021, que regulamenta a estrutura organizacional da SDA.

Pertinente dizer também, que foi criada a Assessoria de Controle Interno e Ouvidoria, a qual compete auxiliar na interlocução da SDA com a CGE, acompanhando a implementação das recomendações determinações e outras demandas provenientes da CGE e outros órgãos de controle. Além de monitorar as atividades de gestão de contratos, convênios e instrumentos congêneres de receita e de despesa celebrados por esta SDA.”

3.1. Análise da CGE

A manifestação da SDA corrobora com o entendimento da auditoria acerca das ocorrências apontados sobre os processos de cada setor citado neste relatório não trazendo fatos novos que modificassem a opinião da equipe de auditoria, bem como não apresentou oposição às orientações e recomendações emitidas.

4. CONCLUSÃO

Conforme análise da documentação disponível pela SDA, Sistema SACC e no Portal Ceará Transparente e, com aplicação das técnicas de auditoria com visita técnica no campo, foram verificados achados de auditoria conformes e não conformes, e para esses foram emitidas, orientações e recomendações consideradas apropriadas para o saneamento dos pontos destacados na Seção 2 deste Relatório de Auditoria.

A seguir, são apresentadas as respostas às questões de auditoria cujos achados estão em conformidade com os critérios utilizados na auditoria.

Questão de Auditoria Nº 1.1: Os saques efetuados pelo beneficiário destinaram-se, exclusivamente, ao pagamento de despesas de atividades previstas no Plano de Trabalho?

Resposta: A equipe de auditoria verificou que os pagamentos debitados da conta do convênio corresponderam aos valores presentes nas notas fiscais de pagamento para a construtora contratada, sendo destinados aos pagamentos dos serviços executados e medidos e de tributos, de forma que são destinadas as despesas previstas no plano de trabalho

Questão de Auditoria Nº 2: Houve a liberação de recursos para beneficiário em situação de inadimplência?

Resposta: As liberações de recursos foram feitas enquanto a conveniente estava em situação adimplente e o sistema só permite a liberação de recursos com a prefeitura em situação de adimplência.

Questão de Auditoria Nº 4: O contrato com a construtora selecionada por meio de licitação para execução da obra ainda está vigente?

Resposta: o contrato da prefeitura com a construtora ainda está vigente, constando quatorze termos de aditivo de prazo do contrato, mantendo assim a responsabilidade de integridade da obra ainda para a construtora.

Em relação aos achados que estão em desconformidade com os critérios utilizados na auditoria, seguem a seguir as respostas às questões de auditoria, bem como as causas identificadas e os benefícios esperados a partir da implementação das orientações e recomendações emitidas por esta CGE.

Questão de Auditoria Nº 1.2: O fiscal da CODEP realizou visita presencial ao canteiro de obra do Abatedouro para comprovar a execução física dos serviços realizados com os recursos liberados pelo Estado?

Resposta: Houve visitas ao canteiro de obra do Abatedouro para comprovar a execução dos serviços referentes aos recursos liberados pelo Estado, porém o último parecer técnico não foi feito por um engenheiro civil.

Causa: Ausência de um engenheiro civil na CODEP para realizar as vistorias

Benefícios esperados: Espera-se, com a contratação de Engenheiro Civil no setor, o recebimento de serviços com qualidade adequada referente à obra.

Questão de Auditoria Nº 1.3: O fiscal da CODEP apresentou relatório circunstanciado de vistoria comprovando a execução física dos serviços da parcela liberada?

Resposta: Os relatórios do fiscal da SDA não quantificam e não qualificam os serviços executados na medição, não comprovando que eles foram efetivamente realizados pela construtora.

Causa: Acompanhamento técnico inadequado para a verificação dos serviços de engenharia e elaboração de relatório sem parâmetros objetivos para comprovar a execução dos serviços medidos

Benefícios esperados: Espera-se que os pagamentos sejam efetuados em conformidade com as cláusulas contratuais, com recebimento de serviços com qualidade e quantidade adequadas.

Questão de Auditoria Nº 1.4: A fiscalização ocorreu dentro do prazo regulamentar de fiscalização e prestação de contas?

Resposta: A fiscalização ocorreu fora do prazo estabelecido pela Norma.

Causa: Falta de dimensionamento adequado do quadro de pessoal técnico habilitado para fazer a fiscalização dos convênios de obras e serviços de engenharia contratados pela SDA.

Benefícios esperados: Espera-se, com o dimensionamento adequado, melhorar o acompanhamento dos convênios para evitar atrasos no recebimento dos recursos e, conseqüentemente, a entrega do equipamento público.

Questão de Auditoria Nº 3: O quadro de pessoal da CODEP é suficiente e adequado para a emissão dos pareceres técnicos e da fiscalização dos convênios firmados no âmbito da Coordenação?

Resposta: O setor não possui um responsável técnico adequado para o atesto de obras e serviços de engenharia.

Causa: Falta de profissionais devidamente habilitados, em número suficiente, para o acompanhamento de obras de engenharia.

Benefícios esperados: Transmitir, por meio de pareceres técnicos, um atesto adequado das quantidades e qualidade dos serviços que estão sendo executados na obra, evitando o superfaturamento das despesas.

Questão de Auditoria Nº 5: A aprovação e celebração dos aditivos tiveram parecer técnico e aprovação do Comitê Gestor do PCF?

Resposta: Não houve consulta ou autorização do Comitê Gestor do PCF para a celebração dos aditivos de prazo.

Causa: Falta de controle interno da Secretaria para verificar se há a aprovação do Comitê Gestor do PCF antes da celebração dos aditivos do prazo de vigência.

Benefícios esperados: Evitar o bloqueio de recursos para o convênio.

Questão de Auditoria Nº 6: A SDA cobrou da Prefeitura a correção das causas das prorrogações do prazo de vigência?

Resposta: A Secretaria não exigiu da Prefeitura de Tauá a correção das causas que levaram a prorrogação sucessiva do prazo de vigência do termo de ajuste.

Causa: A equipe de auditoria não identificou os motivos de a Secretaria não exigir da Prefeitura a correção das causas que levaram a prorrogação do prazo de vigência do Termo de Ajuste nº 001/2014.

Benefícios esperados: Evitar a paralisação da obra e o desgaste dos serviços realizados, além da possível elevação dos custos de execução e fiscalização dos serviços.

Questão de Auditoria Nº 7: Os dois pedidos de prorrogação do prazo de vigência, de ofício, feitos pela Secretaria foram justificados e o prazo concedido foi igual ao período do atraso motivado pelo órgão?

Resposta: Não houve justificativas adequadas para as prorrogações de ofício.

Causa: Solicitação indevida feita pela CODEP para a concessão de prorrogação do prazo de vigência do Termo de Ajuste, de ofício, pela Secretaria.

Benefícios esperados: Cumprimento do cronograma de desembolso e o atendimento das metas previstas e dos preceitos legais.

Questão de Auditoria Nº 8.1: A Prefeitura de Tauá enviou as prestações de contas parciais, com todos os seus anexos, dentro do prazo previsto na IN Conjunta nº 003/2008?

Resposta: A Prefeitura de Tauá apresentou as prestações de contas parciais da 1ª liberação de recursos fora do prazo estabelecido na IN Conjunta nº 003/2008.

Causa: O valor desembolsado na primeira liberação foi superior a capacidade de aplicação dos recursos no prazo de 45 dias pela Construtora/Prefeitura; a Prefeitura não providenciou a aprovação da licença ambiental junto à SEMACE de forma tempestiva, atrasando o início da obra; falta de estrutura da unidade técnica da SDA para acompanhar e fiscalizar a execução da obra.

Benefícios esperados: Evitar inadimplência da convenente, suspensão dos recursos e uma possível Tomada de Contas Especial.

Questão de Auditoria Nº 8.2: A SDA analisou as prestações de conta apresentadas pela Prefeitura dentro do prazo estabelecido na IN Conjunta nº 003/2008?

Resposta: A SDA analisou as prestações de contas referentes a 1ª, 2ª e 3ª liberações de recursos fora do prazo estabelecido na Norma.

Causa: A falta de pessoal permanente, no NUPRE, para a análise das prestações de contas apresentadas pelos convenentes da DAS.

Benefícios esperados: Evitar que convenentes em situação regular, que apresentem suas prestações de contas no prazo previsto, sejam considerados inadimplentes.

Questão de Auditoria Nº 8.3: A SDA notificou e cobrou do beneficiário o envio dos relatórios que não foram apresentados na prestação de contas?

Resposta: A SDA não tomou providências para sanar a irregularidade da não apresentação tempestiva das prestações de contas parciais.

Causa: Deficiência do controle do procedimento de acompanhamento das prestações de contas.

Benefícios esperados: Redução da inadimplência causada pela não apresentação da prestação de contas no prazo previsto na IN Conjunta nº 003/2008.

Questão de Auditoria Nº 9: O quadro de pessoal do NUPRE é adequado e suficiente para receber e analisar as prestações de contas dos convênios firmados no âmbito da Secretaria?

Resposta: O quadro de pessoal do NUCON não é adequado e suficiente para receber e analisar as prestações de contas dos convênios firmados pela SDA.

Causa: Falta de pessoal permanente para a análise das prestações de contas apresentadas pelos convenientes da SDA.

Benefícios esperados: Redução da quantidade de prestações de contas recebidas e não analisadas pela Secretaria.

Assim, este relatório de auditoria deverá ser encaminhado à gestão da SDA para dar cumprimento às orientações e às recomendações, devendo para as recomendações elaborar o Plano de Ação para Sanar Fragilidades, definindo-se responsáveis, recursos e prazos necessários à sua implementação.

Fortaleza, 20 de abril de 2022.

Documento assinado digitalmente

Documento assinado digitalmente

Antonio Sergio Beltrão Mafra
Auditor de Controle Interno
Matrícula 1617181-6
Responsável pelo Relatório Preliminar

José Ananias Tomaz Vasconcelos
Auditor de Controle Interno
Matrícula 3000171-0
Responsável pelo Relatório Preliminar e Final

Revisado por:

Documento assinado digitalmente

Guilherme Paiva Rebouças
Orientador da Célula de Auditoria de Obras Públicas
Matrícula 3000031-5

Revisado por:

Documento assinado digitalmente

Emiliana Leite Filgueiras
Articuladora da Coordenadoria de Auditoria Interna
Matrícula 3000151-6

Aprovado em 11/05/2022 por:

Documento assinado digitalmente

Ana Luiza Felinto Cruz
Coordenadora de Auditoria Interna
Matrícula 3000651-8