



## **Unidade Auditada: Fundação Nacional de Saúde - Pará**

Exercício: 2016

Município: Belém - PA

Relatório nº: 201701002

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO PARÁ

---

## **Análise Gerencial**

Senhor Superintendente da CGU-Regional/PA,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201701002 e consoante o estabelecido na Seção III Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06 de abril de 2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Superintendência Estadual da Funasa no Estado do Pará (Suest/PA), unidade de gestão desconcentrada da **Fundação Nacional de Saúde (Funasa)**.

### **1. Introdução**

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 19 de abril a 10 de maio de 2017, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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

### **2. Resultados dos trabalhos**



De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 10 de novembro de 2016, entre as Unidades técnicas do TCU e da CGU, respectivamente, Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde) e Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Saúde - Diretoria de Auditoria da Área Social - Secretaria Federal de Controle Interno, foram efetuadas as seguintes análises:

### **2.32 Avaliação da Conformidade das Peças**

Foram realizadas análises nas peças que compõem a prestação de contas da Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Pará (Suest/PA) e verificou-se que a unidade elaborou todas as peças e conteúdos previstos na DN TCU nº 154, de 19 de outubro de 2016, com a IN TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010 e Portaria TCU nº 59, de 17 de janeiro de 2017.

Convém destacar que foram identificados erros relativos aos períodos de gestão de cada gestor arrolado no Rol de Responsáveis. Foi identificado ainda que a Suest/PA não havia inserido no Relatório de Gestão, informações relativas às atividades de correição, no entanto, como a própria Unidade já havia solicitado reabertura do sistema e-Contas, os citados campos foram alterados e o Relatório de Gestão encontra-se em conformidade com a legislação que rege a matéria.

### **2.33 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão**

Tendo em vista a relevância, para atingimento da missão da unidade, e a materialidade das transferências concedidas pela Funasa, no Estado do Pará, na Ação Orçamentária 7652 – Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Doenças e Agravos, esta ação foi selecionada para realizar os exames no que se refere aos resultados alcançados.

Entre os exercícios de 2013 e de 2016, foram firmados 28 convênios com 26 prefeituras situadas no Estado do Pará, no montante de R\$ 18.598.106,89, para construção de 1.582 módulos de melhoria sanitária domiciliar.

As avaliações realizadas no contexto de alcance de resultados, registradas em item específico deste relatório, demonstraram que há:

- Baixo percentual de repasse de recursos pela Funasa; e
- Poucas informações sobre andamento das obras no Siconv.

### **2.34 Avaliação da Gestão de Pessoas**

Para avaliação da existência e suficiência dos controles internos em nível de atividade, relacionada a gestão de pessoas, para fazer frente aos objetivos institucionais da Superintendência Estadual da Funasa no Estado do Pará, foi selecionado o macroprocesso “Gestão de Parcerias de Convênios”, por estar diretamente relacionada à missão institucional da Unidade auditada. O objetivo da avaliação foi verificar se os



procedimentos de controle estão efetivamente instituídos e se tem contribuído para o alcance dos objetivos estratégicos fixados pela Administração da Funasa.

Procedimentos de controle são as políticas e processos estabelecidos pela administração da Unidade que ajudam a assegurar que as diretrizes estejam sendo seguidas. As atividades de controle devem estar distribuídas por toda a organização, em todos os níveis e em todas as funções. Elas incluem uma gama de controles preventivos e de detecção, como procedimentos de autorização e aprovação, segregação de funções (autorização, execução, registro e controle), controles de acesso a recursos e registros, verificações, conciliações, revisões de desempenho, avaliação de operações, de processos e de atividades, supervisão direta etc.

As análises foram pautadas nas respostas apresentadas pelo gestor ao Questionário de Avaliação de Controles Internos – Gestão de Pessoas, elaborado de acordo com os fundamentos do COSO – *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* e nos testes aplicados, em nível de atividade, pela equipe de auditoria da CGU-Regional/PA durante a realização dos trabalhos de campo na sede da Suest/PA. Nesse sentido, destaca-se a seguir os pontos fracos na área de gestão de recursos humanos, identificados por meio dos trabalhos de avaliação dos controles internos, cujos resultados evidenciam fragilidades nas atividades avaliadas, podendo comprometer os objetivos institucionais estabelecidos pela Unidade, tendo em vista que estão diretamente relacionados com os macroprocessos finalísticos:

- a) Insuficiência de recursos humanos para garantir o adequado funcionamento dos mecanismos de controle interno relacionados a área de recursos humanos. Essa fragilidade se repete em praticamente todos os setores da Suest/PA, o que compromete o atingimento dos objetivos institucionais da Unidade;
- b) Insuficiência no processo de planejamento na gestão de pessoas, com objetivos, metas e indicadores de desempenho.

A Unidade encontra-se numa fase intermediária no nível de maturidade dos sistemas de controles internos relacionados à área de recursos humanos, necessitando de aprimoramento em alguns pontos, tais como: identificação das necessidades de promoção de treinamento da equipe de RH, nos processos de verificação periódica de possível acumulação indevida de cargos, empregos e funções públicas e na oferta de treinamentos e fortalecimento dos indicadores da área de recursos humanos.

Em que pese as fragilidades identificadas nos controles internos de recursos humanos, observa-se que parte das falhas identificadas estão fora da governança da Suest/PA, pois dependem das diretrizes e da descentralização de recursos orçamentários da Funasa Presidência, pois não possui autonomia administrativa e orçamentária para implementar mudanças com vistas a aprimorar os controles internos na gestão de pessoas da Unidade.

### **2.35 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias**

Foram realizadas análises quanto a suficiência e qualidade dos controles internos administrativos relativos à área de transferências voluntárias.



A avaliação foi realizada em nível de Atividades – quando os objetivos de auditoria são voltados para a avaliação das atividades de controle que incidem sobre determinados processos ou operações específicas, revisando seus objetivos-chave, identificando os riscos relacionados e avaliando a adequação e o funcionamento dos controles adotados para gerenciá-los. Em outras palavras, significa avaliar se os controles internos, em nível operacional, estão apropriadamente concebidos, na proporção requerida pelos riscos, e se funcionam de maneira contínua e coerente, alinhados com as respostas a riscos definidas pela administração nos níveis tático e estratégico da organização. Nesse contexto, foi avaliada a estrutura de controles internos instituída pela Superintendência Regional da Funasa no Estado do Pará relativa às atividades de Transferências Voluntárias.

Inicialmente cabe destacar que as Superintendências Regionais são responsáveis pelo acompanhamento da execução do objeto conveniado entre a Funasa e o conveniente, até a fase final de prestação de contas. A seleção das propostas, a análise da documentação apresentada pelos convenientes e a celebração do convênio são realizadas pela Funasa Presidência em Brasília-DF, que, após a assinatura do convênio, remete os autos dos processos para as Superintendências Regionais procederem o acompanhamento da execução do objeto conveniado.

Outro ponto que merece destaque é que mesmo após a assinatura do convênio a liberação da primeira parcela depende da apresentação e a consequente aprovação pela Funasa do projeto básico do objeto do convênio e o respectivo início das obras.

Nesse contexto, foi avaliada a estrutura de controles internos instituída pela Superintendência Regional da Funasa no Estado do Pará relativa às atividades de acompanhamento e fiscalização das transferências voluntárias. Cabe destacar que a Unidade auditada não possui autonomia para estabelecer um organograma administrativo próprio, a estrutura de cargos da Suest/PA está de acordo com o Decreto 8.867, de 03 de outubro de 2016, que aprovou o estatuto e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança da Fundação Nacional de Saúde.

De acordo com a avaliação da equipe de auditoria e do próprio gestor ficou evidenciado que os controles internos relacionados ao controle e acompanhamento das transferências voluntárias na Unidade auditada necessitam de aprimoramento, encontrando-se, ainda, em um estágio básico.

Mostrou-se preocupante o componente “Procedimentos de controle” em virtude da inexistência de supervisão das inspeções e acompanhamentos da emissão dos relatórios técnicos elaborados em virtude das fiscalizações para acompanhamento do objeto dos convênios firmados pela Funasa, bem como a inexistência de normativos internos que especifiquem prazos para análises das prestações de contas parciais e finais.

A orientação aos convenientes também se mostrou deficiente, considerando a inexistência de cursos e cartilhas para auxiliar os convenientes na execução do objeto dos convênios. Os impactos dessa fragilidade nos mecanismos de controle são especialmente danosos nos pequenos municípios do interior do Estado, onde as estruturas administrativas das prefeituras ainda carecem de profissionais qualificados na gestão dos convênios firmados com a Funasa.

Na execução das atividades de controle e acompanhamento dos instrumentos de repasse de recursos firmados pela Funasa foram identificados os seguintes riscos:



- 1 - Ineficiência ou intempestividade no acompanhamento da gestão do convênio levando à não execução da avença;
- 2 - Execução inapropriada do objeto por falta de apoio técnico/administrativo da Funasa;
- 3 - Insuficiência de corpo e capacitação técnica para a realizar a correta supervisão e acompanhamento das avenças firmadas;
- 4 - Atrasos, imprecisão, omissão ou intempestividade na prestação de contas final e parcial; e
- 5 - Identificação intempestiva de irregularidades nos ajustes firmados com os convenientes.

Face ao exposto, pode-se concluir que os controles internos adotados pela Superintendência Estadual da Funasa no Estado do Pará, relacionadas às atividades de controle e acompanhamento das transferências voluntárias, embora existentes e que permitem acompanhar a situação dos convênios, são insuficientes e precisam ser aprimorados com o objetivo de mitigar os riscos inerentes a essa atividade.

### **2.36 Avaliação dos Controles Internos Administrativos**

A seguir apresenta-se a avaliação dos componentes e princípios de controles internos da Suest/PA, de acordo com a auto avaliação do gestor e as ponderações da equipe de auditoria da CGU-Regional/PA.

#### **A - Ambiente de controle**

O ambiente de controle é a base de todos os controles internos da gestão, sendo formado pelo conjunto de regras e estrutura que determinam a qualidade dos controles internos da gestão (Inciso I artigo 11 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016). Já a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade nº 1.135, de 25 de novembro de 2008, estabelece que o ambiente de controle deve demonstrar o grau de comprometimento em todos os níveis da administração com a qualidade do controle interno em seu conjunto.

Nesse sentido, após a aplicação do Questionário de Avaliação de Controles Internos respondido pelo gestor e da aplicação dos testes, verificou-se que o componente “ambiente de controle”, de um modo geral, encontra-se em um estágio intermediário de maturação.

Nesse ponto foram identificadas as seguintes fragilidades que comprometem a suficiência desse componente:

- 1 – Ausência de um representante da Comissão de Ética em âmbito estadual para interlocução com a Comissão de Ética existente na Funasa Presidência;
- 2 – Fragilidade na política de seleção, desenvolvimento e retenção de talentos; e
- 3 – Ausência de métricas, incentivos e recompensas aos colaboradores em razão do desempenho da entidade aplicáveis às responsabilidades em todos os níveis da Unidade.

Como se observa, parte dos problemas identificados não dependem apenas das ações da Suest/PA, é necessária uma articulação com a Funasa Presidência no sentido de fortalecer esse componente que é a base de todo sistema de controles internos.



## **B - Avaliação de risco**

É o processo permanente de identificação e análise dos riscos relevantes que impactam o alcance dos objetivos da organização e determina a resposta apropriada ao risco. Envolve identificação, avaliação e resposta aos riscos, devendo ser um processo permanente (Inciso II artigo 11 da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016).

Apesar de a Funasa adotar um processo formal de planejamento e de desdobrar os objetivos estratégicos em planos táticos e operacional, verificou-se praticamente a inexistência de uma política de gestão de riscos no âmbito regional, ou seja, os pontos fracos e pontos fortes não são mapeados, bem como a resposta aos riscos nas atividades desenvolvidas pela Funasa não estão devidamente formalizadas.

## **C - Atividades de controle**

São atividades materiais e formais, como políticas, procedimentos, técnicas e ferramentas, implementadas pela gestão para diminuir os riscos e assegurar o alcance de objetivos organizacionais e de políticas públicas (Inciso III artigo 11 da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016).

Embora a segregação de funções esteja devidamente estruturada na Suest/PA, verificou-se fragilidades no componente “atividade de controle”. Observou-se a inexistência de políticas e procedimentos formalmente estabelecidos para atuar sobre os riscos identificados em todas as atividades relevantes, comprometendo o atingimento dos objetivos institucionais da Funasa.

## **D - Informação e Comunicação**

As informações produzidas pelo órgão ou entidade devem ser apropriadas, tempestivas, atuais, precisas e acessíveis, devendo ser identificadas, armazenadas e comunicadas de forma que, em determinado prazo, permitam que os funcionários e servidores cumpram suas responsabilidades, inclusive a de execução dos procedimentos de controle interno (Inciso IV artigo 11 da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016).

Dos componentes avaliados, a Informação e Comunicação é a que apresenta um grau mais avançado de maturação, atendendo tanto ao público interno, quanto ao público externo. As informações relevantes para que os servidores cumpram suas responsabilidades são identificadas e coletadas no formato adequado para permitir a consistência das atividades desenvolvidas.

São disponibilizadas informações relevantes na página institucional da Funasa, bem como canal de denúncias, esclarecimentos e/ou dúvidas tanto para o público interno, quanto externo exercerem o controle social.

## **E – Monitoramento**

É obtido por meio de revisões específicas ou monitoramento contínuo, independente ou não, realizados sobre todos os demais componentes de controles internos, com o fim de aferir sua eficácia, eficiência, efetividade, economicidade, excelência ou execução na implementação dos seus componentes e corrigir tempestivamente as deficiências dos controles internos (Inciso V artigo 11 da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016).

Nas análises realizadas observou-se que o componente “monitoramento”, encontra-se em um estágio intermediário de maturação, porém verificou-se a necessidade de revisões periódicas para verificar a eficácia do funcionamento dos controles internos de gestão.



Houve uma sensível melhora nos controles sobre o atendimento das recomendações e/ou determinações da CGU e do TCU, porém se verificou morosidade na adoção de medidas, tornando-as, em alguns casos, inócuas devido ao longo tempo transcorrido para a tomada de providências pela Unidade auditada.

### **2.37 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU**

Objetivando verificar e informar o atendimento aos Acórdãos e Decisões porventura exarados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e suas consequências na gestão da UPC auditada, para os quais fora considerado o intervalo entre os exercícios 2013 e 2016, não se evidenciou quaisquer Acórdãos/Decisões dirigidos à Suest/PA que devessem ser acompanhados pelo órgão de controle interno e que ainda se encontrassem pendentes de atendimento ou ainda que tivessem sido atendidos no exercício sob exame.

### **2.38 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU**

Em consulta ao Sistema Monitor<sup>1</sup>, em 10 de abril de 2017, foi verificada a existência de 66 recomendações para a Suest/PA, 53 foram atendidas no exercício de 2016 e treze que ainda restam pendentes de atendimento.

Das recomendações pendentes, onze estão relacionadas à Ação de Governo de “Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Abastecimento de Água em Municípios de até 50.000 Habitantes, exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE)” e demonstram a deficiência da Suest/PA no que se refere ao controle e acompanhamento das transferências concedidas, aspecto abordado em item específico deste relatório. A seguir são detalhadas as recomendações pendentes que mais impactam no atingimento da missão da Funasa.

- Relatório nº 243789, ação de controle realizada pela CGU em 2010: Ausência de Licença Ambiental para execução do Convênio Siafi nº 649156 (TC/PAC 0244/08), firmado com o Município de Soure/PA. Até o momento não houve a apresentação do documento, no entanto, conforme consta em consulta realizada no Sistema Integrado de Gerenciamento de Ações da Funasa (Siga), em 20 de abril de 2017, houve liberação de parcelas em 2012 e 2015 e a obra encontra-se paralisada;

- Relatório nº 201502830, ação de controle realizada pela CGU em 2015: Pagamento indevido de R\$ 150.000,00 por serviços não realizados no Convênio Siafi nº 762251 (EP 0440/11), firmado com o Município de Acará/PA. Na ocasião da ação de controle foi verificado que desde 2014 a Funasa tem conhecimento da situação e não adotou providência. Atualmente o processo de Tomada de Contas Especial se encontra em fase de instrução;

- Relatório nº 201501480, ação de controle realizada pela CGU em 2015: Realização de pagamentos indevidos com dano ao erário, no montante de R\$ 804.171,36, no Convênio Siafi nº 652181 (TC/PAC 1050/08), firmado com o Município de Medicilândia/PA. Apesar de ter ciência do relatório da CGU desde 2015 e de, conforme consta em consulta

---

<sup>1</sup> Sistema desenvolvido pela CGU para monitoramento das recomendações emitidas no âmbito das ações de controle nas unidades jurisdicionadas.



realizada no Siga, em 20 de abril de 2017, a Funasa ter realizado visitas técnicas em 2011, 2012 e 2013 em que atesta que a obra está paralisada, até o momento não foram apresentadas providências efetivas para que os recursos sejam devolvidos;

- Relatório nº 201307804, ação de controle realizada pela CGU em 2013: Prejuízo de R\$ 404.689,06 devido ao pagamento pelos serviços de engenharia não executados, no Convênio Siafi nº 657854 (TC/PAC 0086/09), firmado com o Município de Trairão/PA. Apesar de ter ciência do relatório desde 2013 e de o gestor municipal já ter apresentado solicitação de parcelamento do débito apurado, até o momento a devolução dos recursos não ocorreu e o processo para devolução do débito encontra-se na AGU, para apreciação, desde agosto de 2016; e

- Relatório nº 201111717, ação de controle realizada pela CGU em 2011: Prejuízo de R\$ 484.515,00 por aquisição de filtros com defeito de fabricação, Convênio Siafi nº 660660 (TC/PAC 0006/09) firmado com o Município de Vitória do Xingu/PA. A situação foi inclusive detectada pela Funasa em 2013, conforme relatório de visita técnica constante no Siga, no entanto, o processo de Tomada de Contas Especial ainda não foi instaurado.

Pelo exposto, apesar do elevado índice de atendimento das recomendações, observa-se que a Suest/PA demora a adotar providências no sentido de reaver os recursos que foram transferidos aos órgãos e que não atingiram o fim proposto pela política pública.

Quanto à estrutura que a Unidade mantém para acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU, foi verificado que:

- Desde o exercício de 2016, a Suest/PA utiliza o Sistema Monitor para registrar informações quanto ao atendimento ou não das recomendações emanadas pela CGU;

- O gestor expediu o Memorando Circular nº 06/Gab-Astec, de 12 de maio de 2016, em que solicitou aos chefes de divisão que indicassem servidor para inserir informação no sistema e informou que a inserção seria obrigatoriamente supervisionada pela chefia;

- Os chefes encaminharam e-mails com as respectivas indicações; e

- Em consulta ao Sistema Monitor, em 09 de maio de 2017, foi verificado que a Funasa possui cadastrados servidores apenas para os perfis de “responsável pelo encaminhamento” e “responsável pela revisão”.

Apesar das indicações, foi verificado que os diferentes perfis de acesso disponibilizados no Sistema Monitor, conforme consta no “Manual de Monitoramento das Ações de Controle – Versão do Gestor”<sup>2</sup>, não vêm sendo adequadamente utilizados pela Funasa.

Conforme consta no Memorando Circular nº 06/Gab-Astec, de 12 de maio de 2016, os nomes indicados pelos chefes farão a inserção das informações no Sistema Monitor, ou seja, terão a responsabilidade de inserir manifestações, mas não de realizar o encaminhamento destas manifestações à CGU, portanto, assumiriam o perfil de “responsável pela análise”. O documento registra ainda que os chefes de divisão supervisionarão as informações inseridas pelos servidores indicados, portanto, assumiriam o perfil de “responsável pela revisão”. Apesar das orientações sobre perfis, constante no “Manual de Monitoramento das Ações de Controle – Versão do Gestor”, o cadastramento na unidade não seguiu esta lógica, observa-se, por exemplo, que não há

---

<sup>2</sup> <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/sistema-monitor/arquivos/manual-gestor>



cadastramento do perfil “responsável pela análise” na Funasa e que há chefes sem qualquer perfil no sistema.

### **2.39 Avaliação do CGU/PAD**

Das análises realizadas no Relatório de Gestão da Superintendência Estadual da Funasa no Estado do Pará verificou-se que a Unidade informou a existência de seis procedimentos administrativos no exercício de 2016, sendo cinco sindicâncias e um Processo Administrativo Disciplinar.

Em consulta ao CGU-PAD, realizada em 4 de maio de 2017, verificou-se que a Suest/PA registrou todos os procedimentos administrativos nesse sistema, com as devidas atualizações conforme o andamento dos processos. Foi verificado ainda, que a Unidade dispõe de fluxo interno e pessoal formalmente indicado para inserção das informações, no CGU-PAD, relativas às atividades de correição na Funasa/PA.

## **2. 9 Ocorrências com dano ou prejuízo**

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

## **3. Conclusão**

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

Belém/PA.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Superintendente da Controladoria Regional da União no Estado do Pará



## 1 GESTÃO OPERACIONAL

### 1.1 Programação dos Objetivos e Metas

#### 1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

##### 1.1.1.1 INFORMAÇÃO

#### Informação Básica das Ações Orçamentárias.

##### Fato

A Funasa, entidade vinculada ao Ministério da Saúde, possui como missão *promover a saúde pública e a inclusão social por meio de ações de saneamento e saúde ambiental*. Para atingir esta missão, a Funasa está vinculada a quatro Programas no orçamento da União: 2015 – Fortalecimento do Sistema único de Saúde; 2068 – Saneamento Básico; 2083 – Qualidade Ambiental e 2115 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Saúde, os quais, em 2016, envolveram montante<sup>3</sup> de R\$ 1.006.845.247,00, conforme dados extraídos de consulta no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal - Siop, realizada em 09 de maio de 2017.

Em termos de representatividade financeira, o Programa 2068 – Saneamento Básico se destaca com 82,35%. As principais ações orçamentárias executadas em seu âmbito são:

- a. 10GD – Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Abastecimento de Água em Municípios de até 50.000 Habitantes, Exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE);
- b. 10GE – Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios de até 50.000 Habitantes, Exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE);
- c. 7652 – Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Doenças e Agravos; e
- d. 7656 – Implantação, Ampliação ou Melhoria de Ações e Serviços Sustentáveis de Saneamento Básico em Pequenas Localidades, Comunidades Rurais, Tradicionais e Especiais para Prevenção e Controle de Doenças e Agravos.

A seguir é apresentado quadro com detalhamento destas ações, contendo a finalidade, a forma de implantação e a representatividade dessas ações em relação ao Programa 2068 – Saneamento Básico. Os percentuais foram calculados com base no valor total de despesas liquidadas e dos restos a pagar não processados no exercício de 2016.

Quadro – Detalhamento das principais ações executadas pela Funasa.

Ação	Finalidade	Forma de implantação	Representatividade de
10GD – Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Abastecimento de Água em Municípios de até 50.000 Habitantes,	Objetiva dotar os domicílios e estabelecimentos coletivos com abastecimento público de água adequado visando à prevenção e ao controle de doenças e agravos. Para isso será realizada a implantação e/ou ampliação de sistemas	A ação será executada prioritariamente de forma descentralizada, mediante	17,29%

<sup>3</sup> Soma da “Despesa Liquidada” e de “Restos a Pagar Inscritos em 2016 Não-Processados”.



<b>Ação</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Forma de implantação</b>	<b>Representatividade de</b>
Exclusive de Regiões Metropolitanas ou RIDE	públicos de abastecimento de água em municípios com população de até 50.000 habitantes, contemplando projetos e obras que visem garantir o abastecimento da população com água potável.	aprovação técnica dos projetos pela Funasa. Em casos especiais, poderá ser executada diretamente pela Funasa.	
10GE – Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios de até 50.000 Habitantes, Exclusive de Regiões Metropolitanas ou RIDE	Objetiva dotar os domicílios e estabelecimentos coletivos de sistema público de coleta e tratamento de esgoto sanitário adequado visando a prevenção e o controle de doenças e agravos. Para isso será realizada a implantação e/ou ampliação de sistemas públicos de esgotamento sanitário em municípios com população de até 50.000 habitantes, contemplando projetos e obras necessárias à coleta, tratamento e disposição adequada dos efluentes.	Será realizado por meio de modalidade Convênio, Termo de Compromisso e Termo de Parceria.	29,80%
7652 – Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Doenças e Agravos	Fomentar a construção de melhorias sanitárias domiciliares para controle de doenças e outros agravos ocasionados pela falta ou inadequação das condições de saneamento básico nos domicílios. Melhorias Sanitárias Domiciliares são intervenções promovidas nos domicílios, com o objetivo de atender às necessidades básicas de saneamento das famílias, por meio de instalações hidrossanitárias mínimas, relacionadas ao uso da água, à higiene e ao destino adequado dos esgotos domiciliares.		13,85%
7656 – Implantação, Ampliação ou Melhoria de Ações e Serviços Sustentáveis de Saneamento Básico em Pequenas Localidades, Comunidades Rurais, Tradicionais e Especiais para Prevenção e Controle de Doenças e Agravos	Objetiva propiciar soluções, em áreas rurais, tradicionais e especiais (assentamentos da reforma agrária, remanescentes de quilombos, reservas extrativistas, ribeirinhos, dentre outras) para problemas de saneamento, prioritariamente o abastecimento público de água, o esgotamento sanitário e as melhorias sanitárias domiciliares e/ou coletivas de pequeno porte, visando à prevenção e ao controle de doenças e agravos.		25,13%

Fonte: Siop, consultado em 09 de maio de 2017.

A implantação destas quatro ações se dá por meio de convênio, termo de compromisso ou termo de parceria com os diferentes entes da federação. Conforme consta no Relatório de Gestão da Suest/PA, página 48, a celebração dos instrumentos de repasse e a transferência de recursos financeiros são executadas pela Funasa Presidência, cabendo às Superintendências Estaduais os atos subsequentes à celebração, tais como: controle de vigência, acompanhamento da execução do objeto, aditamentos, etc.

Tendo em vista a relevância destas ações para o atingimento da missão da Funasa e a importância das Superintendências Regionais neste processo, foi realizada extração no Sistema de Gestão de Convênio (Siconv), em 24 de abril de 2017, dos convênios vigentes em 2016 e que foram firmados entre os exercícios de 2013 a 2016. Das quatro ações, 47 convênios estavam vigentes, conforme demonstra a tabela a seguir.

*Tabela – Convênios vigentes entre 2013 e 2016.*

<b>Ação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Montante (R\$)</b>
10GD – Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Abastecimento de Água em Municípios de até 50.000 Habitantes, Exclusive de Regiões Metropolitanas ou RIDE	8	2.103.122,19



10GE – Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios de até 50.000 Habitantes, Excluído de Regiões Metropolitanas ou RIDE	-	-
7652 – Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Doenças e Agravos	28	18.598.106,89
7656 – Implantação, Ampliação ou Melhoria de Ações e Serviços Sustentáveis de Saneamento Básico em Pequenas Localidades, Comunidades Rurais, Tradicionais e Especiais para Prevenção e Controle de Doenças e Agravos	11	4.436.529,71

Fonte: Siconv, consultado em 24 de abril de 2017.

Considerando o montante envolvido na ação 7652 – Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Doenças e Agravos, esta ação foi selecionada como objeto do presente relatório e será detalhada no item que segue.

### 1.1.1.2 INFORMAÇÃO

#### **Detalhamento da Ação 7652 Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Doenças e Agravos.**

##### **Fato**

A Ação 7652 – Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Doenças e Agravos, vinculada ao Programa 2068 – Saneamento Básico, tem o seguinte objetivo, segundo dados constantes no Siop:

*“[...] fomentar a construção de melhorias sanitárias domiciliares para controle de doenças e outros agravos ocasionados pela falta ou inadequação das condições de saneamento básico nos domicílios. ”*

O Siop conceitua melhorias sanitárias domiciliares como intervenções promovidas nos domicílios, com o objetivo de atender às necessidades básicas de saneamento das famílias, por meio de instalações hidrossanitárias mínimas, relacionadas ao uso da água, à higiene e ao destino adequado dos esgotos domiciliares, tais como:

- Suprimento de água potável: ligação domiciliar/intradomiciliar de água; poço freático (raso); sistema de captação e armazenamento da água de chuva;
- Reservatórios utensílios sanitários: conjunto sanitário; pia de cozinha; tanque de lavar roupa; filtro doméstico; recipiente para resíduos sólidos (lixeiras); e
- Destinação de águas residuais: tanque séptico/filtro biológico; sumidouro, valas de filtração ou infiltração; sistemas de aproveitamento de água; ligação intradomiciliar de esgoto.

Quando a solução individual de melhorias sanitárias domiciliares não for viável por questões técnicas ou situações diversas, poderão ser adotadas soluções coletivas de pequeno porte, como por exemplo, banheiro público, chafariz público, ramais condominiais, tanque séptico/filtro biológico, etc. A solução coletiva está condicionada à aceitação conjunta dos moradores a serem atendidos.



A implantação da Ação se dá por meio de convênio, termo de compromisso ou termo de parceria com os diferentes entes da federação. Conforme consta no Relatório de Gestão da Suest/PA, página 48, a celebração dos instrumentos de repasse e a transferência de recursos financeiros são executadas pela Funasa Presidência, cabendo às Superintendências Estaduais os atos subsequentes à celebração, tais como: controle de vigência, acompanhamento da execução do objeto, aditamentos, etc.

## 1.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

### 1.2.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

#### 1.2.1.1 INFORMAÇÃO

#### Resultados Quantitativos e Qualitativos da Ação 7652 Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Doenças e Agravos.

##### Fato

Em consulta realizada no Siconv, em 24 de abril de 2017 na Ação 7652 – Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares (MSD) para Prevenção e Controle de Doenças e Agravos, entre os exercícios de 2013 e de 2016, foram firmados 28 convênios com 26 prefeituras situadas no Estado do Pará, no montante de R\$ 18.598.106,89.

Tabela – Dados dos convênios vigentes em 2016, firmados entre 2013 e 2016.

Número Siconv	Vigência Início	Vigência Fim	Qtde MSD*	Valor Convênio (R\$)	Valor repasse Funasa (R\$)
823464/2015	31/12/2015	31/12/2018	149	1.833.867,82	1.822.116,00
823419/2015	31/12/2015	31/12/2018	76	36.775,74	900.000,00
826194/2015	31/12/2015	31/12/2018	64	741.100,00	741.100,00
826193/2015	31/12/2015	31/12/2018	68	741.100,00	741.100,00
826191/2015	31/12/2015	31/12/2018	1	741.100,00	741.100,00
826190/2015	31/12/2015	31/12/2018	64	741.100,00	741.100,00
826189/2015	31/12/2015	31/12/2018	1	741.100,00	741.100,00
826188/2015	31/12/2015	31/12/2018	64	741.100,00	741.100,00
826187/2015	31/12/2015	31/12/2018	64	741.100,00	741.100,00
826186/2015	31/12/2015	31/12/2018	1	741.100,00	741.100,00
826185/2015	31/12/2015	31/12/2018	64	741.100,00	741.100,00
802909/2014	31/12/2014	29/06/2017	67	633.506,43	600.000,00
802896/2014	31/12/2014	29/06/2017	67	633.506,43	600.000,00
802767/2014	05/12/2014	05/12/2017	62	633.500,00	600.000,00
802906/2014	16/12/2014	16/12/2017	66	606.000,00	600.000,00
796488/2013	31/12/2013	31/12/2018	45	551.951,26	490.000,00



796485/2013	31/12/2013	30/12/2017	45	551.019,96	500.000,00
826192/2015	31/12/2015	31/12/2018	48	529.466,27	529.466,27
796487/2013	31/12/2013	30/10/2017	55	519.551,08	490.000,00
796483/2013	31/12/2013	30/12/2017	55	508.512,68	490.000,00
796476/2013	31/12/2013	30/12/2017	55	501.628,84	490.000,00
796482/2013	31/12/2013	29/04/2017	48	500.000,00	490.000,00
796480/2013	31/12/2013	25/12/2016	40	500.000,00	490.000,00
796478/2013	31/12/2013	29/04/2018	80	500.000,00	490.000,00
796477/2013	31/12/2013	20/12/2017	47	498.308,01	480.216,29
796479/2013	31/12/2013	30/12/2017	80	497.790,00	485.000,00
796484/2013	31/12/2013	25/12/2017	46	497.260,15	480.033,24
796486/2013	31/12/2013	30/12/2017	60	495.562,22	485.394,64
<b>Total</b>			<b>1.582</b>	<b>18.598.106,89</b>	<b>18.182.126,44</b>

\*Dados retirados da aba "Plano de Trabalho/Plano de Aplicação Detalhado", do Siconv.

Fonte: Siconv, consultado em 24 de abril de 2017.

Com base nos dados da tabela acima e de outros dados extraídos do Siconv, observa-se:

### 1. Baixo percentual de repasse de recursos pela Funasa.

Apesar de os convênios terem sido assinados há no mínimo um ano e cinco meses, observa-se que:

- Dos R\$ 18.182.126,44, apenas R\$ 1.580.000,00 foram repassados pela Funasa aos convenientes até o momento, conforme tabela abaixo.

*Tabela – Dados dos convênios vigentes em 2016, firmados entre 2013 e 2016, que tiveram recursos repassados pela Funasa.*

Número Siconv	Vigência Início	Vigência Fim	Qtde MSD*	Valor repasse Funasa (Convênio) (R\$)	Valor já repassado pela Funasa (R\$)
802909/2014	31/12/2014	29/06/2017	67	600.000,00	300.000,00
802896/2014	31/12/2014	29/06/2017	67	600.000,00	300.000,00
796487/2013	31/12/2013	30/10/2017	55	490.000,00	490.000,00
796476/2013	31/12/2013	30/12/2017	55	490.000,00	245.000,00
796482/2013	31/12/2013	30/04/2018	48	490.000,00	245.000,00
<b>Total</b>			<b>292</b>	<b>2.670.000,00</b>	<b>1.580.000,00</b>

\*Dados retirados da aba "Plano de Trabalho/Plano de Aplicação Detalhado", do Siconv.

Fonte: Siconv, consultado em 24 de abril de 2017.

- Dos 28 convênios, 22 tiveram atraso no cronograma de desembolso. Conforme consulta no Siconv, em 15 de maio de 2017, os convênios que não estão com cronogramas de desembolso atrasados são: 823419/2015, 826193/2015, 802906/2014, 796482/2013, 796480/2013 e 796484/2013.



A Suest/PA informa, por meio do Ofício nº 737, de 19 de julho de 2017, que para os municípios recebam os valores referentes ao repasse da Funasa é necessário que eles cumpram as seguintes etapas:

- “1- Apresentem de forma Física os Projetos Básicos de Engenharia na Suest, para a devida análise e aprovação;*
- 2- Após a aprovação do Projeto Básico a Prefeitura deve encaminhar via Sistema SIGA a documentação que comprove que concluiu o processo Licitatório, anexando Laudo de Homologação, Planilha Contratada, CNAE e CEI da obra, etc.;*
- 3- Somente após essas informações a Funasa Libera a 1º Parcela”.*

Apesar da existência dessas etapas para liberação dos recursos, já sabida pelo município e pela Funasa, observa-se a falta de adequação dos cronograma de desembolso às etapas que devem ser seguidas pelo município. A falta de atualização do cronograma de desembolso ocasiona falhas na transparência dos convênios.

## **2. Poucas informações sobre andamento das obras no Siconv.**

Dos cinco convênios que já tiveram recursos repassados pela Funasa, apenas um possui relatórios de execução cadastrados no Siconv, o Convênio Siconv nº 802896/2014.

Em consulta ao Siconv, em 15 de maio de 2017, observa-se que foram encaminhados quatro relatórios pelo conveniente, no entanto, apenas um foi aprovado pela concedente. Restando três no status de “Em Análise pelo Fiscal Concedente”. O relatório aprovado informa a conclusão de sete módulos de melhoria sanitária domiciliar.

A falta de informações sobre o andamento da obra e sobre o acompanhamento do órgão repassador do recurso dificulta o desenvolvimento do controle, seja pelos órgãos fiscalizadores, seja pela população.

Para melhor compreender sobre o controle e acompanhamento das transferências concedidas na Suest/PA, foram selecionados nove convênios: 826186/2015, 802896/2014, 823464/2015, 826193/2015, 826194/2015, 826190/2015, 796487/2013, 796476/2013 e 826191/2015, utilizando-se como critério a materialidade do convênio. Os exames demonstraram que há:

- a. Falta de transparência na análise do projeto básico/termo de referência;
- b. Deficiências nos procedimentos de celebração de termo aditivo:
  - b.1. Aprovação de termo aditivo sem emissão de parecer da equipe de convênio sobre os aspectos formais do termo aditivo;
  - b.2. Demora na celebração de termo aditivo.
- c. Deficiências no acompanhamento e fiscalização das transferências concedidas:
  - c.1. Falta de integração dos relatórios e pareceres emitidos pela Suest/PA durante o acompanhamento do convênio e relatórios que nem sempre estão acompanhados de evidências e/ou que não possibilitam relacionar as evidências ao que está registrado nos relatórios;
  - c.2. Falta de evidências de que a Suest/PA realiza análise sistemática quanto aos aspectos financeiros do convênio, em descumprimento ao que estabelece a Ordem de Serviço Funasa nº 02, de 05 de julho de 2012;
  - c.3. Falta de transparência quanto ao acompanhamento da Suest/PA em relação à execução física da obra; e



c.4. Falta de informações sobre o andamento da obra no exercício de 2016, sem evidências de que houve acompanhamento e cobrança da Suest/PA por informações quanto à execução do convênio.

Todas as deficiências detectadas estão detalhadas em itens específicos deste relatório.

## **2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS**

### **2.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO**

#### **2.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS**

##### **2.1.1.1 INFORMAÇÃO**

###### **Normativos e procedimentos realizados nas transferências concedidas.**

###### **Fato**

Em relação às transferências concedidas, do ponto de vista normativo, a Suest/PA faz uso dos seguintes:

1. Portaria Interministerial MPOG, MF e CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse;
2. Portaria Funasa nº 1.104, de 23 de setembro de 2010, que dispõe sobre a descentralização dos atos subsequentes à celebração dos Convênios e Termos de Compromisso para as Coordenações Regionais da Fundação Nacional de Saúde;
3. Portaria Funasa nº 586, de 17 de agosto de 2015, que institui periodicidade de quatro meses para inclusão do Relatório de Andamento, os quais são de responsabilidade exclusiva dos convenientes/compromitentes, para fins de acompanhamento da situação das obras e demais ações pela Funasa;
4. Portaria Funasa nº 573, de 26 de julho de 2016, que dispõe sobre critérios e procedimentos para a transferência de recursos financeiros das ações de saneamento e saúde ambiental custeadas pela Funasa;
5. Ordem de Serviço Funasa nº 02, de 05 de julho de 2012, que define procedimentos para o acompanhamento da execução físico-financeira de convênios e termos de transferência;
6. Ordem de Serviço Funasa nº 02, de 10 de outubro de 2014, que define critérios de avaliação quanto ao status da obra com adoção de definições sobre estágio de execução física de obras e de outras ações, objeto de acompanhamento pela Funasa; e
7. Manual de Procedimentos para Execução de Convênios ou Termos de Compromisso para Obras e Serviços de Engenharia Executados Direta ou Indiretamente pela Funasa. Ministério da Saúde, Fundação Nacional de Saúde. – Brasília: Funasa, 2015.

De posse dos normativos e de entrevista realizada com os servidores do Serviço de Convênios (Secov) e da Divisão de Engenharia de Saúde Pública (Diesp), são descritos, a seguir, de forma simplificada, os procedimentos realizados nas transferências analisadas:

###### **1. Celebração**

Foi verificado que todo o fluxo de celebração dos convênios está centralizado na Funasa Presidência, em Brasília, chegando à Suest/PA depois que os procedimentos de celebração estão concluídos, conforme estabelece o art. 2º da Portaria Funasa nº 1.104, de 23 de setembro de 2010.



A partir da celebração, a Suest/PA atua na análise do projeto básico/termo de referência; no acompanhamento e fiscalização da execução da transferência; na celebração de termos aditivos, se necessário (se o processo físico estiver na Suest/PA) e; na análise da prestação de contas.

## 2. Análise Projeto Básico/Termo de Referência

A Funasa faz uso da permissão prevista no art. 37 da Portaria Interministerial MPOG, MF e CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011, quando admite que o conveniente apresente o projeto básico/termo de referência posteriormente à celebração do convênio.

A apreciação do projeto básico/termo de referência é realizada pela Suest/PA, por meio da Diesp, a quem compete analisar e emitir parecer técnico sobre o projeto básico/termo de referência, nos moldes definidos pelo “Manual de Procedimentos para Execução de Convênios ou Termos de Compromisso e para Obras e Serviços de Engenharia Executados Direta ou Indiretamente pela Funasa”. Este parecer técnico é registrado no Sistema Integrado de Gerenciamento de Ações da Funasa (Siga) e no Sistema de Gestão de Convênios (Siconv).

Sobre o assunto, a Portaria Interministerial MPOG, MF e CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011, assim dispõem:

*“Art. 37, §4º O projeto básico ou o termo de referência será apreciado pelo concedente e, se **aprovado**, ensejará a **adequação do Plano de Trabalho**;*

*§5º Constatados **vícios sanáveis** no projeto básico ou no termo de referência, estes **serão comunicados ao conveniente**, que disporá de **prazo para saná-los**.*

*§6º Caso o projeto básico ou o termo de referência **não seja entregue no prazo estabelecido no parágrafo anterior ou receba parecer contrário à sua aprovação, proceder-se-á à extinção do convênio**, caso já tenha sido assinado. ”* (original sem grifo).

## 3. Acompanhamento e Fiscalização

Conforme dispõe a Ordem de Serviço Funasa nº 02, de 05 de julho de 2012, nesta fase a Suest/PA verifica:

- *A comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, na forma da legislação que rege o assunto;*
- *A compatibilidade entre a execução do objeto, o que foi estabelecido no plano de trabalho, os desembolsos e pagamentos, conforme os cronogramas apresentados;*
- *A regularidade das informações registradas pelo conveniente no Siconv;*
- *O cumprimento das metas do Plano de Trabalho nas condições estabelecidas;*
- *A possibilidade de fomentar treinamento dos Gestores Municipais que celebraram convênios ou termos de compromisso, com a presença dos seus respectivos contadores e/ou responsáveis pela execução e prestação de contas;*
- *Existência de impropriedades na execução física ou financeira do convênio ou termo de compromisso, mediante acompanhamento e fiscalização sistematizada.*

Os procedimentos a serem adotados estão consignados nas páginas 73 a 78 do “Manual de Procedimentos para Execução de Convênios ou Termos de Compromisso e para Obras e Serviços de Engenharia Executados Direta ou Indiretamente pela Funasa”, e são desempenhados tanto pelo Secov quanto pela Diesp.



Para subsidiar o acompanhamento e fiscalização da Suest/PA, o conveniente deve prestar informações no Siconv e no Siga.

#### **4. Pagamento**

A liberação de recursos é realizada pela Funasa, em Brasília. No entanto, a Suest/PA participa do processo na fase de instrução (registrada no Siga), momento no qual atesta o atendimento dos requisitos dispostos nos normativos, em especial, da Portaria Funasa nº 573, de 26 de julho de 2016.

#### **5. Prestação de Contas**

Sobre o assunto, o art. 72 da Portaria Interministerial MPOG, MF e CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011, estabelece:

*“Art. 72. O órgão ou entidade que receber recursos na forma estabelecida nesta Portaria estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação, observando-se o seguinte: I - o prazo para apresentação das prestações de contas será de até 60 (sessenta) dias após o encerramento da vigência ou a conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro; [...]*

*§ 1º Quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido no convênio, o concedente estabelecerá o prazo máximo de 30 (trinta) dias para sua apresentação, ou recolhimento dos recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, na forma da lei. ” (original sem grifo).*

Caso o concedente não apresente a documentação nos prazos acima, a Suest/PA registrará a inadimplência no Siconv (45 dias após notificação prévia) e no Siga por omissão do dever de prestar contas e comunicará o fato ao órgão de contabilidade analítica a que estiver vinculado, para fins de instauração de tomada de contas especial sob aquele argumento e adoção de outras medidas para reparação do dano ao erário, sob pena de responsabilização solidária.

Caso o concedente apresente a prestação de contas, a documentação é analisada nos termos do item 10.2 do “Manual de Procedimentos para Execução de Convênios ou Termos de Compromisso e para Obras e Serviços de Engenharia Executados Direta ou Indiretamente pela Funasa”, pela Diesp e pelo Secov, no âmbito técnico e financeiro, respectivamente. Consta no referido Manual que o prazo para análise da prestação de contas e a manifestação conclusiva pelo concedente será de um ano, prorrogável no máximo por igual período, desde que devidamente justificado (a contagem do prazo inicia-se no dia da apresentação da prestação de contas).

#### **2.1.1.2 INFORMAÇÃO**

##### **Amostra de convênios vigentes no exercício de 2016 selecionados para análise**

##### **Fato**

Foram selecionados para análises vinte instrumentos de transferências (convênios) de um total de 129 vigentes no exercício de 2016, conforme planilha disponibilizada pela Suest/PA.



Convém destacar que existiam ainda oitenta e nove Termos de Compromissos vigentes em 2016, firmados com Prefeituras Municipais do Estado do Pará, porém tais instrumentos de transferência não foram objeto de análise por parte da equipe de auditoria da CGU-Regional/PA.

Os convênios foram selecionados de acordo com os critérios de relevância e materialidade e representou um montante de R\$ 17.051.052,07 de um total de R\$ 72.808.340,35 de recursos conveniados vigentes no exercício de 2016, significando 23,4% desse total.

No quadro abaixo apresenta-se a relação de convênios selecionados para análise.

*Quadro: Relação de Convênios Selecionados para Análises*

<b>Nº do Convênio</b>	<b>Conveniente</b>	<b>Vigência</b>	<b>Valor (R\$)</b>
535331	Prefeitura Municipal de Ananindeua	02.07.2016	2.255.570,00
558713	Prefeitura Municipal de Ananindeua	03.06.2017	3.000.000,00
751326	Prefeitura Municipal de Anajás	14.04.2016	255.460,51
760287	Prefeitura Municipal de Alenquer	25.10.2016	200.000,00
771793	Prefeitura Municipal de Trairão	28.04.2017	1.078.000,00
775128	Prefeitura Municipal de Mãe do Rio	22.01.2016	249.898,16
793808	Prefeitura Municipal de Faro	30.06.2017	135.416,40
796476	Prefeitura Municipal de Aurora do Pará	30.12.2017	490.000,00
796487	Prefeitura Municipal de Vigia de Nazaré	30.10.2017	490.000,00
797600	Prefeitura Municipal de Ananindeua	31.12.2017	1.188.791,00
802896	Prefeitura Municipal de Gurupá	29.06.2017	600.000,00
822288	Prefeitura Municipal de Igarapé-Miri	31.12.2018	450.000,00
822359	Prefeitura Municipal de Baião	30.12.2017	880.300,00
823464	Prefeitura Municipal de Canaã dos Carajás	31.12.2018	1.822.116,00
826186	Prefeitura Municipal de São João de Pirabas	31.12.2018	741.100,00
826190	Prefeitura Municipal de Ourém	31.12.2018	741.100,00
826191	Prefeitura Municipal de Tracuateua	31.12.2018	741.100,00
826193	Prefeitura Municipal de São Caetano de Odivelas	31.12.2018	741.100,00
826194	Prefeitura Municipal de Baião	31.12.2018	741.100,00
831110	Prefeitura Municipal de Floresta do Araguaia	31.12.2019	250.000,00

Fonte: Consulta realizada no Siconv em 03 de maio de 2017 e relação fornecida por meio do Ofício nº 367/Suest/PA, de 20 de abril de 2017.

### **2.1.1.3 CONSTATAÇÃO**

#### **Falta de transparência na análise do projeto básico/termo de referência.**



## Fato

Em nove convênios (826186/2015, 802896/2014, 823464/2015, 826193/2015, 826194/2015, 826190/2015, 796487/2013, 796476/2013 e 826191/2015), selecionados com base no critério de materialidade, constantes da amostra definida em item específico deste Relatório, verificou-se que apenas no processo nº 25100.017.448/2015-50 (Convênio nº 0199/2015 – Siafi nº 823464) houve análise do projeto básico/termo de referência no exercício de 2016. Ao examiná-lo, foram identificadas deficiências, elencadas a seguir, que impactam na transparência do processo de análise do projeto básico/termo de referência.

- a. Os pareceres de aprovação do projeto não consignam a origem do documento analisado, ou seja, não indica as evidências utilizadas pelo analista para concluir pela aprovação do projeto;
- b. As informações constantes no Siconv e nos pareceres de aprovação não deixam claro o que ocorreu entre o recebimento do projeto básico/termo de referência e a aprovação;
- c. Parecer técnico emitido no Siga não deixa claro o momento de aprovação do projeto básico/termo de referência; e
- d. Falta de atualização das informações do Siconv.

As deficiências são detalhadas a seguir:

### **Processo nº 25100.017.448/2015-50 (Convênio nº 0199/2015) – Prefeitura de Canaã dos Carajás (fls. 01 a 113).**

Trata-se de processo autuado para o Convênio nº 0199/2015, referente à implantação de melhorias sanitárias domiciliares, bairro Santa Vitória e Vale da Bença, no montante de R\$ 1.833.867,82, sendo R\$ 1.822.116,00 repassados pela Funasa e R\$ 11.751,82 de contrapartida da Prefeitura Municipal de Canaã dos Carajás, vigente no período de 31 de dezembro de 2015 a 31 de dezembro de 2018. Até o momento não houve liberação de recursos para este convênio.

Em relação aos dados constantes no processo físico fornecido à CGU-Regional/PA, composto de 113 folhas, e nos sistemas Siconv e Siga, foram verificadas as seguintes deficiências que comprometem a transparência do processo de análise do projeto básico/termo de referência:

a. Os pareceres de aprovação do projeto não consignam a origem do documento analisado, ou seja, não indica as evidências utilizadas pelo analista para concluir pela aprovação do projeto.

Não há registro no processo, no Siconv ou no Siga, de que a Prefeitura encaminhou o projeto básico/termo de referência fisicamente à Suest/PA. No Siconv consta que, em 12 de setembro de 2016, a Prefeitura fez *upload* do projeto básico. No entanto, consta no Siga e no Siconv pareceres da Suest/PA aprovando o projeto em datas anteriores a apresentação do projeto (Parecer Siga, de 1º de setembro de 2016; Parecer Siconv, de 06 de setembro de 2016). Uma vez que os pareceres não consignam a localização da fonte utilizada para subsidiar suas análises, e dada a inconsistência de datas, foi solicitado à Suest/PA que apresentasse encaminhamento físico do projeto, caso houvesse.

Em resposta, a Suest/PA encaminhou o Ofício GB nº 022/16, de 10 de março de 2016 (recebido em 1º de abril de 2016 na Suest/PA), que demonstra o encaminhamento do projeto básico.



Note-se, no entanto, que como o parecer não registra a origem dos documentos analisados, não resta transparente ao público externo à Funasa o recebimento físico do projeto básico pela Suest/PA, que justifica a aparente inconsistência de datas no Siconv.

b. As informações constantes no Siconv e nos pareceres de aprovação não deixam claro o que ocorreu entre o recebimento do projeto básico/termo de referência e sua aprovação.

O projeto básico/termo de referência, recebido fisicamente pela Suest/PA em 1º de abril de 2016 (Ofício GB nº 022/16), demorou cinco meses para receber parecer técnico aprovando o documento (Parecer Siga, de 1º de setembro de 2016; Parecer Siconv, de 06 de setembro de 2016), no entanto, não há registros no Siconv, no Siga ou no processo do que ocorreu entre o recebimento do projeto e a emissão dos pareceres de aprovação.

Acrescente-se que, conforme informado pela Suest/PA por e-mail, a Funasa não possui prazo estabelecido para apreciação do projeto básico/termo de referência.

A falta de prazos para o processo de apreciação do projeto básico/termo de referência, aliado à falta de transparência sobre o que ocorreu entre o recebimento do projeto e a emissão do parecer, demonstra a falta de transparência do processo de aprovação do projeto básico/termo de referência para o público externo à Funasa.

c. Parecer técnico emitido no Siga não deixa claro o momento de aprovação do projeto básico/termo de referência.

Consta no parecer técnico, do Siga, três datas diferentes: 1º de setembro de 2016, 13 de outubro de 2016 e 15 de dezembro de 2016, no entanto, não há registro sobre o motivo disto ocorrer, o que dificulta a verificação da data em que a Suest/PA efetivamente aprovou o projeto.

Além disso, o parecer está embasado em análise consignada no *check-list*, peça que acompanha o parecer, no entanto, o *check-list* não indica as evidências utilizadas pelo analista para respondê-lo, e tampouco informa onde estão localizadas estas evidências, fato que dificulta a verificação da consistência da análise e, portanto, compromete a transparência do parecer.

d. Falta de atualização das informações do Siconv.

Apesar de possuir registro de pareceres aprovando o projeto básico/termo de referência, tanto no Siga quanto no Siconv, na aba “Projeto Básico/Termo de Referência”, do Siconv, o projeto consta como em situação de “em análise”, o que demonstra deficiência na atualização das informações e, portanto, na transparência da informação ao público externo.

Apesar de possuir registro de pareceres aprovando o projeto básico/termo de referência, tanto no Siga quanto no Siconv, na aba “Ajustes do PT”, não foram identificados registros que demonstrem que houve adequação do plano de trabalho, etapa obrigatória após a aprovação do projeto básico/termo de referência, conforme dispõe o §4º do art. 37 da Portaria Interministerial MPOG, MF e CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011.

Apesar de o chefe da Diesp possuir competência para supervisionar e avaliar as atividades de engenharia, dentre elas a de análise dos projetos básicos/termos de referência (inciso I



do art. 84 do Regimento Interno da Funasa), as deficiências acima demonstram que há falhas nesse processo de supervisão/avaliação.

## **Causa**

Ao chefe da Diesp compete supervisionar e avaliar as atividades de engenharia, dentre elas a de análise dos projetos básicos/termos de referência (inciso I do art. 84 do Regimento Interno da Funasa), no entanto, foi verificado que no desenvolvimento desta competência o chefe não dispõe de:

- Procedimento/rotina de controle para verificação da consistência dos pareceres, no que diz respeito a aspectos como clareza, precisão e suficiência das evidências apresentadas pelos analistas nos pareceres de análise dos projetos básicos/termos de referência, bem como na verificação de atualização do Siconv; e
- Normativo que defina prazos para as etapas desenvolvidas pelas Superintendências Regionais na análise do projeto básico/termo de referência.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 552/Suest-Pa-Gab/Sapla, de 05 de junho de 2017, a Suest/PA apresentou a seguinte manifestação:

“Processo nº 25100.017.448/2015-50 (Convênio nº 0199/2015) Prefeitura de Canaã dos Carajás (fls. 01 a 113), (subitens: a, b, c, e d).

- Considerações: Inicialmente informa-se que o citado processo fica albergado no Serviço de Convênio desta Suest-Pa e, como esclarecido, o respectivo Processo de Projeto nº 25200.001.974/2016-51, fisicamente, fora encaminhado para Divisão de Engenharia, doravante Diesp, no dia 05/04/2016, contendo 22 folhas, autuando o Ofício GB nº 022/16, de 10/03/16, assinado pelo prefeito municipal de Canaã dos Carajás, carreando parte do projeto técnico para análise pela Diesp. Portanto, analisando o Processo de Projeto, observa-se que, entre a entrega física do projeto, análise e o encaminhamento para aprovação do projeto pela autoridade máxima desta Suest-Pa, via SICONV, respeitando o perfil do analista no SIGA e SICONV, constata-se a existência dos seguintes Ofícios:

- 1 - Ofício nº 347/SUEST-PA/FUNASA, de 08/04/16, encaminhado ao prefeito municipal, informando sobre os recursos disponibilizados e carreando a Nota Técnica, solicitando o saneamento das pendências técnicas verificadas na análise técnica. (fls. 23 a 26);
- 2 - Ofício GB nº 050/16, de 04/05/16, assinado pelo prefeito municipal de Canaã dos Carajás, carreando nova documentação técnica para análise desta Diesp. (fls. 27 a 34);
- 3 - Ofício GB nº 062/16, de 20/05/16, assinado pelo prefeito municipal de Canaã dos Carajás, carreando documentação técnica, complementar, para análise desta Diesp. (fls. 37 a 60);
- 4 - Ofício GB nº 077/16, de 28/06/16, assinado pelo prefeito municipal de Canaã dos Carajás, carreando documentação técnica, complementar, para análise desta Diesp. (fls. 62 a 93).

Portanto, comprova-se a origem de toda documentação e o processo produtivo empregado durante a análise do projeto técnico, sua conclusão e seu encaminhamento para autoridade máxima desta Suest-Pa, lavrar a sua aprovação, via sistema, a qual se encontra pendente. Dessa forma, conclui-se que, ainda, não se estabeleceu as condições necessária para que a Diesp, implemente a programação para iniciar as atividades de acompanhamento da execução física do Convênio nº 0199/2015.



Assim nos pronunciamos quantos a presente constatação e respectivos subitens, respeitosamente, reiterando nossas escusas quanto aos achados apontados no subitem: "d. Falta de atualização das informações do Siconv", cujo assunto fora justificado ao norte, cabendo, ainda, o compromisso particular desta Diesp em levar adiante procedimentos pedagógicos de conscientização entre os servidores, quanto a necessária e exemplar atualização e inserções das informações nos sistemas de convênios.".(SIC)

### **Análise do Controle Interno**

A Suest/PA informa sobre a existência do Processo de Projeto nº 25200.001.974/2016-51 e lista os documentos que o compõe para comprovar a origem da documentação e o processo de análise do projeto. No entanto, o referido processo não foi disponibilizado à CGU-Regional/PA durante os trabalhos de campo e nem foi encaminhado anexo à manifestação da unidade.

O Siconv é o sistema próprio para conferir transparência ao andamento do convênio e nele devem estar registradas todas as informações relativas aos convênios, desde sua aprovação até a prestação de contas do convênio, conforme determina o art. 3º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011. No entanto, em contrário ao que dispõe o normativo, a Suest/PA não disponibiliza informações ao público externo à unidade quanto à aprovação do Convênio nº 0199/2015, firmado entre a Funasa e a Prefeitura de Canaã dos Carajás, uma vez que não há informações de que:

- A Prefeitura encaminhou documentação referente ao projeto básico por meio do Ofício GB nº 022/16, de 10 de março de 2016, antes da inclusão desta documentação no Siconv;
- A Diesp verificou a necessidade de mudanças/complementação da documentação apresentada inicialmente e que notificou a Prefeitura quanto a estas pendências;
- A Prefeitura realizou as modificações necessárias e enviou documentação complementar;
- Ainda há necessidade de aprovação do projeto pela autoridade máxima da Suest/PA e quais as razões para demora desta aprovação, uma vez que o parecer técnico está disponível desde setembro de 2016.

A necessidade de recorrer a processo físico para tomar conhecimento destas informações demonstra a necessidade de aprimoramento da unidade na prestação de informação ao público externo, deficiência inclusive reconhecida pela Suest/PA.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Elaborar procedimento/rotina que oriente os analistas a incluir em seus pareceres/relatórios a origem das informações analisadas (ofício, memorando, documento extraído de sistema), de forma a aumentar a clareza, a confiabilidade e a transparência dos pareceres.

Recomendação 2: Elaborar procedimento/rotina para que os pareceres/relatórios sejam formalmente avaliados pelo chefe da Diesp, de modo que este desenvolva a atividade de supervisão e avaliação dos pareceres/relatórios, principalmente no que se refere à clareza, precisão e suficiência das evidências constantes no documento.

Recomendação 3: Propor à Funasa, órgão central, que elabore normativo definindo prazos para as etapas necessárias à análise do projeto básico/termo de referência, de modo a tornar isonômico e transparente o processo de análise.



## 2.1.1.4 CONSTATAÇÃO

### Deficiências nos procedimentos de celebração de termo aditivo.

#### Fato

Em quatro convênios (802896/2014, 823464/2015, 796487/2013 e 796476/2013), selecionados aleatoriamente, constantes da amostra definida em item específico deste Relatório, verificou-se que houve a celebração de termos aditivos no exercício de 2016. Em todos foram identificadas deficiências na celebração de termos aditivos, descritas a seguir:

- Aprovação de termo aditivo sem emissão de parecer da equipe de convênio sobre os aspectos formais do termo aditivo. Conforme estabelece o art. 3º da Portaria Funasa nº 1.104, de 23 de setembro de 2010, os termos aditivos *serão submetidos à análise prévia e emissão de parecer da equipe de engenharia e de convênios, que se pronunciarão quanto à viabilidade técnica e formal e, por fim, da Procuradoria Federal quanto à legalidade* (original sem grifo); e
- Demora na celebração de termo aditivo.

As situações são detalhadas, a seguir, processo a processo:

#### **1. Processo nº 25100.017.448/2015-50 (Convênio nº 0199/2015) – Prefeitura de Canaã dos Carajás (fls. 01 a 113).**

Trata-se de processo autuado para o Convênio nº 0199/2015, referente à implantação de melhorias sanitárias domiciliares nos bairros Santa Vitória e Vale da Bença, no montante de R\$ 1.833.867,82, sendo R\$ 1.822.116,00 repassados pela Funasa e R\$ 11.751,82 de contrapartida da Prefeitura Municipal de Canaã dos Carajás, vigente no período de 31 de dezembro de 2015 a 31 de dezembro de 2018. Até o momento não houve liberação de recursos para este convênio.

Em relação aos dados constantes no processo físico fornecido à CGU-Regional/PA, composto de 113 folhas, e nos sistemas Siconv e Siga, foram verificadas as seguintes deficiências no termo aditivo celebrado no exercício de 2016:

- Aprovação de termo aditivo sem emissão de parecer da equipe de convênio sobre os aspectos formais do termo aditivo.

A análise da equipe de engenharia consta no parecer de 06 de setembro de 2016, registrado no Siconv. A análise da Procuradoria, no Parecer nº 00025/2017/PFE/FUN/PA/PFFUNASA /PGF/AGU, de 08 de março de 2017 (fls. 104 a 107). No entanto, o parecer de análise da equipe de convênios quanto aos aspectos formais não foi encontrado nem nos sistemas (Siga e Siconv) e nem no processo. Mesmo assim o 1º Termo Aditivo foi assinado em 10 de abril de 2017 (fls.108 e 109), fato que demonstra falha no processo de aprovação do termo aditivo.

O 1º Termo Aditivo teve por objeto a redução da contrapartida e a inclusão do novo plano de trabalho e cronograma de desembolso. No entanto, o cronograma previa que a Funasa realizaria a liberação de R\$ 455.529,00, referente à primeira parcela, em fevereiro de 2017, o que não havia ocorrido no momento da assinatura do termo aditivo, portanto, o termo aditivo já foi assinado com inadequação do cronograma de desembolso, fato que



poderia ser evitado se a análise da equipe de convênios, quanto aos aspectos formais, tivesse ocorrido.

Registre-se que não foram identificadas evidências que demonstrem que a Funasa possui parâmetros para avaliar os termos aditivos quanto à viabilidade formal.

- Demora na celebração de termo aditivo.

Em 05 de setembro de 2016, conforme consta no Siconv, a Prefeitura registrou proposta de termo aditivo para alterar o valor global da proposta, com redução da contrapartida inicial de R\$ 21.000,00 para R\$ 11.751,82.

A solicitação da Prefeitura exige a emissão de Termo Aditivo e, conforme a Portaria Funasa nº 1.104, de 23 de setembro de 2010, cabe à Suest/PA executar alguns atos subsequentes à celebração dos convênios, dentre eles, termos aditivos. No entanto, conforme consta no detalhamento de movimentação do processo, este foi enviado pela Funasa Presidência à Suest/PA no dia 21 de novembro de 2016.

Para celebração de termo aditivo, a Suest/PA deve realizar análise e emitir parecer sobre viabilidade técnica, formal e legal, conforme determina o art. 3º da Portaria Funasa nº 1.104, de 23 de setembro de 2010.

A análise técnica, realizada pela equipe de engenharia da Diesp, consta no parecer de 06 de setembro de 2016, registrado no Siconv, ou seja, foi realizada sem a necessidade do processo físico. No entanto, a análise legal, realizada pela Procuradoria, só foi realizada posteriormente a chegada do processo físico enviado pela Funasa Presidência, em Brasília, ou seja, o envio tardio por parte desta unidade impactou no andamento processual para celebração do termo aditivo.

Não foram identificadas evidências de que a Funasa possua prazos definidos para emissão dos pareceres necessários para celebração dos termos aditivos.

## **2. Processo nº 25100.010.293/2014-40 (Convênio nº 0208/2014) – Prefeitura de Gurupá (fls. 01 a 164).**

Trata-se de processo autuado para o Convênio nº 0208/2014, referente à implantação de melhorias sanitárias domiciliares no Município de Gurupá/PA, no montante de R\$ 633.506,43, sendo R\$ 600.000,00 repassados pela Funasa e R\$ 33.506,43 de contrapartida da prefeitura, vigente no período de 31 de dezembro de 2014 a 29 de junho de 2017. Até o momento foram liberados R\$ 300.000,00 pela Funasa, referente à primeira parcela.

Em relação aos dados constantes no processo físico fornecido à CGU-Regional/PA, composto de 164 folhas, e nos sistemas Siconv e Siga, foi verificada a seguinte deficiência no termo aditivo celebrado no exercício de 2016:

- Aprovação de termo aditivo sem emissão de parecer da equipe de convênio sobre os aspectos formais do termo aditivo.

A análise da equipe de engenharia consta no parecer de 03 de novembro de 2016, registrado no Siconv. A análise da Procuradoria, no Parecer nº 00139/2017/PFE/FUN/PA/PFFUNASA/PGF/AGU, de 14 de dezembro de 2016 (fls. 130 a 133). No entanto, o parecer de análise da equipe de convênios quanto aos aspectos



formais não foi encontrado nem nos sistemas e nem no processo. Mesmo assim o 1º Termo Aditivo foi assinado em 30 de dezembro de 2016, prorrogando o prazo de execução até 29 de junho de 2017 (fls. 134 a 136), fato que demonstra falha no processo de aprovação do termo aditivo.

Registre-se que não foram identificadas evidências que demonstrem que a Funasa possui parâmetros para avaliar os termos aditivos quanto à viabilidade formal.

### **3. Processo nº 25100.031.185/2013-20 (Convênio nº 0190/2013) – Prefeitura de Aurora do Pará (fls. 01 a 160).**

Trata-se de processo autuado para o Convênio nº 0190/2013, referente à implantação de melhorias sanitárias domiciliares no Município de Aurora do Pará/PA, no montante de R\$ 501.628,84, sendo R\$ 490.000,00 repassados pela Funasa e R\$ 11.628,84 de contrapartida da prefeitura, vigente no período de 31 de dezembro de 2013 a 31 de dezembro de 2017 (fls. 33 a 52). Até o momento foram liberados R\$ 245.000,00 pela Funasa, referente à primeira parcela.

Em relação aos dados constantes no processo físico fornecido à CGU-Regional/PA, composto de 160 folhas, e nos sistemas Siconv e Siga, foi verificada a seguinte deficiência no termo aditivo celebrado no exercício de 2016:

- Aprovação de termo aditivo sem emissão de parecer da equipe de convênio sobre os aspectos formais do termo aditivo.

A análise da equipe de engenharia consta no parecer de 11 de novembro de 2016 (fl. 139), registrado no Siconv. A análise da Procuradoria, no Parecer nº 00104/2016/PFE/FUN/PA/PFFUNASA/PGF/AGU, de 22 de novembro de 2016 (fls. 144 a 147). No entanto, o parecer de análise da equipe de convênios quanto aos aspectos formais não foi encontrado nem nos sistemas e nem no processo. Mesmo assim o 4º Termo Aditivo foi assinado em 30 de novembro de 2016, prorrogando o prazo de execução até 30 de dezembro de 2017 (fl. 149), fato que demonstra falha no processo de aprovação do termo aditivo.

Registre-se que não foram identificadas evidências que demonstrem que a Funasa possui parâmetros para avaliar os termos aditivos quanto à viabilidade formal.

### **4. Processo nº 25100.031.128/2013-41 (Convênio nº 0133/2013) – Prefeitura de Vigia de Nazaré (fls. 01 a 223).**

Trata-se de processo autuado para o Convênio nº 0133/2013, referente à implantação de melhorias sanitárias domiciliares no Município de Vigia de Nazaré/PA, no montante de R\$ 519.551,08, sendo R\$ 490.000,00 repassados pela Funasa e R\$ 29.551,08 de contrapartida da prefeitura, vigente no período de 31 de dezembro de 2013 a 30 de outubro de 2017 (fls. 52 a 91). Todo o recurso já foi liberado.

Em relação aos dados constantes no processo físico fornecido à CGU-Regional/PA, composto de 223 folhas, e nos sistemas Siconv e Siga, foi verificada a seguinte deficiência no termo aditivo celebrado no exercício de 2016:

- Aprovação de termo aditivo sem emissão de parecer da equipe de convênio sobre os aspectos formais do termo aditivo.



A análise da equipe de engenharia consta no parecer de 31 de agosto de 2016 (fl. 196), registrado no Siconv. A análise da Procuradoria, no Parecer nº 00056/2016/PFE/FUN/PA/PFFUNASA/PGF/AGU, de 09 de setembro de 2016 (fls. 203 a 206). No entanto, o parecer de análise da equipe de convênios quanto aos aspectos formais não foi encontrado nem nos sistemas e nem no processo. Mesmo assim, o 5º Termo Aditivo foi assinado em 13 de setembro de 2016, prorrogando o prazo de execução até 30 de outubro de 2017 (fl. 208), fato que demonstra falha no processo de aprovação do termo aditivo.

Registre-se que não foram identificadas evidências que demonstrem que a Funasa possui parâmetros para avaliar os termos aditivos quanto à viabilidade formal.

### **Causa**

Apesar do que dispõe o art. 3º da Portaria Funasa nº 1.104, de 23 de setembro de 2010, a equipe de convênios, representada na estrutura organizacional da Suest/PA pelo Secov, não realiza análise ou emite parecer sobre os aspectos formais dos termos aditivos, devido à ausência de parâmetros a serem avaliados pela equipe de convênios para concluir sobre a viabilidade formal da celebração de termos aditivos.

Cabe ao Secov coordenar as atividades relacionadas ao gerenciamento dos convênios (inciso III do art. 98 do Regimento Interno da Funasa). No entanto, foi verificada a demora na celebração dos convênios, devido à demora da distribuição do processo físico da Funasa Presidência, em Brasília, para a Suest/PA e a ausência de prazo para que a Suest/PA aprecie as solicitações do conveniente, realizadas por meio do Siconv.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 552/Suest-Pa-Gab/Sapla, de 05 de junho de 2017, a Suest/PA apresentou a seguinte manifestação:

“A Suest-Pa através do Serviço de Convênios – Secov – reconhece que houve uma inobservância sobre a norma estabelecida e se compromete que adotará a emissão de pareceres nos processos que envolvem as celebrações de termos aditivos de convênios, conforme estabelece a Portaria Funasa 1104/2010”. (SIC)

### **Análise do Controle Interno**

A Suest/PA reconhece que há deficiências na celebração de termos aditivos e se compromete a adotar providências para saná-las. Estas providências serão objeto de análise desta Controladoria no âmbito do acompanhamento do Plano de Providências Permanentes.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Estabelecer parâmetros/padrões para que a equipe de convênios conclua sobre a viabilidade formal da celebração de termos aditivos, de modo a atender o disposto no art. 3º da Portaria Funasa nº 1.104, de 23 de setembro de 2010.

Recomendação 2: Estabelecer prazo para que os analistas responsáveis pelo acompanhamento dos convênios apreciem as solicitações realizadas pelos convenientes por meio do Siconv.



### 2.1.1.5 CONSTATAÇÃO

#### **Deficiências no acompanhamento e fiscalização das transferências concedidas.**

##### **Fato**

Em relação ao acompanhamento e fiscalização de convênios, foi observado que dos nove convênios (826186/2015, 802896/2014, 823464/2015, 826193/2015, 826194/2015, 826190/2015, 796487/2013, 796476/2013 e 826191/2015), selecionados com base no critério de materialidade, constantes da amostra definida em item específico deste Relatório, houve liberação de recursos em três processos, quais sejam:

- Convênio nº 0208/2014 (Processo nº 25100.010.293/2014-40): referente à implantação de melhorias sanitárias domiciliares no Município de Gurupá/PA, no montante de R\$ 633.506,43, sendo R\$ 600.000,00 repassados pela Funasa e R\$ 33.506,43 de contrapartida da prefeitura, vigente no período de 31 de dezembro de 2014 a 29 de junho de 2017. Até o momento foram liberados R\$ 300.000,00 pela Funasa, referente à primeira parcela;

- Convênio nº 0190/2013 (Processo nº 25100.031.185/2013-20): referente à implantação de melhorias sanitárias domiciliares no Município de Aurora do Pará/PA, no montante de R\$ 501.628,84, sendo R\$ 490.000,00 repassados pela Funasa e R\$ 11.628,84 de contrapartida da prefeitura, vigente no período de 31 de dezembro de 2013 a 31 de dezembro de 2017 (fls. 33 a 52). Até o momento foram liberados R\$ 245.000,00 pela Funasa, referente à primeira parcela; e

- Convênio nº 0133/2013 (Processo nº 25100.031.128/2013-41): referente à implantação de melhorias sanitárias domiciliares no Município de Vigia de Nazaré/PA, no montante de R\$ 519.551,08, sendo R\$ 490.000,00 repassados pela Funasa e R\$ 29.551,08 de contrapartida da prefeitura, vigente no período de 31 de dezembro de 2013 a 30 de outubro de 2017 (fls. 52 a 91). Todo o recurso já foi liberado.

A análise das informações constantes nos processos e nos sistemas Siconv e Siga demonstrou que há deficiências no acompanhamento e fiscalização de todos os processos da amostra, descritas a seguir.

1. Os relatórios/pareceres produzidos pela Suest/PA não possuem evidências adequadas e/ou suficientes;
2. Falta de integração dos relatórios e pareceres emitidos pela Suest/PA durante o acompanhamento do convênio;
3. Falta de transparência quanto ao acompanhamento da Suest/PA em relação à execução física da obra;
4. Falta de informações e transparência sobre o andamento da obra no exercício de 2016, sem evidências de que houve acompanhamento e cobrança da Suest/PA por informações quanto à execução do convênio;
5. Falta de evidências de que a Suest/PA realiza análise sistemática quanto aos aspectos financeiros do convênio, em descumprimento ao que estabelece a Ordem de Serviço Funasa nº 02, de 05 de julho de 2012.

Os detalhamentos de cada um dos achados estão descritos a seguir:

- 1. Os relatórios/pareceres produzidos pela Suest/PA não possuem evidências adequadas e/ou suficientes.**



Em 2016, foram produzidos dez relatórios/pareceres em relação aos convênios analisados: sendo nove para o Convênio nº 0208/2014 e um para o Convênio nº 0190/2013. Para o Convênio nº 0133/2013, apesar de não ter sido emitido nenhum relatório/parecer em 2016, neste exercício foi realizada visita técnica ao Município e emitido relatório em 2017 em que a Suest/PA registra a execução de 100% do objeto.

Em sete dos relatórios/pareceres produzidos pela Suest/PA para acompanhamento do Convênio nº 0208/2014 foram observadas falhas quanto à adequação (qualidade) e suficiência (quantidade) das evidências para suportar os registros constantes nestes relatórios/pareceres.

Quadro – Análises dos relatórios/pareceres do Convênio nº 0208/2014.

Relatório/Parecer	Evidência	Situação Verificada	Análise
Relatório de Visita Técnica, de 17 de junho de 2016 (Siga).	Relatório Fotográfico	- Registra que um módulo sanitário foi concluído, que outros dez módulos estão em construção e que havia inconsistências que deveriam ser corrigidas. No entanto, não especifica a localização do módulo construído e dos que ainda estão em construção, nem especifica a localização e quais foram as inconsistências encontradas. O relatório fotográfico também não traz estas informações. - Apesar de informar no relatório que a visita técnica foi realizada no dia 03 de junho de 2016, há fotos que registram a data de 16 de junho de 2016, ou seja, posterior à data da visita.	As evidências apresentam falhas na qualidade e não são suficientes para suportar os registros do analista no relatório.
Relatório de Acompanhamento (técnico-físico), de 21 de junho de 2016 (Siconv).	Relatório de Visita Técnica, de 17 de junho de 2016.	Mesma da verificado no Relatório de Visita Técnica, de 17 de junho de 2016.	As evidências apresentam falhas na qualidade e não são suficientes para suportar os registros do analista no relatório.
Parecer de aprovação do Relatório de Execução da Prefeitura, de 12 de julho de 2016 (Siconv).	-	A Prefeitura registrou, no Relatório de Execução da Prefeitura, de 12 de julho de 2016, que foi realizada a instalação da placa da obra e a construção de sete módulos de melhoria sanitária. No entanto, não incluiu qualquer documento para comprovar esta execução. Mesmo assim, o relatório foi aprovado pelo “fiscal concedente” da Funasa, em 19 de julho de 2016, que consignou a seguinte observação: “Aprovar”. Em 26 de julho de 2016, o mesmo servidor, aprovou o relatório com perfil de “gestor concedente”, e consignou a seguinte observação “conforme plano de trabalho”. Observa-se que não há informações quanto aos	Não há indicação de evidência que fundamente a aprovação, pela Suest/PA, do Relatório de Execução da Prefeitura.



Relatório/Parecer	Evidência	Situação Verificada	Análise
		documentos analisados para aprovar o relatório e tampouco sobre as evidências que levaram o analista a registrar que há conformidade com o plano de trabalho. Além disso, foi observado que o mesmo servidor que possui o perfil de “fiscal concedente” aprovou o relatório na condição de “gestor concedente”.	
Relatório de Acompanhamento (técnico-físico), de 12 de julho de 2016 (Siconv).	-	Consigna a conformidade do pagamento da nota fiscal nº 458, no montante de R\$ 67.943,09, referente à instalação da placa da obra e da construção de sete módulos de melhoria sanitária. No entanto, o analista não informa quais documentos examinados permitiram concluir que os valores pagos estão coerentes com a execução física e não anexa qualquer evidência ao relatório.	Não há indicação de evidência que fundamente a conclusão da Suest/PA de que a nota fiscal é coerente com a execução física.
Relatório de Acompanhamento (técnico-físico), de 13 de julho de 2016 (Siconv).	-	Consigna que as etapas estão sendo executadas de acordo com as quantidades e períodos programados no plano de trabalho e que o objeto está sendo executado na localidade e endereço especificados no plano de trabalho. No entanto, o analista não informa quais documentos examinados permitiram concluir pela adequação ao plano de trabalho e não anexa qualquer evidência ao relatório. Registre-se que em relação as quantidades e períodos constantes no plano de trabalho, no Siconv não há etapas a serem alcançadas pelo conveniente ao longo do período de vigência, consta apenas a conclusão de todos os módulos no período total de vigência.	- Não há indicação de evidência que fundamente a conclusão da Suest/PA de que a execução está adequada ao plano de trabalho. - O plano de trabalho detalhado, constante no Siconv, não traz metas a serem alcançadas em diferentes períodos, pela prefeitura, ao longo do período de vigência do convênio.
Relatório de Acompanhamento (técnico-físico), de 26 de dezembro de 2016 (Siconv).	-	Consigna que as etapas estão sendo executadas de acordo com as quantidades e períodos programados no plano de trabalho, que o objeto está sendo executado na localidade e endereço especificados no plano de trabalho e a conformidade do pagamento da nota fiscal nº 482, no montante de R\$ 84.436,83, referente à construção de nove módulos de melhoria sanitária. O analista consigna que as informações estão suportadas por relatório e termo de recebimento dos módulos, no entanto, nenhum destes documentos foi anexado ou constam no Siconv.	Apesar de indicar as evidências, a Suest/PA não indica a localização destas evidências e nem as anexa ao Siconv.



Relatório/Parecer	Evidência	Situação Verificada	Análise
Relatório de Visita Técnica, de 26 de dezembro de 2016 (Siga).	-	<p>Elaborado com base em visita realizada dia 02 de dezembro de 2016, registra que sete módulos sanitários estão totalmente executados e que outros treze estão em execução e apresentavam necessidade de correções (não constam informações detalhadas sobre a localização destes treze módulos e quais os problemas associados a cada um deles).</p> <p>Observa-se que, apesar de a Suest/PA possuir informação sobre a localização dos módulos de melhorias sanitárias que serão construídos pela Prefeitura, a unidade não faz uso desta informação para elaborar “Relatório de Visita Técnica” de 26 de dezembro de 2016, na medida em que não aponta a localização dos sete módulos construídos e dos outros treze em construção e que não especifica a localização das inconsistências detectadas durante a visita. A ausência destas informações dificulta o acompanhamento posterior de problemas detectados durante a visita técnica. Além disso, o relatório não está acompanhado de relatório fotográfico ou de qualquer evidência que suporte as informações registradas no relatório, fato que reduz a confiabilidade/consistência das informações consignadas no documento e demonstra a falta de padrão existente entre os relatórios de visita técnica, visto que o Relatório de Visita Técnica”, de 17 de junho de 2016, possui relatório fotográfico.</p>	O relatório não traz qualquer evidência que fundamente suas conclusões.

Fonte: Relatórios/Pareceres apontados na coluna “Relatório/Parecer”.

## 2. Falta de integração dos relatórios e pareceres emitidos pela Suest/PA durante o acompanhamento do convênio.

### Convênio nº 208/2014:

Em relação a este item duas situações foram identificadas. A primeira é descrita a seguir. Em 03 de junho de 2016, a Suest/PA realizou visita técnica na obra, conforme consta no Siga no “Relatório de Visita Técnica”, de 17 de junho de 2016, em que o analista registrou que um módulo sanitário foi concluído, que outros dez módulos estão em construção e que havia inconsistências que deveriam ser corrigidas.

O relatório está acompanhado de fotografias, no entanto, não há especificação da localização do módulo construído e tampouco das inconsistências detectadas durante a



visita técnica. Acrescente-se que, apesar de informar que a visita técnica foi realizada no dia 03 de junho de 2016, há fotos que registram a data de 16 de junho de 2016, ou seja, posterior a data da visita.

Em 29 de junho de 2016, a Prefeitura incluiu no Siconv, na aba “Execução Conveniente/Documento de Liquidação”, a nota fiscal nº 458, referente à placa da obra e à construção de sete módulos sanitários. Além disso, incluiu o “Relatório de Execução”, do tipo “Bens produzidos ou construídos”, de 12 de julho de 2016, em que informa a execução da “placa da obra” e de sete módulos de melhorias sanitárias.

O relatório de execução foi aprovado, conforme consta no Siconv, em 19 de julho de 2016, ou seja, a Suest/PA atesta a construção de sete módulos de melhorias sanitárias, sem, no entanto, registrar quais parâmetros foram utilizados para realizar esta aprovação.

Da situação descrita, observa-se que:

- Apesar de a Suest/PA possuir informação sobre a localização dos módulos de melhorias sanitárias que serão construídos pela Prefeitura, a unidade não faz uso desta informação para elaborar o “Relatório de Visita Técnica”, de 17 de junho de 2016, na medida em que não aponta a localização do módulo construído e dos outros dez em construção e não especifica a localização dos módulos que possuem inconsistências e quais seriam estas inconsistências detectadas durante a visita. A ausência destas informações dificulta o acompanhamento posterior de problemas detectados durante a visita técnica e torna frágil as evidências do relatório, na medida em que não é possível correlacionar as imagens, constantes no relatório fotográfico, com as situações descritas no relatório; e

- Não é possível verificar se as inconsistências detectadas no “Relatório de Visita Técnica”, de 17 de junho de 2016, foram consideradas para aprovar o “Relatório de Execução”, de 12 de julho de 2016, fato que demonstra a falta de integração entre os relatórios/pareceres produzidos pela Suest/PA durante o acompanhamento e fiscalização dos convênios.

A segunda situação, relacionada ao tema do item, é descrita a seguir.

Em 26 de dezembro de 2016, o analista responsável pelo acompanhamento físico do convênio, na Suest/PA, elaborou dois relatórios: o “Relatório de Avaliação do Andamento” em que sugere a aprovação da medição de execução física de 24,2%, registrada pela Prefeitura no “Relatório de Andamento – Entidade”, de 23 de dezembro de 2016; e o “Relatório de Visita Técnica” em que atesta a execução física de 10,44% (registre-se que não há relatório fotográfico).

No “Relatório de Visita Técnica”, elaborado com base em visita realizada dia 02 de dezembro de 2016, o analista relata que sete módulos sanitários estão totalmente executados e que havia outros treze em execução que, além de não estarem concluídos ainda apresentavam necessidade de correções (não constam informações detalhadas sobre a localização destes treze módulos e quais os problemas associados a cada um deles).

Já no “Relatório de Andamento – Entidade”, apresentado pela Prefeitura em 23 de dezembro de 2016, e aprovado pela Suest/PA no “Relatório de Avaliação do Andamento”, de 26 de dezembro de 2016, o conveniente registra a entrega de três módulos sanitários no dia 02 de dezembro de 2016, mesmo dia da visita técnica.



O “Relatório de Avaliação do Andamento”, de 26 de dezembro de 2016, não informa se os problemas detectados e consignados no “Relatório de Visita Técnica” foram sanados ou mesmo se eles foram considerados para aprovar o “Relatório de Andamento – Entidade”, apresentado pela prefeitura em 23 de dezembro de 2016.

Da situação descrita, observa-se que:

- Apesar de a Suest/PA possuir informação sobre a localização dos módulos de melhorias sanitárias que serão construídos pela Prefeitura, a unidade não faz uso desta informação para elaborar “Relatório de Visita Técnica”, de 26 de dezembro de 2016, na medida em que não aponta a localização dos sete módulos construídos e dos outros treze em construção e que não especifica a localização das inconsistências detectadas durante a visita. A ausência destas informações dificulta o acompanhamento posterior de problemas detectados durante a visita técnica; e

- Apesar de ter identificado durante a visita técnica, realizada em 02 de dezembro de 2016, que os módulos em construção necessitavam de correções e de possuir informação de que três módulos foram entregues no dia 02 de dezembro de 2016, conforme termos de recebimento anexos ao “Relatório de Andamento – Entidade”, de 23 de dezembro de 2016, a Suest/PA não avaliou se as correções foram realizadas para aprovar o relatório de andamento apresentado pela prefeitura. A ausência desta avaliação demonstra a falta de integração entre os relatórios emitidos pela Suest/PA e dificulta o acompanhamento de situações detectadas em relatórios específicos.

### **3. Falta de transparência quanto ao acompanhamento da Suest/PA em relação à execução física da obra.**

#### Convênio nº 0208/2014:

A Prefeitura incluiu no Siga informações sobre o andamento físico da obra por meio dos “Relatórios de Andamento – Entidade”, de 27 de abril de 2016, 17 de junho de 2016, 1º de julho de 2016, 15 de julho de 2016, 18 de julho de 2016 e 23 de dezembro de 2016, em atendimento ao que dispõe o art. 1º da Portaria Funasa nº 586, de 17 de agosto de 2015.

Estes relatórios foram avaliados pela Suest/PA no “Relatório de Avaliação do Andamento”, de 26 de dezembro de 2016, e nos “Relatórios de Visita Técnica”, de 17 de junho de 2016, e de 26 de dezembro de 2016, todos constantes no Siga.

Apesar destas informações constarem no Siga, elas não podem ser livremente acessadas pelos cidadãos. Portanto, no intuito de verificar a transparência das informações quanto ao andamento da execução física do convênio, foram analisadas as informações constantes no Siconv (área de acesso livre), sistema aberto à consulta do público externo à Funasa.

O último relatório de execução apreciado pela Funasa é de julho de 2016, enquanto que no Siga há análises realizadas em datas posteriores, restando evidente que a Suest/PA não atualiza o Siconv quanto ao acompanhamento que vem sendo feito sobre a execução física da obra, fato que compromete a transparência das informações do convênio e impacta no desenvolvimento do controle social pela população.

#### Convênio nº 0133/2013:



A Prefeitura incluiu no Siga informações sobre o andamento físico da obra por meio dos “Relatórios de Andamento – Entidade”, de 11 de fevereiro de 2016, de 16 de junho de 2016 e de 28 de dezembro de 2016.

Estes relatórios não foram analisados pela Suest/PA em 2016 e não há evidências de que o não atendimento (entre junho e dezembro) da periodicidade de quatro meses para prestar informações sobre andamento da obra, do art. 1º da Portaria Funasa nº 586, de 17 de agosto de 2015, foi objeto de acompanhamento pela Suest/PA. Não foram encontradas evidências de que a Suest/PA cobrou a prefeitura sobre a ausência de informações sobre o andamento da obra.

Apesar destas informações constarem no Siga, elas não podem ser livremente acessadas pelos cidadãos. Portanto, no intuito de verificar a transparência das informações quanto ao andamento da execução física do convênio, foram analisadas as informações constantes no Siconv, sistema aberto à consulta do público externo à Funasa.

Em consulta ao Siconv, em 15 de maio de 2017, foi verificado que não há relatórios de execução, enquanto que no Siga há análises realizadas em 2015 e 2017, restando evidente que a Suest/PA não atualiza o Siconv quanto ao acompanhamento que vem sendo feito sobre a execução física da obra, fato que compromete a transparência das informações do convênio e impacta no desenvolvimento do controle social pela população.

#### **4. Falta de informações e transparência sobre o andamento da obra no exercício de 2016, sem evidências de que houve acompanhamento e cobrança da Suest/PA por informações quanto à execução do convênio.**

##### Convênio nº 0190/2013:

A liberação da 1ª parcela do convênio foi realizada em 08 de abril de 2016, por meio da aprovação técnica e administrativa da Suest/PA (fls.126 a 131 e registro na aba “Execução Concedente/OBs” no Siconv).

A CLÁUSULA OITAVA do Convênio nº 0190/2013 (fl. 17) estabelece o seguinte: *“Após a liberação do recurso pela CONCEDENTE, compromete-se o CONVENIENTE a iniciar a execução física do objeto no prazo máximo de 6 (seis) meses, prorrogável após solicitação devidamente justificada, a ser analisada pela área técnica da CONCEDENTE, sob pena de cancelamento oficial da transferência.”* (original sem grifo).

O prazo descrito na Cláusula Oitava do convênio expirou em outubro de 2016. No entanto, não consta no Siga ou no Siconv qualquer relatório da Prefeitura que indique a situação de execução da obra, se houve solicitação de prorrogação de prazo para apresentação das informações ou mesmo que houve cobrança da Suest/PA para cumprimento da cláusula. A situação evidencia a falta de transparência sobre as informações do andamento do convênio e demonstra a deficiência no acompanhamento do convênio.

Acrescente-se que, a Portaria Funasa nº 586, de 17 de agosto de 2015, estabelece o seguinte:

*“Art. 1º Instituir periodicidade de 4 (quatro) meses para inclusão do Relatório de Andamento, os quais são de responsabilidade exclusiva dos*



*convenientes/compromitentes, para fins de acompanhamento da situação de execução das obras e demais ações pela Funasa. (original sem grifo).*

Apesar de existir determinação e periodicidade para que o conveniente adicione informações no Siga, não foi encontrada cláusula no convênio ou termo aditivo que acrescente esta obrigação ao conveniente e tampouco foram identificadas evidências que demonstre que houve cobrança, pela Suest/PA, para cumprimento deste dispositivo.

Fato semelhante ocorre no Siconv, não há nenhum relatório de execução que permita ao público externo à Funasa acompanhar o andamento do convênio, e não foram identificadas evidências que demonstre que houve cobrança, pela Suest/PA, para que o conveniente atualize as informações no sistema. A situação compromete a transparência das informações do convênio e impacta no desenvolvimento do controle social pela população.

##### **5. Falta de evidências de que a Suest/PA realiza análise sistemática quanto aos aspectos financeiros do convênio, em descumprimento ao que estabelece a Ordem de Serviço Funasa nº 02, de 05 de julho de 2012.**

###### Convênio nº 0208/2014:

Em 29 de junho de 2016 e em 15 de dezembro de 2016, a Prefeitura incluiu no Siconv, na aba “Documento de Liquidação”, informações e documentos sobre pagamentos, no montante de R\$ 152.379,92, realizados à empresa Serrão & Serrão Comércio e Serviços (CNPJ: 08.887.219/0001-66). Conforme consta no Manual do Usuário do Siconv<sup>4</sup>, o sistema permite ao conveniente gerar diferentes tipos de relatório para informar sobre a execução do convênio: bens produzidos ou construídos, bens adquiridos, serviços contratados, físico do plano de trabalho, pagamentos realizados, documentos de liquidação incluídos, etc.

Em consulta à aba “Execução Conveniente/Relatórios de Execução”, no Siconv, foi verificado que constam dois relatórios de bens produzidos ou construídos – de 12 de julho de 2016 e 23 de dezembro de 2016, elaborados pela Prefeitura.

O relatório de 12 de julho de 2016 foi aprovado pelo “fiscal concedente” da Suest/PA, em 19 de julho de 2016, e possui a seguinte observação: “Aprovar”. Em 26 de julho de 2016, o mesmo servidor, que aprovou o relatório com perfil de “fiscal concedente”, registrou aprovação no Siconv, com perfil de “gestor concedente”, e consignou a seguinte observação “conforme plano de trabalho”.

O relatório de 23 de dezembro de 2016, inserido pela Prefeitura, ainda consta com o status de “Em análise pelo Fiscal Concedente” no Siconv.

Acrescente-se que, em 2017, já foram incluídos outros dois relatórios pela Prefeitura, em 25 de janeiro de 2017 e 24 de abril de 2017, que ainda estão com status de “Em análise pelo Fiscal Concedente”.

---

4

[http://portal.convenios.gov.br/images/docs/CGCAT/manuais/Conveniente\\_Execucao\\_Processo\\_de\\_Execucao\\_Doc\\_de\\_Liquidacao\\_Pagto\\_Ingresso\\_Relatorio\\_Termo\\_Parceria.pdf](http://portal.convenios.gov.br/images/docs/CGCAT/manuais/Conveniente_Execucao_Processo_de_Execucao_Doc_de_Liquidacao_Pagto_Ingresso_Relatorio_Termo_Parceria.pdf)



Adicionalmente, foi realizada consulta à aba “Acomp. E Fiscalização/Relatório Convênio – Acompanhamento”, no Siconv, e não foi verificada a emissão de nenhum relatório da área financeira<sup>5</sup>.

Da situação descrita, observa-se que:

- Não restam claros os aspectos avaliados pela Funasa para realizar a aprovação do relatório de 12 de julho de 2016;
- Não foram identificadas evidências de que a Suest/PA notificou a Prefeitura pela ausência dos relatórios de execução do tipo “pagamentos realizados” e “documentos de liquidação incluídos”;
- Não há evidências de que foi realizada análise quanto à execução financeira;
- Não há segregação das atividades exercidas pelos perfis de “fiscal concedente” e “gestor concedente”; e
- Ausência de rotina sistemática para apreciação dos relatórios de execução incluídos pela Prefeitura, uma vez que há relatórios sem análise há mais de quatro meses.

#### Convênio nº 0190/2013:

Em 31 de maio de 2016, a Prefeitura incluiu no Siconv, na aba “Documento de Liquidação”, informações sobre pagamento (sem anexo da nota fiscal), no montante de R\$ 150.000,00, realizado à empresa EBN Construções Ltda - EPP (CNPJ: 05.414.909/0001-00). Conforme consta no Manual do Usuário do Siconv<sup>6</sup>, o sistema permite ao conveniente gerar diferentes tipos de relatório para informar sobre a execução do convênio: bens produzidos ou construídos, bens adquiridos, serviços contratados, físico do plano de trabalho, pagamentos realizados, documentos de liquidação incluídos, etc.

Em consulta à aba “Execução Conveniente/Relatórios de Execução”, do Siconv, verifica-se que não consta nenhum relatório de execução.

Tendo em vista que relatórios sobre a execução física da obra auxiliam na análise da execução financeira, foi verificado que consta no Siga o “Relatório de Avaliação do Andamento”, de 20 de maio de 2016, em que a Suest/PA registra que estão realizadas a instalação da placa da obra e a implementação de uma unidade de melhoria sanitária domiciliar, no montante de R\$ 12.390,59. Ou seja, em curto período, onze dias depois do relatório, a Prefeitura inclui na aba “Documento de Liquidação” pagamento de R\$ 150.000,00. Não foram encontradas evidências de que a Suest/PA vem acompanhando esta situação.

Acrescente-se que o “Relatório de Avaliação do Andamento”, de 20 de maio de 2016, não está acompanhado de evidências que comprovem a instalação da placa da obra e a implementação de uma unidade de melhoria sanitária domiciliar, no montante de R\$ 12.390,59.

---

<sup>5</sup>

[http://portal.convenios.gov.br/images/docs/CGCAT/manuais/Manual\\_Conveniente\\_Concedente\\_Acompanhamento\\_Fiscalizacao\\_11062015-1.pdf](http://portal.convenios.gov.br/images/docs/CGCAT/manuais/Manual_Conveniente_Concedente_Acompanhamento_Fiscalizacao_11062015-1.pdf)

<sup>6</sup>

[http://portal.convenios.gov.br/images/docs/CGCAT/manuais/Conveniente\\_Execucao\\_Processo\\_de\\_Execucao\\_Doc\\_de\\_Liquidacao\\_Pagto\\_Ingresso\\_Relatorio\\_Termo\\_Parceria.pdf](http://portal.convenios.gov.br/images/docs/CGCAT/manuais/Conveniente_Execucao_Processo_de_Execucao_Doc_de_Liquidacao_Pagto_Ingresso_Relatorio_Termo_Parceria.pdf)



Adicionalmente, em 22 de maio de 2017, foi realizada consulta à aba “Acomp. E Fiscalização/Relatório Convênio – Acompanhamento”, no Siconv, em que foi verificada a inexistência de qualquer relatório.

Da situação descrita, observa-se que:

- Não foram identificadas evidências de que a Suest/PA notificou a Prefeitura pela ausência dos relatórios de execução do tipo “pagamentos realizados” e “documentos de liquidação incluídos”;
- Não há evidências de que foi realizada análise quanto à execução financeira, nem nos sistemas Siconv e Siga e nem no processo, fornecido pela Suest/PA; e
- O “Relatório de Avaliação do Andamento”, de 20 de maio de 2016, não está acompanhado de evidências que comprovem a execução física registrada pelo analista, fato que reduz a confiabilidade/consistência das informações consignadas no documento.

#### Convênio nº 0133/2013:

Em 26 de setembro de 2016, 07 de novembro de 2016, 13 de dezembro de 2016 e 21 de dezembro de 2016, a Prefeitura incluiu no Siconv, na aba “Documento de Liquidação”, informações e documentos sobre pagamentos, no montante de R\$ 260.848,89, realizados à empresa E.M Construções Eireli - EPP (CNPJ: 17.620.735/0001-10). Conforme consta no Manual do Usuário do Siconv<sup>7</sup>, o sistema permite ao convenente gerar diferentes tipos de relatório para informar sobre a execução do convênio: bens produzidos ou construídos, bens adquiridos, serviços contratados, físico do plano de trabalho, pagamentos realizados, documentos de liquidação incluídos, etc.

Em consulta à aba “Execução Convenente/Relatórios de Execução”, do Siconv, verifica-se que não consta nenhum relatório de execução.

Em consulta à aba “Esclarecimentos do Convênio”, foi observado que em 28 de setembro de 2016 a Suest/PA registrou o seguinte: “[...] Relatório de Execução: Deverá gerar relatório ao final de toda execução financeira para que a concedente possa analisá-los.”. No entanto, a Prefeitura responde que o relatório de execução será gerado ao final da execução do convênio e não consta nenhum registro de que a Suest/PA analisou a resposta da convenente e/ou tomou alguma providência em relação a ausência do relatório de execução.

Tendo em vista que relatórios sobre a execução física da obra auxiliam na análise da execução financeira, foi verificado que constam no Siga os “Relatórios de Andamento – Entidade” em 11 de fevereiro de 2016, 16 de junho de 2016 e 28 de dezembro de 2016, elaborados pela Prefeitura. No entanto, não há “Relatório de Avaliação do Andamento” ou “Relatório de Visita Técnica”, de 2016, que registre avaliação da Suest/PA quanto à execução física. Em 20 de janeiro de 2017, a Suest/PA registra no Siga “Relatório de Visita Técnica” em que a área de engenharia atesta a execução de 100% da obra.

Da situação descrita, observa-se que:

- Não foram identificadas evidências de que a Suest/PA analisou a resposta da convenente e/ou tomou providência em relação a ausência do relatório de execução;

---

7

[http://portal.convenios.gov.br/images/docs/CGCAT/manuais/Convenente\\_Execucao\\_Processo\\_de\\_Execucao\\_Doc\\_de\\_Liquidacao\\_Pagto\\_Ingresso\\_Relatorio\\_Termo\\_Parceria.pdf](http://portal.convenios.gov.br/images/docs/CGCAT/manuais/Convenente_Execucao_Processo_de_Execucao_Doc_de_Liquidacao_Pagto_Ingresso_Relatorio_Termo_Parceria.pdf)



- Não há evidências de que foi realizada análise quanto à execução financeira, nem nos sistemas Siconv e Siga, e nem no processo fornecido pela Suest/PA; e
- Não há prazo definido para análise dos Relatórios de Andamento inseridos pelo convenente.

## **Causa**

Cabe à Diesp acompanhar, supervisionar e avaliar as atividades de engenharia, entre a análise e emissão de pareceres técnicos relativos à convênios (inciso I do art. 84 do Regimento Interno da Funasa). No entanto, foi observado que apesar de o Siconv possibilitar o cadastramento do perfil “gestor do concedente”, para aprovar relatórios e pareceres emitidos pelos “fiscais”, este perfil não vem sendo utilizado adequadamente; e que não há rotina/procedimento de controle para verificação da fundamentação dos registros constantes nos relatórios/pareceres e da integração dos documentos produzidos pelos analistas que realizam o acompanhamento e fiscalização dos convênios.

Em relação à falta de transparência, compete ao Setor de Prestação de Contas (inciso VI do art. 100 do Regimento Interno da Funasa), subordinado ao Secov, atualizar os sistemas de gestão de convênios, atividade esta que não vem sendo executada de maneira sistematizada/regular.

Por fim, registre-se que cabe à Suest/PA, por meio do Secov e da Diesp, realizar o acompanhamento e fiscalização sistematizada para verificar a conformidade de aspectos da execução física e financeira do convênio, conforme alínea “d” do item 1.1 da Ordem de Serviço Funasa nº 02, de 05 de julho de 2012. No entanto, foi verificado que não há rotina/procedimento de controle para verificação sistematizada da execução financeira.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 552/Suest-Pa-Gab/Sapla, de 05 de junho de 2017, a Suest/PA apresentou a seguinte manifestação:

“ [...]”

### **•Processo nº 25100.010.293/2014-40 (Convênio nº 0208/2015) Prefeitura de Gurupá, (subitens: 1, 2, 3 e 5).**

- Considerações: Inicialmente informa-se que o citado processo fica albergado no Serviço de Convênio desta Suest-Pa e, como esclarecido, o respectivo Processo de Projeto nº 25200.006.792/2014-12, fisicamente, fora encaminhado para Diesp, no dia 23/06/2014, contendo 36 folhas, autuando o Ofício 172/2014/GAB/PMG, de 16/06/14, assinado pelo prefeito municipal de Gurupá, carreando parte do projeto técnico para análise pela Diesp. Portanto, analisando o Processo de Projeto, observa-se que, entre a entrega física do projeto, análise e a aprovação do projeto pela autoridade máxima desta Suest-Pa, via SICONV, respeitando o perfil do analista no SIGA e SICONV, constata-se a juntada, ainda em 2014, de documentos complementares para análise técnica, (fls.37 a 69), seguidos do Ofício nº 1219/2016/GABPMG, de 10/05/16, fls. 70, assinado pelo prefeito municipal de Gurupá, informando que as pendências técnicas foram sanadas e que as obras iniciaram em 09/05/16, motivo pelo qual seguiu-se as visitas de acompanhamento do convênio:



- 1 - Relatório de Vistoria Técnica, datado em 17/06/16, pertinente a visita realizada em 02 e 03/06/16: Fora constatado que um módulo havia sido concluído e 10 se encontravam em execução, pelo que se apontou 1,90% de execução física, (fls. 72/73);
  - 2 - Cópia do Relatório 3: Consolidando as informações do Relatório de Visita Técnica, datado em 17/06/16, acompanhado do respectivo relatório fotográfico, (fls. 74 a 88);
  - 3 - Termos de Recebimento: Juntada de 07(sete) termos de recebimento de módulos sanitários, devidamente registrado por fotografias, encaminhados pela prefeitura, todos datados em 04/07/16, acusando a execução e entrega aos beneficiários, (fls. 89 a 102);
  - 4 - Ofício nº 1196/GAB/SUEST-PA, de 17/11/16, encaminhado ao prefeito municipal, apresentando servidores para realização de visita técnica e reunião com a equipe de transição da gestão municipal, (fls. 103);
  - 5 - Ofício nº 239/2016/GAB/PMG, de 25/11/16, assinado pelo prefeito municipal de Gurupá, acusando a passagem dos servidores, conforme ofício nº 1196/GAB/SUEST-PA, (fls. 104);
  - 6 - Relatório de Vistoria Técnica, datado em 16/10/16, pertinente a visita realizada em 24 e 25/11/16: Fora comprovada e aprovada a execução dos 07(sete) módulos, cujos termos de recebimento foram encaminhados, antecipadamente, para Funasa (item 03, acima) e constatado que 13(treze) módulos se encontravam em execução, porém não foram quantificados e inclusos no índice de 10,44% de execução física, (fls. 105 a 107);
  - 7 - Ofício nº 141/SUEST-PA, de 01/02/17, encaminhado ao prefeito municipal, apresentando servidores para realização de visita técnica, (fls. 108);
  - 8 - Relatório de Vistoria Técnica, datado em 14/02/17, pertinente a visita realizada em 08 e 09/02/17. Fora comprovada execução 27(vinte e sete) módulos, alcançando o total de 34 módulos construídos e aprovados apontando o índice de 50,95% de execução física, constatando a boa e regular aplicação dos recursos pertinentes a 1ª parcela do convênio, momento em que fora sugerida a liberação da 2ª parcela. Ressalte-se que este relatório foi acompanhado do relatório fotográfico apontando o número e o nome do beneficiário que recebeu a benfeitoria, em consonância com a lista de beneficiários aprovada pela Funasa, (fls. 109 a 112);
  - 9 - Em atendimento ao Despacho nº 299/2017/Secov/Socec, fls. 167, do processo de convênio, foi emitido um despacho favorável à emissão de termo aditivo de prorrogação de vigência do convênio 0208/2014, por mais 12 meses, (fls.113).
- Portanto, comprovam-se, em parte, as evidências e a integração entre os relatórios e a transparência no desenvolvimento do processo produtivo dispensado ao acompanhamento do convênio, até o momento. Dessa forma, conclui-se que, ainda, não se estabeleceram as condições necessárias para que a Diesp, conclua sua programação das atividades de acompanhamento da execução física do convênio, até mesmo em função do imbróglio na transição da gestão municipal.
- Dessa forma, quanto ao Convênio nº 0208/2014, acolhemos em parte as constatações da Auditoria da CGU, novamente, por força dos esclarecimentos feitos ao norte, momento em que, respeitosamente, reiteramos nossas escusas quanto aos achados que envolvem nossas atividades junto ao sistema SIGA e SICOV cabendo, ainda, o compromisso particular desta Diesp em levar adiante procedimentos pedagógicos de conscientização entre os seus servidores, quanto a necessária e exemplar atualização e inserções das informações nos sistemas de convênios.

#### **•Processo nº 25100.031.185/2013-20 (Convênio nº 0190/2013) Prefeitura de Aurora do Pará.**

- Considerações: Inicialmente informa-se que o citado processo fica albergado no Serviço de Convênio desta Suest-Pa e, como esclarecido, o respectivo Processo de Projeto nº 25200.017.729/2013-12, fisicamente, fora encaminhado para Diesp, no dia 23/12/2013, contendo 08 folhas, autuando o Ofício 83/2013/PMA, de 19/12/13, assinado pelo prefeito



municipal de Aurora do Pará, carreando parte do projeto técnico para análise pela Diesp. Portanto, analisando o Processo de Projeto, posteriormente, observa-se, tão somente, as juntadas dos seguintes documentos:

- 1 - Ofício Circular nº 02/SUEST-PA, de 27/01/14, encaminhado ao prefeito municipal, informando sobre os recursos disponibilizados e convidando para reunião no dia 11/02/14, na SUEST-PA, para que o mesmo possa receber orientações quanto a apresentação do projeto e conseqüente desenvolvimento da obra, (fls. 34);
- 2 - Ofício nº 014/2014-SEMAD, de 15/04/14, assinado pelo prefeito municipal de Aurora do Pará, acusando a passagem de servidores da Funasa ao Município, para realização de Visita preliminar ao Convênio nº 190/13, (fls. 35);
- 3 - Relatório de Vistoria Técnica, datado em 24/04/14, pertinente a visita realizada em 15/04/14: Foi realizada nova reunião com a equipe técnica da prefeitura, repassadas as inconsistências predominante e projeto, (fls. 36 a 39);
- 4 - Ofício nº 463/SUEST-PA, de 25/04/14, encaminhado ao prefeito municipal, carreando o Relatório de Visita Técnica, de 15/04/14, para conhecimento e saneamento das inconsistências, (fls. 40);
- 5 - Ofício nº 154/SUEST-PA/FUNASA, de 19/02/15, encaminhado ao prefeito municipal, informando que as inconsistências permaneciam e se havia interesse de prosseguir com o pleito, ficando estabelecido o prazo de 15 dias para resposta, (fls. 41);
- 6 - Ofício nº 012/2015, de 05/03/15, assinando pelo prefeito de Aurora do Pará, apresentando um interlocutor para solucionar as questões técnicas pendentes junto a Suest-Pa, (fls. 42);
- 7 - Ofício nº 013/2015, de 05/03/15, assinando pelo prefeito de Aurora do Pará, solicitando nova visita técnica ao Convênio nº 190/13, (fls. 43);
- 8 - Observa-se a juntada de documentos técnicos entre as datas 31/03 e 28/10/15, (fls. 44 a 72);
- 9 - Observa-se a juntada de documentos administrativos pertinentes ao termo Aditivo do Convênio nº 0190/2013, entre as datas 16/11/15 e 18/12/15, (fls. 73 a 78);
- 10 - Ofício nº 414/SUEST-PA, de 18/04/16, encaminhado ao prefeito municipal, apresentando servidores para realização de reunião com a equipe técnica da prefeitura e Empresa vencedora da licitação para execução das obras, (fls. 79);
- 11 - Observa-se a juntada de documento pertinentes a Homologação da Tomada de preço, responsabilidade técnica pelas obras, e outros da Empresa vencedora do certame licitatório, (fla. 80 a 88);
- 12 - Memorando nº 152/SECOV/SOHAB, de 08/06/16, encaminha para Diesp o Ofício nº 021/2016, de 07/06/16, assinado pelo prefeito municipal de Aurora do Pará, solicitando visita técnica ao convênio nº 190/13, (fls. 89/90);
- 13 - Juntada de um despacho s/n aprovando pedido de Aditivo de Vigência solicitado pela prefeitura de Aurora do Pará, (fls. 91);
- 14 - Ofício nº 1108/SUEST-PA, de 11/10/16, encaminhado ao prefeito municipal, apresentando servidores para realização de visita técnica de acompanhamento de obras pertinentes ao convênio nº 190/13, no dia 14/10/2016, (fls. 92).

Dessa forma, quanto ao Convênio nº 0190/2013, pelo óbvio, acolhemos totalmente as constatações da Auditoria da CGU, motivo pelo qual, respeitosamente, reiteramos nossas escusas quanto aos procedimentos que deveriam demonstrar a exemplar transparência de todo processo produtivo, cabendo doravante e tão somente o compromisso particular desta Diesp em levar adiante procedimentos pedagógicos de conscientização entre os seus servidores, quanto a necessária e exemplar atualização e inserções dos seus produtos nos sistemas de convênios. Pontualmente, sobre o presente convênios, medidas já estão em andamento para regularização das informações nos sistemas, bem como, aquilo que merece a devida atenção da conveniente.



**•Processo nº 25100.031.128/2013-41 (Convênio nº 0133/2013) Prefeitura de Vigia de Nazaré, (subitens: 3, 5).**

- Considerações: Inicialmente informa-se que o citado processo fica albergado no Serviço de Convênio desta Suest-Pa e, como esclarecido, o respectivo Processo de Projeto nº 25200.000.424/2014-52, fisicamente, fora encaminhado para Diesp, no dia 21/01/2014, contendo 43 folhas, autuando o OFICIO/GAB/PREFEITO - N.009/2014, de 13/01/14, assinado pelo prefeito municipal de Vigia de Nazaré, carreando parte do projeto técnico para análise pela Diesp. Portanto, analisando o Processo de Projeto, observa-se que, entre a entrega física do projeto e a conclusão da análise e, conseqüente aprovação do projeto pela autoridade máxima desta Suest-Pa, via SICONV, respeitando o perfil do analista no SIGA e SICONV, constata-se a emissão do Ofício nº 0119/2014/SUES-PA/FUNASA, de 03/02/14, encaminhando Nota Técnica, ao prefeito municipal de Vigia, solicitando documentos complementares para conclusão da análise técnica, (fls. 44 a 46), seguidos da juntada do OFICIO/GAB/PREFEITO - N.009/2014, de 06/02/14, carreando os documentos solicitados, (fls. 47 a 136), o que provocou a realização da Visita Técnica Preliminar, em 17 e 18/02/14 e a solicitação de nova documentação para conveniente, fls. 138 a 151, que foi atendida por meio do OFICIO/GAB/PREFEITO - N.074/2014, de 06/03/14, fls. 153, seguindo-se de várias solicitações, atendimento e análise que resultou no encaminhamento do Ofício nº 190/2015 - (GAB/Pref), de 11/05/15, onde o prefeito municipal de vigia, finalmente, consegue resolver as inconsistências técnicas e encaminhar toda documentação necessária para aprovação do projeto, fls. 313 a 315, quando então seguiu-se a execução física:

1 - Relatório de Vistoria Técnica, datado em 01/07/15, pertinente a visita realizada em 30/06/15: O objetivo foi para comprovar, tão somente, o início das obras (anunciado em 19/05/15), visando o desbloqueio dos recursos. Sendo que no momento foi constatada a execução dos primeiros módulos (05) e entregues aos beneficiários, e outros (02) em construção, conforme foi identificado no relatório, inclusive, fotográfico, (fls. 318 a 326). Ressalte-se que no mesmo período foram desenvolvidos os trabalhos da Equipe do Serviço de Saúde Ambiental desta Suest-Pa, cujo relatório foi juntado neste processo, (fls. 327 a 33);

2 - Ofício nº 1.487/SUEST-PA, de 19/11/15, apresentando servidores para realização de visita Técnica de Acompanhamento, no período de 25 a 27/11/15, (fls. 344);

3 - Relatório de Vistoria Técnica, datado em 02/12/15, pertinente a visita realizada no período de 25 a 26/11/15: O objetivo foi para comprovar a continuidade das obras e quantificação da execução física visando o desbloqueio dos recursos pertinente ao repasse da 2ª parcela. Sendo que no momento foi constatado índice de 47,30% de execução, 21 módulos entregues aos beneficiários conforme o projeto aprovado pela Funasa, significando a perfeita aplicação dos recursos da 1ª parcela, (fls. 346 a 352);

4 - O Convênio nº 0133/2013, foi prorrogado conforme os pareceres emitidos por esta Diesp, em 10/03/16 e 31/08/16, em cujo lapso a Funasa não liberara os recursos da 2ª parcela, por motivos que não dizem respeito às providencias desta Diesp, o que deve ser, também, esclarecido pela área financeira da Funasa;

5 - Ofício nº 130/2016, de 25/11/16, assinado pelo prefeito municipal de Vigia de Nazaré, solicitando a realização de supervisão técnica, (fls. 356);

6 - Relatório de Vistoria Técnica, pertinente a visita realizada no período de 21 a 23/12/16: Fora comprovada e aprovada a execução de 100% do objeto do convênio. Ressalte-se que o autor do relatório citou o número de visitas e a responsabilidade da conveniente quanto a fiscalização das obras, momento em que se pronunciou favorável à aprovação da Prestação de Contas, pelo setor competente, (fls. 357 a 361).



Portanto, comprovam-se, em parte, a transparência nos acompanhamentos da execução das obras e, quanto as evidências na realização da análise sistemática nos aspectos financeiros dos convênios, essas acolhem melhores esclarecimentos pela área de convênio.

Dessa forma, quanto ao Convênio nº 0133/2013, novamente, por força dos esclarecimentos feitos ao norte, respeitosamente, reiteramos nossas escusas quanto aos achados que envolvem nossas atividades junto ao sistema SIGA e SICOV cabendo, ainda, o compromisso particular desta Diesp em levar adiante procedimentos pedagógicos de conscientização entre os seus servidores, quanto a necessária e exemplar atualização e inserções aos sistemas de convênios.” (SIC).

### **Análise do Controle Interno**

A unidade informa a existência de processos específicos com análises técnicas da Diesp para cada um dos convênios examinados. No entanto, estes processos não foram disponibilizados à CGU-Regional/PA durante os trabalhos de campo e nem foram encaminhados em anexo à manifestação da unidade.

Independentemente destes processos específicos, o art. 3º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011, dispõe que o Siconv é o sistema próprio para conferir transparência aos atos decorrentes do acompanhamento e fiscalização dos convênios. No entanto, em contrário ao disposto neste normativo, foi detectado que a Suest/PA não vem inserido informações completas no Siconv sobre acompanhamento e fiscalização dos convênios, o que tem ocasionado:

- Falta de integração das ações/relatórios/pareceres de acompanhamento executadas pela Secov e Diesp; e
- Falta de transparência quanto ao acompanhamento realizado pela Suest/PA.

Além disso, em alguns casos, conforme relatado no campo “fato”, não foram encontradas evidências sobre o acompanhamento e fiscalização dos aspectos financeiros dos convênios.

As deficiências no acompanhamento e fiscalização, executados pela Suest/PA, demonstram a necessidade de aprimoramento na atividade de supervisão dos relatórios/pareceres emitidos pelos analistas; na atividade de inserção de informações sobre o andamento do convênio no Siconv – tanto na cobrança de inserção de informações pelo conveniente quanto de todos os atos realizados pela Suest/PA na execução da atividade de acompanhamento do convênio; e na criação de procedimentos/rotinas que assegurem que a unidade vem acompanhando os convênios de maneira sistemática e abrangendo tanto os aspectos físicos quanto os financeiros.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Elaborar procedimento/rotina que oriente os analistas a incluírem em seus pareceres e relatórios a origem das informações analisadas (ofício, memorando, documento extraído de sistema), de forma a aumentar a clareza, a confiabilidade e a transparência dos pareceres.

Recomendação 2: Atribuir o perfil de "gestor concedente", no Siconv, aos chefes da Diesp e do Secov, de modo que estes possam desenvolver suas atribuições regimentais de



supervisão quanto à aprovação de pareceres e relatórios emitidos por suas equipes por ocasião do acompanhamento e fiscalização dos convênios (execução física e financeira).

Recomendação 3: Elaborar rotina, com periodicidade definida, para verificar se as informações contidas no Siconv estão atualizadas com as informações de acompanhamento produzidas na Suest/PA, tanto no âmbito financeiro quanto no físico.

Recomendação 4: Elaborar procedimento/rotina, a ser executado no mínimo trimestralmente (conforme o inciso I do art. 100 do Regimento Interno da Funasa), para verificar a conformidade da execução financeira do convênio, registrando a informação no Siconv, para possibilitar a transparência das informações à população.

Recomendação 5: Estabelecer prazo para que a Diesp aprecie as informações fornecidas pelos convenientes no Siga e no Siconv.

Recomendação 6: Elaborar procedimento/rotina para que os pareceres e relatórios sejam formalmente avaliados pelo chefe da Diesp, de modo que desenvolva a atividade de supervisão e avaliação dos pareceres e relatórios, principalmente no que se refere à clareza, precisão e suficiência das evidências constantes no documento.

### **3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS**

#### **3.1 MOVIMENTAÇÃO**

##### **3.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL**

###### **3.1.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Quantitativo insuficiente de pessoal em exercício na Suest/PA.**

##### **Fato**

Nas análises procedidas sobre a área de recursos humanos observou-se que a Suest/PA se ressentia da insuficiência de recursos humanos. Somente no exercício de 2016 houve dezoito aposentadorias e estão previstas novas aposentadorias no exercício de 2017. Apenas o Serviço de Convênios (Secov) conta com 30% da força de trabalho apta a aposentadoria. Mesmo diante dessa situação não existe previsão para realização de concurso para reposição da força de trabalho, o que tornará crítica a gestão de pessoas para o atingimento dos objetivos institucionais da Funasa.

Convém destacar que foi instituído, por meio da Portaria Funasa nº 248, de 4 de maio de 2015, da Funasa Presidência, Grupo de Trabalho com a finalidade de definir o quadro de lotação ideal da Funasa, porém tal estudo ainda não foi finalizado.

Adicionalmente, por meio do Ofício nº 552/Suest-Pa-Gab/Sapla, de 5 de junho de 2017, o gestor apresentou os seguintes esclarecimentos sobre a deficiência no quadro de pessoal:

“Sobre o quantitativo insuficiente de pessoal em exercício, segue abaixo quadro contendo o histórico das ações da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, desde que expirou o prazo de validade do último Concurso Público da Funasa, o que ocorreu no exercício de 2011, com vistas à realização de novo concurso, objetivando repor os cargos vagos em decorrência de aposentadorias e de outras vacâncias e conseqüentemente, para uma melhor distribuição



de recursos humanos, tanto nas Unidades da Presidência quanto das Superintendências Estaduais da Funasa. Entretanto, até o momento não houve êxito quanto à autorização de novo concurso público, cujas autorizações encontram-se momentaneamente suspensas.

ANO	SOLICITAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO	VAGAS	SOLICITAÇÃO DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA	VAGAS
2010	Não houve – Edital Funasa nº 01/2009 em vigor.	-	Autorização de Contratação Temporária de profissionais de nível superior para a área de Engenharia - Portaria MP nº 189, de 09/07/2009	52 (NS)
2011		-	Ofício nº 312/Gab/Presi/Funasa de 05/12/2011 (Áreas de Engenharia e Convênios).	82 (NS)
2012	Ofício nº 149/Gab/Presi/Funasa, de 05/06/2012 encaminhado pelo Aviso nº 1.138/GM/MS, de 10/07/2012. (Proc. 03000.003801/2012-67)	147 (NS) e 379(NM)	Ofício nº 299/Presi/Funasa de 22/10/2012 (Áreas de Engenharia e Convênios). Ofício nº 311/Direx/Presi/Funasa, de 14/11/2012, em substituição ao anterior.	612 (NS)
2013	Não houve nova solicitação de Concurso Público, posto que a anterior ainda estava sob análise do Ministério do Planejamento.	-	Nota Técnica nº 01/2013/Cgerh/Deadm, contendo mais esclarecimentos quanto à solicitação encaminhada pelo Ofício nº 311/Direx/Presi/Funasa, de 14/11/2012. Autorização de Contratação Temporária de excepcional interesse público para as áreas de Engenharia e Convênios, conforme autorização concedida pela Portaria MP/MS nº 195, de 28/05/2013.	336 (NS)
2014	Nota Técnica nº 11 Cgerh/Deadm de 27/05/2014, reafirmando a necessidade de urgente reposição da força de trabalho da Funasa e ainda o acréscimo de vagas para Agente Administrativo no total de 251. Ofício nº 229/Presi/Funasa, de 27/11/2014. (Proc. 03000.003801/2012-97)	170(NS)	Não houve - contratação temporária anterior ainda em vigor.	-
2015	Ofício nº 18/Presi/Funasa, de 24/02/2015, reiterando a solicitação de concurso público; Ofício nº 71/Presi/Funasa de 02/04/2015, solicitando reavaliação da proposta de Concurso Público em análise no Ministério do Planejamento.	197(NS) e 251(NM)		
2016	Ofício nº 209/Presi/Funasa de 14/04/2016, reiterado	210(NS) e	Ofícios nº 108 e 109, ambos de 16/02/2016, solicitando autorização para	177 (NS)



ANO	SOLICITAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO	VAGAS	SOLICITAÇÃO DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA	VAGAS
	pelo Ofício nº 353/Presi/Funasa de 21/07/2016 e pelo Ofício nº 747, de 24/11/2016. (Proc. 25100.006.335/2016-18) <u>OBS: Suspensão das autorizações para os exercícios de 2016 e 2017, conforme Ofício MP nº 37281 de 28/06/2016.</u>	251(NM)	realizar contratação temporária para as áreas de Engenharia e Convênios, em complementação às vagas não preenchidas na seleção anterior, reiterado pelo Ofício nº 354/Presi/Funasa, de 21/07/2016 e pelo Ofício nº 746, de 24/11/2016.	
2017	Ofício nº 111/Presi/Funasa de 18/05/2017.	208 (NS) e 251(NI)	-	-

Observa-se assim que a Unidade auditada tem atuado junto ao Órgão Central e ao Ministério do Planejamento com vistas a recompor sua força de trabalho. No entanto até o momento essas tentativas não tiveram sucesso, seguindo a situação de deficiência no quadro de pessoal, com tendência do agravamento em virtude principalmente de aposentadorias, pois parte do quadro ou já está apto, ou próximo de atingir os requisitos para se aposentar, o que torna urgente a realização de concurso público na Funasa.

## 4 CONTROLES DA GESTÃO

### 4.1 CONTROLES INTERNOS

#### 4.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

##### 4.1.1.1 CONSTATAÇÃO

#### **Insuficiência dos controles internos administrativos em nível de entidade, comprometendo o atingimento dos objetivos institucionais.**

##### **Fato**

A seguir apresenta-se a avaliação dos componentes e princípios de controles internos da Suest/PA, de acordo com a auto avaliação do gestor e as ponderações da equipe de auditoria da CGU-Regional/PA.

##### **A - Ambiente de controle**

O ambiente de controle é a base de todos os controles internos da gestão, sendo formado pelo conjunto de regras e estrutura que determinam a qualidade dos controles internos da gestão (Inciso I artigo 11 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016). Já a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade nº 1.135, de 25 de novembro de 2008, estabelece que o ambiente de controle deve demonstrar o grau de comprometimento em todos os níveis da administração com a qualidade do controle interno em seu conjunto.

Nesse sentido, após a aplicação do Questionário de Avaliação de Controles Internos respondido pelo gestor e da aplicação dos testes, verificou-se que o componente “ambiente de controle”, de um modo geral, encontra-se em um estágio intermediário de maturação.



Nesse ponto foram identificadas as seguintes fragilidades que comprometem a suficiência desse componente:

- I – Ausência de um representante da Comissão de Ética em âmbito estadual para interlocução com a Comissão de Ética existente na Funasa Presidência;
- II – Fragilidade na política de seleção, desenvolvimento e retenção de talentos; e
- III – Ausência de métricas, incentivos e recompensas aos colaboradores em razão do desempenho da entidade aplicáveis às responsabilidades em todos os níveis da Unidade.

Como se observa, parte dos problemas identificados não dependem apenas das ações da Suest/PA, é necessária uma articulação com a Funasa Presidência para fortalecer esse componente que é a base de todo sistema de controles internos.

#### **B - Avaliação de risco**

É o processo permanente de identificação e análise dos riscos relevantes que impactam o alcance dos objetivos da organização e determina a resposta apropriada ao risco. Envolve identificação, avaliação e resposta aos riscos, devendo ser um processo permanente (Inciso II artigo 11 da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016).

Apesar de a Funasa adotar um processo formal de planejamento e de desdobrar os objetivos estratégicos em planos táticos e operacional, verificou-se praticamente a inexistência de uma política de gestão de riscos no âmbito regional, ou seja, os pontos fracos e fortes não são mapeados, bem como a resposta aos riscos nas atividades desenvolvidas pela Funasa não estão devidamente formalizadas.

#### **C - Atividades de controle**

São atividades materiais e formais, como políticas, procedimentos, técnicas e ferramentas, implementadas pela gestão para diminuir os riscos e assegurar o alcance de objetivos organizacionais e de políticas públicas (Inciso III artigo 11 da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016).

Embora a segregação de funções esteja devidamente estruturada na Suest/PA, verificou-se fragilidades no componente “atividade de controle”. Observou-se a inexistência de políticas e procedimentos formalmente estabelecidos para atuar sobre os riscos identificados em todas as atividades relevantes, comprometendo o atingimento dos objetivos institucionais da Funasa.

#### **D - Informação e Comunicação**

As informações produzidas pelo órgão ou entidade devem ser apropriadas, tempestivas, atuais, precisas e acessíveis, devendo ser identificadas, armazenadas e comunicadas de forma que, em determinado prazo, permitam que os funcionários e servidores cumpram suas responsabilidades, inclusive a de execução dos procedimentos de controle interno (Inciso IV artigo 11 da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016).

Dos componentes avaliados, a Informação e Comunicação é a que apresenta um grau mais avançado de maturação, atendendo tanto ao público interno, quanto externo. As informações relevantes para que os servidores cumpram suas responsabilidades são identificadas e coletadas no formato adequado para permitir a consistência das atividades desenvolvidas.

São disponibilizadas informações relevantes na página institucional da Funasa, bem como canal de denúncias, esclarecimentos e/ou dúvidas tanto para o público interno, quanto externo exercerem o controle social.



## **E – Monitoramento**

É obtido por meio de revisões específicas ou monitoramento contínuo, independente ou não, realizados sobre todos os demais componentes de controles internos, com o fim de aferir sua eficácia, eficiência, efetividade, economicidade, excelência ou execução na implementação dos seus componentes e corrigir tempestivamente as deficiências dos controles internos (Inciso V artigo 11 da IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016).

Nas análises realizadas observou-se que o componente “monitoramento” encontra-se em um estágio intermediário de maturação, porém se verificou a necessidade de revisões periódicas para aferir a eficácia do funcionamento dos controles internos de gestão.

Houve uma sensível melhora nos controles sobre o atendimento das recomendações e/ou determinações da CGU e do TCU, porém se verificou morosidade na adoção de medidas, tornando-as, em alguns casos, inócuas devido ao longo tempo transcorrido para a tomada de providências pela Unidade auditada.

## **Causa**

Ausência de estudos locais com vistas a subsidiar a implementação da política de governança, gestão de riscos e controles internos na Suest/PA.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 552/Suest-Pa–Gab/Sapla, de 5 de junho de 2017, a Suest/PA apresentou a seguinte manifestação:

“Em relação a esta constatação a Suest-Pa tem condições de responder apenas sobre o subitem I da questão A - Ambiente de controle, por estar dentro de suas competências. Diz respeito ao representante da Comissão de Ética em âmbito estadual para interlocução com a Comissão de Ética existente na Funasa Presidência. Embora tenham ocorrido dificuldades em definir o interlocutor a Divisão de Administração fez a indicação e solicita a designação de uma servidora para atuar nesta representação, conforme cópia do memorando 076/Diadm, de 05.06.2017.

Em relação aos demais itens a Presidência da Funasa apresentou a seguinte manifestação: Para atendimento à Instrução Normativa Conjunta/MP e CGU n. 1, de 10 de maio de 2016, está em andamento a instituição do Comitê de Governança, Riscos e Controles da Fundação Nacional de Saúde, aguardando ajustes na Minuta de Portaria para posterior publicação. Por competir à alta administração a manutenção, o monitoramento e o aperfeiçoamento dos controles internos da gestão, o comitê deve conter o Presidente da Fundação Nacional de Saúde e os gestores diretamente subordinados. Ressalta-se ainda que no texto a ser apresentado, o comitê deverá considerar prioritariamente os riscos afetos às ações finalísticas da fundação.

Na referida minuta em elaboração, está previsto que após a primeira reunião, a se realizar em até 15 dias após a publicação da portaria, o comitê terá 30 dias para apresentar à apreciação e aprovação do Presidente a minuta da Política de Gestão de Riscos. Assim, é necessário que o estabelecimento da política de gestão de riscos no âmbito nacional ocorra para que depois a política seja implementada em âmbito regional, propiciando a identificação dos riscos e o tratamento adequado para atuar sobre os riscos identificados.” (SIC).



## **Análise do Controle Interno**

Em virtude da estrutura organizacional da Funasa, cabe às Superintendências Estaduais a execução e o acompanhamento das políticas públicas definidas em âmbito nacional pela Funasa Presidência. Nesse sentido cabe ao Órgão Central a elaboração de estudos para implementação da política de governança, gestão de riscos e controles internos na Funasa, porém as Superintendências Estaduais devem participar da elaboração e implementação dessas políticas, contribuindo com as experiências locais, o que confere mais legitimidade a esse processo.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Realizar estudos com vistas a subsidiar a implementação da política de governança, gestão de riscos e controles internos na Funasa.

Recomendação 2: Implementar política de gestão de riscos com vistas a contribuir para o atingimento dos objetivos institucionais da Funasa.



# Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

**Certificado:** 201701002

**Unidade Auditada:** Fundação Nacional de Saúde - Pará

**Ministério Supervisor:** MINISTERIO DA SAUDE

**Município (UF):** Belém (PA)

**Exercício:** 2016

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2016 e 31/12/2016 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.
2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.
3. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade**.
4. Ressalta-se que dentre os responsáveis certificados por Regularidade há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 14, § 2º, da Decisão Normativa TCU nº 156/2016.

Belém (PA), 14 de julho de 2017.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida por:

Superintendente da Controladoria-Regional da União no Estado do Pará



# Parecer de Dirigente do Controle Interno



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

**Parecer:** 201701002

**Unidade Auditada:** Superintendência Estadual da Funasa no Estado do Pará (Suest/PA)

**Ministério Supervisor:** Ministério da Saúde

**Município/UF:** Belém/PA

**Exercício:** 2016

**Autoridade Supervisora:** Ricardo José Magalhães de Barros

1. Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2016, da Superintendência Estadual da Funasa no Estado do Pará, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

2. A gestão da Superintendência Estadual da Funasa no Estado do Pará foi avaliada, principalmente, quanto aos resultados relativos às respostas aos riscos e controles internos relacionados ao acompanhamento das transferências; planejamento e monitoramento da gestão de pessoas frente ao acompanhamento e fiscalização das transferências; e avaliação do cumprimento das determinações e recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).

3. Como resultado, foram identificadas impropriedades relacionadas à transparência na análise dos projetos básicos e termos de referência; deficiências nos procedimentos de celebração de termos aditivos e no acompanhamento e fiscalização das transferências concedidas; e insuficiência dos controles internos administrativos da Unidade. Essas falhas decorreram, principalmente, devido à falta de procedimento de controle para verificação da consistência dos pareceres; e falta de normativo definindo prazos para a análise do projeto básico/termo de referência.

4. No intuito de mitigar os riscos decorrentes dessas falhas, recomendou-se, sobretudo, o estabelecimento de procedimento visando a fixação de prazos para a análise



do projeto básico/termo de referência, bem como para apreciação das solicitações realizadas pelos convenientes. Ainda, recomendou-se ajustes nos perfis das chefias da Unidade no Sistema de Convênios (Siconv); elaboração de rotinas de controle acerca das informações inseridas no Siconv; realização de estudos com vistas a subsidiar a implementação da política de governança, gestão de riscos e controles internos visando contribuir para o alcance dos objetivos institucionais da Funasa.

5. Em relação às recomendações realizadas pela CGU em trabalhos anteriores, verificou-se que, apesar do elevado índice de atendimento das recomendações, observa-se demora na adoção de providências para reaver os recursos que foram transferidos aos órgãos e que não alcançaram o fim proposto pela política pública.

6. No que tange à qualidade e suficiência dos controles internos administrativos, verificou-se que o ambiente de controle encontra-se em um estágio intermediário de maturação, notadamente quanto à ausência de representante da Unidade para interlocução com a Comissão de Ética da Presidência da Funasa; e fragilidade na política de seleção, desenvolvimento e retenção de talentos. Verificou-se que parte desses problemas não depende apenas da Suest/PA, sendo necessária uma articulação com a Unidade central da Funasa visando fortalecer todo sistema de controles internos. Quanto à gestão de risco e atividades de controle, verificou-se a ausência de política de gestão de riscos no âmbito regional, inexistindo, conseqüentemente, políticas e procedimentos formalmente estabelecidos para atuar sobre os riscos identificados em todas as atividades relevantes. O componente Informação e Comunicação é o que apresenta maior grau de maturação, atendendo tanto ao público interno quanto ao externo, tendo sido identificado que as informações relevantes para que os servidores cumpram suas responsabilidades estão identificadas e coletadas em formato adequado para permitir a consistência das atividades desenvolvidas. No componente monitoramento observou-se um estágio intermediário de maturação, porém com a necessidade de revisões periódicas para verificar a eficácia do funcionamento dos controles internos de gestão.

7. Em relação à gestão de transferências concedidas foram identificados riscos quanto à ineficiência ou intempestividade no acompanhamento da gestão de convênios; à insuficiência de pessoal e capacitação técnica para a realizar a correta supervisão e acompanhamento dos termos firmados; aos atrasos na prestação de contas final e parcial, possibilitando inferir **que os controles internos adotados pela Unidade, embora existentes e que permitem acompanhar a situação dos convênios, são**



**insuficientes e precisam ser aprimorados com o objetivo de mitigar os riscos inerentes a essa atividade.**

8. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III art. 9º da Lei nº 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/86 e inciso VI art. 13 da IN/TCU/Nº 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52 da Lei nº 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 21 de agosto de 2017.

Diretor de Auditoria de Políticas Sociais I - Substituto

