



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

Unidade Auditada: FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - AC  
Município - UF: Rio Branco - AC  
Relatório nº: 201505758  
UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO ACRE

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**

Senhor Chefe da CGU-Regional/AC,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201505758, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre atos e consequentes fatos de gestão, ocorridos na supra referida, no período de 01/01/2015 a 31/12/2015.

**I – ESCOPO DO TRABALHO**

Os trabalhos foram realizados na Superintendência Estadual da FUNASA no Estado do Acre, no período de 04/01/2016 a 19/02/2016, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal. Objetivou-se avaliar os atos e fatos de gestão, relativamente ao acompanhamento e fiscalização dos convênios geridos pela UJ, ocorridos no período de abrangência do trabalho, qual seja, 01/01/2015 a 31/12/2015.

No exercício de 2015, a FUNASA/AC possuía, em andamento, 81 processos de convênios e outros instrumentos congêneres, totalizando R\$ 81.980.479,90. Destes, 45 não tiveram a primeira parcela dos acordos liberada. Dos 36 processos em andamento com recursos já liberados, no total de R\$ 12.546.562,01, selecionou-se uma amostra de 14 processos para análise, que totalizaram R\$ 8.364.356,86, isto é, 67% dos recursos liberados.

Com relação aos convênios e outros instrumentos congêneres encerrados, em 11 processos foram apresentadas as Prestações de Contas Final, englobando recursos na ordem de R\$ 3.830.689,00. Selecionou-se, para análise, uma amostra de cinco



processos, englobando R\$ 1.374.091,87, ou aproximadamente 36% dos recursos do universo amostral.

Com relação às Tomadas de Conta Especial (TCEs), embora houvesse 10 processos de TCE instaurados e em andamento, durante o exercício de 2015, nenhum deles se encontrava disponível para análise, uma vez que cinco estavam no TCU e outros cinco na Procuradoria-Geral Federal, em Brasília.

Além das análises de processos, realizaram-se visitas *in loco* e entrevistas com gestores, e aplicou-se o Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) – Transferências, a fim de apurar o nível de maturidade dos controles internos relativos à gestão dos convênios.

Nenhuma restrição foi imposta aos nossos exames, realizados por amostragem, sobre os processos de transferências de recursos federais, abrangendo o Serviço de Convênios (SECOV) e a Divisão de Engenharia (DIESP), da referida unidade.

## **II – RESULTADO DOS EXAMES**

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

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

##### **1.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS**

###### **1.1.1.1 CONSTATAÇÃO**

**Os processos dos convênios analisados não estão instruídos com todas as peças referentes às fiscalizações realizadas pela UJ.**

#### **Fato**

De um total de 36 processos em andamento em 2015, com recursos já liberados, selecionou-se uma amostra de 14 processos. Da análise dos mesmos, constatou-se que não estavam instruídos com todas as informações comprobatórias das fiscalizações executadas pela UJ. No exame de determinados pareceres técnicos e outros documentos, constatou-se que os mesmos faziam referência a outros documentos técnicos, de teor fiscalizatório, que não estavam autuados nos respectivos processos e que seriam úteis para a comprovação das fiscalizações efetuadas. Além da falta de pareceres técnicos, constatou-se a ausência de Planos de Trabalho atualizados e detalhados, além de outras falhas menores, como excessivas repaginações.

Tal procedimento prejudica a transparência e publicidade dos atos processuais e dificulta a análise dos órgãos de controle, ao ferir o art. 50, incisos I e II, § 1º da Lei 9.874/99, bem como o art.2º, § único, inciso VII da mesma lei. Regra geral, os atos e decisões administrativos devem estar claramente motivados, com a apresentação objetiva dos pressupostos de fato e de direito.

#### **Causa**

Omissão dos setores de convênio e engenharia quanto aos normativos vigentes e às recomendações dos órgãos de controle.



## Manifestação da Unidade Examinada

Durante o período de execução da ação de controle, realizaram-se entrevistas e reuniões com os gestores responsáveis pelas respectivas áreas técnicas da FUNASA/AC, e estes confirmaram que cada área arquiva os originais de documentos técnicos, referentes aos convênios, em pastas próprias, sem anexar cópia nos processos principais, devido à tecnicidade dos mesmos.

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada na sede da FUNASA/AC no dia 08/04/2016, a UJ acrescentou, por meio do Ofício nº 114/2016/GAB/SUEST/AC, de 15/04/2016, que “Para sanar o passivo será constituído um grupo de trabalho que ficará responsável por analisar todos os processos de Convênios e de Projetos, realizando a inserção de cópias dos documentos que se fizerem ausentes em quaisquer processos, harmonizando desta forma as informações em ambos processos. Já com relação às instruções processuais que estão em andamento, será feita a designação de um servidor da DIESP e outro do SECOV para que todos os expedientes que dizem respeito às transferências tenham sua impressão duplicada para que uma via fique no Processo de Convênios e outra no Processo de Projetos.”

## Análise do Controle Interno

A prática de não anexar cópias de documentos técnicos que fundamentam decisões de atos administrativos, além de prejudicar a transparência e a publicidade dos atos, dificulta a análise dos órgãos de controle interno e externo. Quando o órgão deixa de apresentar os pressupostos de fato e de direito que fundamentam suas decisões, fazendo apenas referências aos mesmos, sem comprovar sua existência, não há como atestar, de plano, a legalidade e regularidade do ato. Este ponto, inclusive, já foi tratado pelo TCU, no item 1042.2.22.10 da Proposta de Encaminhamento do Acórdão nº 198/2013 – TCU – Plenário, relativo aos convênios da FUNASA. No referido item, recomenda-se “*que se faça juntar, ao processo físico das transferências, todos os documentos elaborados pelo concedente e convenente, inclusive de terceiros*”. Acrescente-se, ainda, o conteúdo do Acórdão nº 1.542/2008 – TCU – Plenário, no item 9.14.5: “*determine às suas unidades que façam constar, dos processos de convênio, cópias dos relatórios de fiscalização ou relatórios técnicos concernentes à execução do objeto*”.

A princípio, nada impede que o órgão possua um volume técnico com plantas, memoriais de cálculo, planilhas orçamentárias e outros documentos de alta tecnicidade, apartados do processo principal do convênio. Porém, é mister que neste processo haja cópia daqueles documentos técnicos que serviram de motivação e justificativa para as decisões administrativas posteriormente autuadas. Ressalte-se que a existência de “volumes de gestão” e de “volumes técnicos” pode ocasionar falhas na comunicação entre os setores especializados. Como diversos atos administrativos importantes dependem da interação entre os setores – por exemplo, a decisão de liberar uma parcela de recursos de um convênio – é indispensável a comunicação clara e imediata entre os mesmos, e a própria organização dos documentos do processo acaba por espelhar a qualidade dessa comunicação.

Com relação ao posicionamento apresentado no Ofício nº 114/2016/GAB/SUEST/AC, de 15/04/2016, não foram trazidos informações e fatos novos que justifiquem a alteração da análise realizada durante o período de campo.

## Recomendações:



Recomendação 1: Anexar cópias, em todos os processos de transferências, de documentos de teor técnico e fiscalizatório que justifiquem ou motivem atos administrativos regularmente autuados.

### 1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

#### **Ausência de Planos de Trabalho com Cronograma de Execução detalhado e atualizado, nos processos de convênio analisados.**

##### **Fato**

Na análise de 14 processos de convênios em andamento, os quais perfazem R\$ 8.364.356,86 de recursos de um total de R\$12.546.562,01 liberados, constatou-se, em exame preliminar, que todos os processos estavam instruídos com Planos de Trabalho genéricos, sem detalhamento do cronograma físico-orçamentário, com especificações de metas e prazos a serem cumpridos pelo convenente/compromitente.

Como já havia sido constatada, na FUNASA/AC, a prática de arquivamento de documentos técnicos fora do processo principal, solicitou-se à UJ, por meio da SA 201505758/06, de 26/01/2016, o fornecimento dos Planos de Trabalho mais recentes para cada um dos 14 processos selecionados, com o devido detalhamento dos orçamentos e do cronograma de execução.

Com base no material fornecido, elaborou-se o seguinte quadro, com a situação constatada:

*Quadro 1– Convênios e datas dos respectivos Planos de Trabalho detalhados*

<b>Nº do Processo do Convênio</b>	<b>SIAFI/SICONV</b>	<b>Data do Último Plano de Trabalho com Cronograma Físico-Financeiro Detalhado</b>	<b>Vigência Do Convênio</b>
25100.043.746/2007-95 (CV 0004/07)	632203	14/08/2015	31/03/2016
25100.027.613/2007-71 (CV 0195/07)	627798	Sem data	30/12/2016
25100.041.327/2010-14 (CV 0348/10)	751205	Jan/2011	15/01/2017
25100.041.328/2010-69 (CV 0349/10)	751206	Jan/2011	30/12/2016
25100.042.498/2010-61 (CV 0688/10)	753082	Ago/2010	30/12/2016
25100.043.742/2007-15 (TC 0001/07)	635124	Jun/2014	30/06/2016
25100.043.660/2011-49 (TC 0041/11)	669968	Jun/2011	31/07/2016
25100.043.431/2007-48 (TC 0253/07)	632188	Jan/2009	07/04/2016
25100.043.438/2007-60 (TC 0332/07)	632186	18/05/2006	26/12/2016
25100.062.570/2009-32 (TC 0655/09)	658391	Dez/2012	30/06/2016
25100.062.578/2009-07 (TC 0657/09)	658392	Set/2012	31/12/2016
25100.019.134/2008-62 (TC 0895/08)	650670	Set/2012	31/12/2016
25100.043.429/2007-79		17/07/2013	



(TC 0252/07)	632202	Sem cronograma detalhado	07/04/2016
25100.043.432/2007-92 (TC 0254/07)	632181	20/08/2013 Sem cronograma detalhado	31/12/2016

Fonte: Processos disponibilizados pela FUNASA/AC e informações adicionais fornecidas por meio do Ofício nº 079/2016/GAB/SUEST/AC, de 05/02/2016.

Do exame destas informações, constata-se que apenas o convênio referente ao processo nº 25100.043.746/2007-95 possui um Plano de Trabalho com cronograma de execução detalhado e atualizado. Os demais estão desatualizados, em face das aditativas subsequentes. Quando se compulsa os autos destes processos, verifica-se que, após cada aditativa, encontram-se Planos de Trabalho genéricos, com cronogramas de execução em que a discriminação de todas as etapas e metas estava, em alguns casos, indistintamente abarcada no intervalo entre a assinatura do convênio e a data da vigência do último termo aditivo.

A inexistência de metas e etapas discriminadas a serem cumpridas, em prazos determinados, prejudica a efetividade das fiscalizações e a consequente cobrança pelos atrasos verificados, uma vez que não há parâmetro objetivo para se apurar aquilo que foi planejado e efetivamente executado, em consonância aos recursos liberados.

### **Causa**

Omissão do gestor responsável pela gestão dos convênios em cobrar a atualização de Planos de Trabalho detalhados.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Instada comentar os fatos, a UJ, por meio do Ofício nº 091/2016/GAB/SUEST/AC, de 23/02/2016, assim se manifestou:

“Justifico que o cronograma de execução detalhado é apresentado pelo conveniente, os quais não são apresentados nas ocasiões de prorrogação de prazo, somente em reprogramação. Quanto aos planos de trabalhos que são atualizados, são os que constam no Sistema Integrado de Gerenciamento de Ações da Funasa – SIGA, que foram considerados por esta auditoria, como sendo planos de trabalho genéricos. Diante do exposto, a fim de que as fiscalizações e acompanhamentos dos prazos de execução não sejam prejudicados, a partir desta data, todo aditivo no convênio será realizado somente com a apresentação, pelo conveniente, do cronograma de execução detalhado atualizado. Portanto, iremos comunicar os convenientes quanto ao novo procedimento adotado.”

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada na sede da FUNASA/AC no dia 08/04/2016, a UJ acrescentou, por meio do Ofício nº 114/2016/GAB/SUEST/AC, de 15/04/2016, que “Tanto a Divisão de Engenharia quanto o Serviço de Convênios adotará a rotina de encaminhar documentos aos convenientes por meio físico e também por email. Será, ainda, buscada a implementação de novas formas, como o contato telefônico para comunicação de avisos do envio de expedientes, bem como para obter respostas quanto ao efetivo recebimento das informações por parte dos convenientes. Já com relação à recomendação de rotinas internas prevendo a necessidade de os convenientes apresentarem Planos de Trabalho detalhados, informamos que será construído um *check list*, tanto pela DIESP quanto pelo SECOV, visando impedir que as



solicitações de reprogramações sejam aprovadas sem que se apresentado os Planos de Trabalho atualizados.”

## **Análise do Controle Interno**

Tanto a IN STN 01/97, quanto a Portaria Interministerial 507/2011, asseveram a importância de que a liberação dos recursos financeiros guarde proporcionalidade com as fases da execução do convênio, de modo a minimizar os efeitos de uma possível má gestão da aplicação dos recursos liberados, visando estimular, assim, o planejamento e a responsabilidade na execução do objeto do convênio. Desta forma, o art. 18 da IN 01/97 preconiza que “*A liberação de recursos financeiros, em decorrência de convênio, deve obedecer ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho de que trata o art. 2º desta Instrução Normativa*” e “*guardar consonância com as fases ou etapas de execução do objeto do convênio*”, enquanto, de modo semelhante, a Portaria Interministerial 507/2011 estatui, em seu art. 54, que “*A liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e guardará consonância com as metas e fases ou etapas de execução do objeto do instrumento*”.

Reforçando a preocupação com a racionalidade na aplicação dos recursos, a mesma Portaria, em seu art. 68, apregoa que “*No acompanhamento e fiscalização do objeto serão verificados: (...) II - a compatibilidade entre a execução do objeto, o que foi estabelecido no Plano de Trabalho, e os desembolsos e pagamentos, conforme os cronogramas apresentados; IV - o cumprimento das metas do Plano de Trabalho nas condições estabelecidas*”. Estes mesmos enunciados aparecem, *ipsis literis*, na Ordem de Serviço nº 02, de 05 de julho de 2012, da FUNASA – Presidência, no item 1 “Acompanhamento da Execução Físico-Financeira de Convênios e Termos de Transferência”, subitens 1.1 “b” e “d”. Portanto, os normativos são claros ao enfatizar a importância do Plano de Trabalho como instrumento de gestão e controle.

Ao não exigir dos convenientes/compromitentes a apresentação de Plano de Trabalho atualizado e detalhado quanto aos orçamentos e ao cronograma de execução física, a concedente perde o parâmetro formal, pactuado entre as partes, tanto para o acompanhamento da execução físico-financeira de seu objeto quanto para a liberação das parcelas do convênio, em consonância com aquela. Sem os parâmetros estabelecidos nos Planos de Trabalho, a concedente prejudica sua capacidade de efetuar as devidas cobranças em face dos problemas verificados, com riscos de desperdício de recursos públicos.

Importante frisar que o Plano de Trabalho não é um documento elaborado apenas pelo conveniente. A FUNASA é um intermediador ativo entre a União e o ente federado. Logo, ela possui o poder-dever de intervir no conteúdo do Plano, em prol do interesse público, pactuando com o conveniente os prazos das metas e etapas explicitados e, posteriormente, cobrando a sua execução, mediante fiscalização e acompanhamento.

Sublinhando a importância deste papel ativo da FUNASA na elaboração dos prazos concernentes às metas e etapas do Plano de Trabalho, considera-se positivo o compromisso do gestor em atualizar estes Planos a cada aditivação.

Com relação ao posicionamento apresentado no Ofício nº 114/2016/GAB/SUEST/AC, de 15/04/2016, não foram trazidas informações e fatos novos que justifiquem a alteração da análise realizada durante o período de campo.



### **Recomendações:**

Recomendação 1: Formalizar rotinas internas (manual, cartilha, etc.) prevendo a necessidade de os convenentes apresentarem Planos de Trabalho detalhados e atualizados como condição de melhor gerenciamento dos recursos transferidos, bem como medida de transparência.

Recomendação 2: Estabelecer canal formal de comunicação constante com os convenentes, de forma a permitir a transmissão tempestiva e oportuna de informações para o melhor gerenciamento dos convênios em execução, tais como a necessidade de apresentação de planos de trabalho revestidos de completude e atualidade.

### **1.1.1.3 CONSTATAÇÃO**

**A UJ não possui força de trabalho suficiente para realizar as fiscalizações de seus convênios de maneira adequada.**

#### **Fato**

Com o propósito de verificar se a estrutura pessoal e tecnológica da FUNASA/AC é adequada e suficiente para a gestão e fiscalização das transferências envolvidas nos convênios e outros instrumentos afins, solicitou-se à UJ, por meio da SA nº 201505758/01, de 05/01/2016, informações sobre os recursos humanos e materiais das áreas envolvidas.

Conforme informações prestadas por meio do Ofício nº 039/GAB/SUEST/AC, de 15/01/2016, a força de trabalho do Setor de Convênios é composta pelos seguintes servidores efetivos:

- 1) Chefe do Serviço de Convênios (SECOV);
- 2) Agente Administrativo, responsável pelas análises das prestações de contas dos Convênios;
- 3) Técnica em Assuntos Educacionais, responsável pelos atos subsequentes à celebração dos Convênios (acompanhamento de vigência, elaboração de Termos Aditivos etc.);
- 4) Auxiliar Administrativo, responsável pelos atos subsequentes à celebração dos convênios, tais como: acompanhamento de vigência, elaboração de termos aditivos, atualizações nos sistemas (SIAFI, SICONV e SIGA), liberação de recursos e demais atividades demandadas.

Segundo opinião expressa pelo chefe do SECOV, os recursos humanos e materiais disponíveis podem ser considerados suficientes para o desenvolvimento das atividades relacionadas ao Serviço de Convênios, com a ressalva de que este quadro pode se tornar insuficiente em caso do aumento do número de instrumentos firmados.

Contudo, segundo informações prestadas pelos gestores das áreas responsáveis pela fiscalização dos convênios, atualmente a FUNASA/AC dispõe de apenas três servidores para realizar o acompanhamento técnico dos convênios firmados, sendo uma Arquiteta do quadro permanente e duas Engenheiras contratadas em regime temporário, conforme descrição abaixo:

- 1) Arquiteta, lotada na DIESP (Divisão de Engenharia), responsável pelo acompanhamento físico dos convênios;



- 2) Engenheira Sanitarista, lotada na DIESP;
- 3) Engenheira Civil, lotada na DIESP.

O quadro atual de servidores na DIESP é insuficiente para o acompanhamento técnico dos convênios, fato este que se reflete na baixa taxa de realização de fiscalizações planejadas/realizadas, conforme constatação específica. Além disso, em face das responsabilidades envolvidas e da necessidade de um corpo permanente de técnicos, a presença de apenas um servidor efetivo constitui fator de risco para as atividades de controle inerentes ao setor.

Questionada se a UJ havia tomado medidas para mitigar os problemas resultantes da deficiência da força de trabalho atual, informou-se que foram encaminhados diversos Memorandos à FUNASA/Presidência relatando a situação, bem como solicitado o empenho para a contratação de servidores, permanentes ou temporários.

Conforme a manifestação dos técnicos da Divisão de Engenharia e Serviço de Convênios, os recursos materiais disponíveis na Superintendência Estadual são suficientes para o desenvolvimento das atividades relacionadas ao Serviço de Convênios e Engenharia. Os equipamentos disponíveis na área técnica para a realização de fiscalizações são: onze computadores; dois veículos; sete salas; sete máquinas fotográficas; quatro aparelhos de GPS (localização) e duas trenas (medição). Quanto aos recursos financeiros para diárias e passagens, informou-se que os mesmos são suficientes para a execução dos trabalhos.

### **Causa**

Omissão da FUNASA/Presidência em contratar servidores efetivos em número suficiente para o volume de trabalho envolvido na gestão dos convênios e em oferecer capacitações e cursos de modo contínuo.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta aos questionamentos quanto às providências adotadas para sanar o déficit de servidores, a FUNASA/AC, por meio do Memorando nº 16/SEREH/SUEST/AC, de 03/02/2016, assim se manifestou:

“Para entender a situação do déficit quanto ao quantitativo de Recursos Humanos na DIESP, cabe esclarecer que a SUEST/AC não possui governabilidade para tomar medidas necessárias a resolução dessa deficiência, haja vista que a mesma está subordinada à FUNASA/PRESI, onde são tomadas as decisões estratégicas mais importantes.”

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada na sede da FUNASA/AC no dia 08/04/2016, a UJ acrescentou, por meio do Ofício nº 114/2016/GAB/SUEST/AC, de 15/04/2016, que “Para atender às recomendações dessa douta Controladoria Geral da União, foi confeccionado o expediente memorando nº 096/2016/Gab/Suest-AC, de 15 de abril de 2016, cópia em anexo, e encaminhado ao Presidente da Funasa reportando, mais uma vez, as dificuldades as quais a Suest/AC está enfrentando em virtude do número restrito de servidores.”



## **Análise do Controle Interno**

Com base nas informações prestadas e em visitas a FUNASA/AC, conclui-se que, do ponto de vista material, os setores estão amparados com uma infraestrutura física e tecnológica suficientes para a execução das fiscalizações e gestão dos convênios. Contudo, constata-se que o principal gargalo destes setores é relativo aos recursos humanos. O número de servidores envolvidos nas fiscalizações é insuficiente, com risco de diminuição, haja vista que dois dos três servidores são temporários. Em reunião realizada na FUNASA/AC, foi confirmado que o contrato dos dois temporários em breve vencerá, restando apenas um servidor para realizar todas as fiscalizações. Por seu turno, o setor de convênios, embora com número satisfatório de servidores, encontra-se em seu limite, com risco de inadequação futura, em caso de aumento do número de convênios vigentes.

Por fim, mencione-se que, embora os servidores do setor de convênio tenham recebido capacitação, esta se deu entre 2012 e 2013, não ocorrendo nenhuma em 2015. É recomendável novas capacitações para manter o setor atualizado e motivado para a execução de suas tarefas precípuas.

Isto posto, conclui-se que a deficiência de servidores nas áreas relacionadas à fiscalização e controle de convênios constitui fator de risco a sua boa execução.

Com relação ao posicionamento apresentado no Ofício nº 114/2016/GAB/SUEST/AC, de 15/04/2016, não foram trazidos informações e fatos novos que justifiquem a alteração da análise realizada durante o período de campo.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Elaborar relatório detalhado da situação da força de trabalho, relativa aos setores de engenharia e convênios, expondo as limitações a que estão sujeitos e os riscos relativos à precarização verificada, face ao volume de convênios sob responsabilidade da UJ, para posterior encaminhamento à FUNASA-Presidência.

Recomendação 2: Elaborar estudo verificando a distribuição de atividades no setor de engenharia, com vistas a alocar engenheiros nas atividades de fiscalização, enquanto não se recompõe a equipe.

### **1.1.1.4 CONSTATAÇÃO**

**A UJ apresenta baixo índice de fiscalização de convênios, em relação ao planejado.**

#### **Fato**

No intuito de averiguar se a FUNASA/AC publica normativos internos referentes ao planejamento das fiscalizações dos convênios firmados e se as fiscalizações realizadas atenderam às metas planejadas para o exercício de 2015, solicitou-se à UJ a relação dos normativos que tratem deste planejamento, bem como a relação de fiscalizações planejadas e realizadas para este exercício, amparadas em documentação comprobatória.



A UJ informou que não publica portarias ou qualquer outro normativo interno estabelecendo metas de fiscalização de convênios, com delimitação de número de visitas para cada instrumento firmado, seja no nível do órgão central, seja da regional. Contudo, noticiou fazer uso de um software de gestão de projetos da Microsoft, chamado MS PROJECT. Por meio deste software, a UJ estabelece metas informais para as áreas de Administração, Engenharia, Saúde Ambiental, Convênios e Recursos Humanos. Com base nas informações alimentadas neste software, a UJ forneceu planilha com a relação das fiscalizações planejadas/executadas para os convênios em andamento no exercício de 2015, bem como documentação técnica comprobatória das fiscalizações, conforme quadro a seguir:

*Quadro 2: Metas de Fiscalização da FUNASA/AC, para o exercício de 2015*

Nº da Transferência	Conveniente	Valor	Vigência	Fiscalização Planejada		Fiscalização realizada	Indicativo de meta alcançada					
				Sim	Não		Data	Não	Sim	% Meta	Não	
627798	DEPASA-XAPURI	R\$ 300.000,00	30/12/2016		x			x				
627778	DEPASA-SENADOR GUIOMARD	R\$ 244.484,83	31/8/2016	3		1	13.04.15				33	x
753082	CATADORES	R\$ 186.667,00	30/12/2016	1				x			0	x
751206	SENA MADUREIRA	R\$ 200.000,00	30/12/2016	3		2	22.07.15 04.11.15				67	x
751205	MARECHAL THAUMATURGO	R\$ 200.000,00	15/1/2017	3		1	24 e 25.02.15	x			33	x
751204	MANOEL URBANO	R\$ 200.000,00	30/12/2016	3		2	21.07.15 03.11.15				67	x
751202	CAPIXABA	R\$ 200.000,00	30/12/2016	3				x			0	x
751201	BRASILEIA	R\$ 200.000,00	26/12/2016	3		1	20.07.15				33	x
724856	TARAUACA	R\$ 300.000,00	28/6/2016	3		1	26 e 27.06.15				33	x
724851	MANCIO LIMA	R\$ 200.000,00	31/12/2016	3		1	03 e 04.12.15				33	x
724845	JORDAO	R\$ 200.000,00	27/12/2016	3		1	27 e 28.05.15				33	x
724842	FEIJO	R\$ 200.000,00	31/3/2016	3		2	17 e 18.09.15 07 e 08.10.15				67	x
759607	SENADOR GUIOMARD	R\$ 200.000,00	30/12/2016	3		1	08.01.15				33	x
759609	PLACIDO DE CASTRO	R\$ 200.000,00	30/12/2016	3		1	30.07.15				33	x
774494	SANTA ROSA DO PURUS	R\$ 200.000,00	30/11/2016	3		3	19.05.15 06.11.15 31.07.15		x		100	
774492	ASSIS BRASIL	R\$ 200.000,00	28/12/2015	3		2	10 e 11.09.15 15/10/2015				67	x
632181	DEPASA-RODRIGUES ALVES	R\$ 1.431.965,06	31/12/2016	4		3	05.02.15 06.05.15 26.08.15				75	x



632186	PLACIDO DE CASTRO	R\$ 888.000,00	26/12/2016	1		1	04.11.15		x	100	
632188	DEPASA-PLACIDO DE CASTRO	R\$ 2.700.000,00	15/4/2016	3		4	05.02.15		x	133	
							21.07.15				
							04.11.15				
							21.12.15				
632202	DEPASA-MANCIO LIMA	R\$ 2.579.382,00	7/4/2016	3		2	04 à 08.05.15			67	x
							27.08.15				
632203	DEPASA-MANCIO LIMA	R\$ 524.874,96	31/3/2016					x			
635124	DEPASA-CAPIXABA	R\$ 225.000,00	30/6/2016	2				x		0	x
650514	DEPASA-BUJARI	R\$ 350.000,00	6/5/2016	2		1	08.06.15			50	x
650516	DEPASA-ACRELANDIA	R\$ 950.000,00	25/4/2016	3		4	12.02.15		x	133	
							21.07.15				
							29.10.15				
							15.12.15				
650667	DEPASA-RODRIGUES ALVES	R\$ 441.950,00	23/3/2016	1		1	04 à 08.05.15		x	100	
650670	DEPASA-SENA MADUREIRA	R\$ 2.050.000,00	31/12/2016	1		1	11.06.2015		x	100	
650669	DEPASA-PORTO WALTER	R\$ 350.000,00	3/2/2016	2		2	12.02.15		x	100	
							25.06.15				
650665	DEPASA-BRASILEIA	R\$ 668.817,38	28/5/2016					x			
658383	DEPASA-ACRELANDIA	R\$ 488.610,68	30/6/2016	3		4	12.02.15		x	133	
							21.07.15				
							29.10.15				
							15.12.15				
658387	DEPASA-MANOEL URBANO	R\$ 296.428,07	31/12/2016	2				x		0	x
658391	DEPASA-SANTA ROSA DO PURUS	R\$ 410.259,18	30/6/2016	3		1	23.06.15			33	x
658392	DEPASA-SENA MADUREIRA	R\$ 3.143.967,54	31/12/2016	3		3	20.01.15		x	100	
							08.04.15				
							11.06.15				
666253	FEIJO	R\$ 44.192,10	30/6/2016	1		1	13.11.15		x	100	
669968	MARECHAL THAUMATURGO	R\$ 500.000,00	31/7/2016	2		1	25.05.15			50	x
679450	GOVERNO DO ESTADO DO ACRE/PORTO ACRE	R\$ 7.528.464,58	28/12/2016					x			



678703	GOVERNO DO ESTADO DO ACRE/ASSIS BRASIL	R\$ 1.659.368,16	20/12/2016		x				x			
678700	GOVERNO DO ESTADO DO ACRE/BRASILEIRA	R\$ 1.986.385,21	28/6/2017		x				x			
679512	GOVERNO DO ESTADO DO ACRE/PLACIDO DE CASTRO	R\$ 1.576.162,98	28/12/2016		x				x			
679418	GOVERNO DO ESTADO DO ACRE/SANTA ROSA DO PURUS	R\$ 959.784,06	28/12/2016		x				x			
678704	GOVERNO DO ESTADO DO ACRE/JORDAO	R\$ 1.196.349,63	20/3/2017		x				x			
678701	GOVERNO DO ESTADO DO ACRE/ACRELANDIA	R\$ 6.462.174,29	28/6/2017		x				x			
678709	GOVERNO DO ESTADO DO ACRE/FEIJO	R\$ 2.930.806,09	20/12/2016		x				x			
674537	GOVERNO DO ESTADO DO ACRE/MANOEL URBANO	R\$ 1.647.473,18	20/6/2017		x				x			
796345	PORTO ACRE	R\$ 500.000,00	31/12/2016		x				x			
796344	JORDAO	R\$ 500.000,00	31/12/2016	1					x		0	x
796343	ASSIS BRASIL	R\$ 500.000,00	31/12/2016	1					x		0	x
796314	Feijó	R\$ 510.414,97	13/12/2015	1		1	08.10.15		x		100	
680527	GOV DO ESTADO DO ACRE/ XAPURI	R\$ 4.135.847,62	13/8/2016		x				x			
680526	GOV DO ESTADO DO ACRE/ TARAUCÁ	R\$ 16.491.263,30	13/8/2016		x				x			
803599	RODRIGUES ALVES	R\$ 300.000,00	30/12/2016		x				x			
802815	ASSIS BRASIL	R\$ 250.000,00	30/12/2016		x				x			



802811	XAPURI	R\$ 700.000,00	16/12/2016		x			x			
802807	BUJARI	R\$ 500.000,00	31/12/2016	1				x		0	x
802803	SENA MADUREIRA	R\$ 1.100.000,00	16/12/2016	1				x		0	x
802777	BUJARI	R\$ 300.000,00	31/12/2016	1				x		0	x
802775	TARAUACA	R\$ 700.000,00	16/12/2016	1		1	10.11.15		x	100	
802771	SENA MADUREIRA	R\$ 500.000,00	16/12/2016	1				x		0	x
802756	TARAUACA	R\$ 300.000,00	16/12/2016	1		1	10.11.15		x	100	
802755	PORTO WALTER	R\$ 250.000,00	16/12/2016	1				x		0	x
802750	CRUZEIRO DO SUL	R\$ 1.000.000,00	31/12/2016	1		1	12.11.15		x	100	
802730	SANTA ROSA DO PURUS	R\$ 300.000,00	16/12/2016		x			x			
802726	MARECHAL THAUMATURGO	R\$ 300.000,00	31/12/2016		x			x			
802725	EPITACIOLANDIA	R\$ 250.000,00	16/12/2016		x			x			
802722	MANOEL URBANO	R\$ 300.000,00	31/12/2016	1		1	09.11.15		x	100	
802721	SENADOR GUIOMARD	R\$ 250.000,00	3/11/2016		x			x			
802719	ASSIS BRASIL	R\$ 250.000,00	3/11/2016		x			x			
802715	JORDAO	R\$ 250.000,00	16/12/2016		x			x			
802713	BUJARI	R\$ 300.000,00	16/12/2016	1				x		0	x
802710	RODRIGUES ALVES	R\$ 250.000,00	3/11/2016		x			x			
802701	PORTO ACRE	R\$ 250.000,00	16/12/2016		x			x			
802700	BRASILEIA	R\$ 250.000,00	16/12/2016	1				x		0	x
802699	MANCIO LIMA	R\$ 250.000,00	3/11/2016		x			x			
802697	PORTO WALTER	R\$ 250.000,00	16/12/2016	1				x		0	x
808510	SENADOR GUIOMARD	R\$ 250.000,00	30/12/2016		x			x			
808509	ACRELÂNDIA	R\$ 500.000,00	30/12/2016		x			x			
808507	ASSIS BRASIL	R\$ 450.000,00	30/12/2016		x			x			
815752	BUJARI	R\$ 250.000,00	31/12/2016	1				x		0	x
812597	CAPIXABA	R\$ 300.000,00	31/12/2016	1				x		0	x



815341	FEIJO	R\$ 250.000,00	31/12/2016		x				x		
808508	TARAUACÁ	R\$ 300.000,00	30/12/2016	1		1	10.11.15		x	100	
627765	DEPASA - Mâncio lima	R\$ 407.013,34	27/3/2015	1		1	21.06.15		x	100	
592127	MARECHAL THAUMATURGO	R\$ 180.000,00	9/1/2015	2		1	25.06.15			50	x
619285	P.M Bujari	R\$ 71.026,50	13/6/2015	1		1	25.02.15		x	100	
627794	Município de Santa Rosa do Purus	R\$ 159.999,97	24/6/2015	1		1	19.05.15		x	100	
670505	Município de Porto Walter	R\$ 500.000,01	30/12/2015	2		2	11.02.15		x	100	
							25.06.15				
632194	DEPASA - MARECHAL TALMATURGO	R\$ 1.470.971,68	31/12/2015	2		1	24.06.15			50	x
669969	Mâncio Lima	R\$ 511.540,19	30/12/2015	2		2	02 á 03.02.15		x	100	
							04 á 08.05.15				
652206	DEPASA - XAPURÍ	R\$ 780.300,16	29/5/2015	1				x		0	x
669967	Município de Tarauacá	R\$ 500.068,99	30/12/2015	2				x		0	x
763357 (siconv)	MANCIO LIMA	R\$ 1.400.000,00	30/12/2015	1		1	27.08.15		x	100	

Fonte: Planilha anexa ao Ofício nº 039/GAB/SUEST/AC, de 15/01/2016.

Da análise deste quadro e da documentação anexa, constata-se o seguinte:

- Da relação de 90 convênios fornecida, para 31 não houve previsão de planejamento de fiscalização (ressalve-se que, em 28 dos casos, não houve liberação da primeira parcela, o que justificaria a falta de fiscalização);
- Das 59 fiscalizações planejadas, 22 foram declaradas integralmente cumpridas (mas em dois casos constatou-se ausência de documentação comprobatória) e 18 apresentaram nenhuma fiscalização (0% de cumprimento da meta);
- Das 19 fiscalizações parcialmente cumpridas, apenas cinco ficaram acima de 50% da meta, mas em 3 destes casos não se encontrou documentação comprobatória;
- Das 14 fiscalizações que ficaram entre 33 e 50% da meta, em oito casos não se encontrou documentação comprobatória.

O Quadro abaixo enumera os convênios em que não foram apresentadas, pela UJ, documentação comprobatória das fiscalizações:

Quadro 3: Fiscalizações sem apresentação de documentação comprobatória, para o exercício de 2015

Nº da Transferência	Fiscalização Planejada		Fiscalização realizada	Indicativo de meta alcançada					Documentação Comprobatória Anexa das Fiscalizações	
	Sim	Não		Data	Não	Sim	% Meta	Não	Sim	Não
751206	3		2	22.07.15			67	x		x
				04.11.15						x



751205	3		1	24 e 25.02.15	x		33	x		x
751204	3		2	21.07.15			67	x		x
				03.11.15						x
751201	3		1	20.07.15			33	x		x
724856	3		1	26 e 27.06.15			33	x		x
724851	3		1	03 e 04.12.15			33	x		x
724845	3		1	27 e 28.05.15			33	x		x
724842	3		2	17 e 18.09.15			67	x		x
				07 e 08.10.15						x
759607	3		1	08.01.15			33	x		x
759609	3		1	30.07.15			33	x		x
774494	3		3	19.05.15		x	100			x
				06.11.15						
				31.07.15						
774492	3		1	10 e 11.09.15			33	x		x
632188	3		4	05.02.15		x	133			x
				21.07.15						Parecer DIESP/137/2015
				04.11.15						Parecer DIESP/227/2015
				21.12.15						Parecer DIESP/001/2016

Fonte: Pareceres Técnicos anexos ao Ofício nº 039/GAB/SUEST/AC, de 15/01/2016.

Da análise destes dados, conclui-se que, sem considerar a presença ou não de documentação comprobatória, apenas 37,3% das fiscalizações planejadas para o período foram integralmente cumpridas. 32,2% das fiscalizações planejadas foram parcialmente cumpridas e em 30,5% das fiscalizações planejadas não houve nenhuma fiscalização. Das parcialmente cumpridas, apenas 8,5% ultrapassaram 50% da meta estabelecida.

### Causa

Falta de servidores no setor responsável pelas fiscalizações e falta de acompanhamento nas obras paralisadas e em reprogramação.

### Manifestação da Unidade Examinada

Instada a comentar os fatos, a UJ, por meio do Ofício nº 086/2016/GAB/SUEST/AC, de 17/02/2016, assim se manifestou:

“Justifico o não planejamento de fiscalização para 31 convênios, tendo em vista que estes encontram-se em fase de aprovação de projeto e reprogramação, com obra ainda não iniciada.

Dos 18 convênios que não tiveram nenhuma fiscalização segue as justificativas:

- CV 0688/10: o convênio encontra-se em reprogramação.



• CV 0345/10 – este convênio trata-se da elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico - PMSB, ressalto que o convênio se encontra em execução e já foram aprovados 3 produtos. Informo que foram planejadas 3 visitas tendo em vista que o Termo de Referência para a elaboração do PMSB prevê no mínimo 3 visitas (reuniões) na execução total de todos os 9 produtos (9 produtos), porém o município durante o ano de 2015 não realizou nenhuma reunião com o comitê e nem de mobilização, apenas trabalhou na correção dos produtos restantes e até o presente momento ainda não atendeu o último parecer de pendências, encaminhado em agosto de 2015. Segue em anexo pareceres nº 03/2015 e nº 17/2015.

• TC/PAC 0001/07 – a obra está paralisada e em reprogramação.

• TC/PAC 0640/09 – a obra está paralisada e em reprogramação.

• EP 0094/14; EP 0086/14; EP 0104/14; EP 0079/14; EP 0020/14; EP 0045/14; EP 0029/14; EP 0004/14; EP 0787/14 e EP 0273/14 – o projeto ainda não foi aprovado, o mesmo foi encaminhado incompleto. Segue em anexo Nota Técnica nº 12/2015.

• TC/PAC 2088/08 – este Termo de Compromisso foi cancelado em março de 2015.

• TC/PAC 0063/11 – a obra está em execução, porém não houve visita técnica pelo fato de atualmente a DIESP possuir 88 convênios vigentes, podendo destacar como convênios que exigem mais atenção e tempo dos técnicos os Planos Municipais de Saneamento Básicos – PMSB (13 convênios) e as Emendas Parlamentares de 2014, cujo objeto é Melhoria Sanitária Domiciliares (31 convênios), as quais possuem demanda de análise de projeto e visita técnica preliminar; e no quadro técnico da Divisão de Engenharia de Saúde Pública.- DIESP- possuímos apenas 3 técnicos que trabalham na fiscalização desses convênios. Assim informo que a força de trabalho existente atualmente na DIESP é deficiente a demanda apresentada, por este motivo os técnicos não estão conseguindo realizar as atividades com eficiência.

• CV 0808/13 – o projeto ainda não foi aprovado, está pendente ainda a visita técnica preliminar, a qual não foi realizada pelo fato de ser no município de Jordão (isolado) e a Funasa ter passado por um tempo sem fretamento aéreo e também pela deficiência de técnicos.

• CV 0189/13 – o projeto ainda não foi aprovado.

Quanto às 19 fiscalizações parcialmente cumpridas segue as justificativas:

• EP 0236/07 – a obra está paralisada e em reprogramação.

• CV 0349/10; CV 0348/10; CV 0347/10; CV 0344/10; CV 0260/09; CV 0259/09; CV 0258/09; CV 0257/09; CV 0001/11; CV 0086/11 e CV 0045/12 - são convênios de Planos Municipais de Saneamento Básico - PMSB, informo que foram prevista 3 visitas de acompanhamento, tendo em vista que o Termo de Referência da Funasa quanto a elaboração dos PMSB prevê no mínimo 3 visitas (reuniões) para a sua execução total (9 produtos), assim ressalto que não foram executado as 3 visitas, tendo em vista que o município vem executando com dificuldade os produtos e na maioria dos casos, ainda não foram aprovados nem os 3 primeiros produtos.



- TC/PAC 0254/07 – está em execução, informo que foram previstas 4 visitas para este convênio e executadas somente 3, pelo fato das grandes demandas apresentadas nesta engenharia e carência no quadro de técnicos.
- TC/PAC 0252/07 – a obra está paralisada.
- TC/PAC 0901/08 – a obra está paralisada.
- TC/PAC 0655/09 – a obra está em execução, a justificativa para o não cumprimento das visitas planejadas, é a dificuldade de acesso ao município de Santa Rosa do Purus (isolado) e a Funasa ter passado por um tempo sem fretamento aéreo.
- TC/PAC 0041/11 – a obra está paralisada.
- CV 0323/06 – a obra está encerrada.
- TC/PAC 0006/07 – a obra está concluída

Diante o exposto, conclui-se que o não planejamento e não cumprimento integral das fiscalizações estão diretamente relacionadas com as situações dos convênios, os quais em sua maioria encontram-se paralisados, ou em reprogramação, ou não aprovado e também da carência de técnicos já comentada, que afetou as atividades de fiscalização dos convênios.

Portanto as informações que constam no MS-Project refletem a realidade. ”

A respeito das comprovações das fiscalizações faltantes, o setor de engenharia enviou, por e-mail, nova planilha com os indicativos dos documentos técnicos ausentes e cópias dos mesmos, conforme se segue:

*Quadro 4: Fiscalizações com relação de documentação pendente.*

Nº da Transferência	Indicativo de meta alcançada					Documentação Comprobatória Anexa	
						das Fiscalizações	
	Data	Não	Sim	% Meta	Não	Sim	Não
751206	22.07.15			67	x	Relatório de acompanhamento nº 05	
	04.11.15					Relatório de acompanhamento nº 08	
751205	24 e 25.02.15	x		33	x	Relatório de acompanhamento nº 02/2015	
751204	21.07.15			67	x	Parecer Técnico/NICT/16/2015	
	03.11.15					Relatório de acompanhamento nº 07	
751201	20.07.15			33	x	Parecer Técnico/NICT/15/2015	
724856	26 e 27.06.15			33	x	Relatório de acompanhamento nº 04/2015	
724851	03 e 04.12.15			33	x	Relatório de acompanhamento nº 10	



724845	27 e 28.05.15			33	x	Relatório de acompanhamento *	
724842	17 e 18.09.15			67	x	Relatório de acompanhamento *	
	07 e 08.10.15					Relatório de acompanhamento n.º 06/2015	
759607	08.01.15			33	x	Relatório de acompanhamento n.º 01/2015	
759609	30.07.15			33	x	Relatório de acompanhamento *	
774494	19.05.15		x	100		Relatório de acompanhamento n.º 03/2015	
	06.11.15					Relatório de acompanhamento n.º 09	
	31.07.15**						x
774492	10 e 11.09.15			33	x	Relatório de acompanhamento *	
632188	05.02.15		x	133		Parecer Técnico/DIESP/227/2015	
	21.07.15					Parecer Técnico/DIESP/137/2015	
	04.11.15					Parecer Técnico/DIESP/227/2015	
	21.12.15					Parecer Técnico/DIESP/001/2016	

OBS:

\* Quanto aos relatórios de acompanhamentos dos Planos Municipais de Saneamento Básico - PMSB que não possuem numerações, referem-se a reuniões que ocorreram na Funasa para análise de produtos junto com representantes do Comitê de Coordenação das prefeituras. Porém, estas não foram formalizadas e por este motivo os relatórios também não foram oficializados.

\*\* Quanto a reunião do dia 31.07.2015, referente ao n.º de transferência 774494, informo que não existe relatório ou parecer comprobatório, tendo em vista que o objetivo da reunião não foi atingido, o qual seria análise de produto, pois o representante do comitê de coordenação não compareceu. Sendo assim pode-se desconsiderar esta reunião.

Fonte: Anexos do Ofício n.º 086/2016/GAB/SUEST/AC, de 17/02/2016.

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada na sede da FUNASA/AC no dia 08/04/2016, a UJ acrescentou, por meio do Ofício n.º 114/2016/GAB/SUEST/AC, de 15/04/2016, que “Conforme posicionamento da Divisão de Engenharia desta Suest/AC, essa situação é um reflexo do restrito número de técnicos. Todavia, será feito um cronograma de acompanhamento das obras, englobando aquelas que estejam paralisadas, fazendo-se um acompanhamento de alcance de metas e discutindo-as mensalmente.”

### **Análise do Controle Interno**

A FUNASA, reconhecendo a importância de se acompanhar, de forma contínua, a aplicação dos recursos envolvidos nos convênios, tratou do assunto na Ordem de Serviço n.º 02, de 05 de julho de 2012. No item 1 “Acompanhamento da Execução Físico-Financeira de Convênios e Termos de Transferência”, em seu subitem 1.1 “f” afirma que, com o objetivo de assegurar a regularidade dos atos praticados e a plena consecução dos objetivos do convênio, que se verifiquem a “existência de



impropriedades na execução física ou financeira do convênio ou termo de compromisso, mediante acompanhamento e fiscalização sistematizada". No item 2 – “Medidas Administrativas Internas” – subitem 2.6.1, enuncia que, constatadas irregularidades, impropriedades ou a ocorrência de quaisquer outros fatos que possam comprometer o fiel cumprimento da avença, o Serviço de Convênios deve emitir uma “notificação de impropriedade” ou uma “notificação de irregularidade” ao conveniente, para que este, no prazo prorrogável de 30 dias, regularize as pendências, sujeitando-se, entre outras sanções, a “não liberação das parcelas subsequentes”.

Considerando o número de fiscalizações planejadas para o exercício de 2015, avaliou-se satisfatório este planejamento. Contudo, a manifestação do gestor corrobora as conclusões de que o acompanhamento e a fiscalização dos objetos dos convênios de fato realizados estão aquém do necessário para a adequada gestão dos 81 processos de transferências em andamento em 2015, totalizando R\$ 81.980.479,90.

A principal deficiência é a falta de recursos humanos. O setor de fiscalização conta com apenas três servidores, dois dos quais temporários, insuficientes para que se viabilizem acompanhamentos e fiscalizações constantes e sistemáticas, conforme determinado no planejamento e na OS FUNASA nº 02/2012. Este fato resultou no não cumprimento das metas gerais estabelecidas e no elevado número de fiscalizações apenas parcialmente cumpridas.

O gestor justificou boa parte das fiscalizações não realizadas devido a obras paralisadas e em reprogramação. Ainda que em um contexto de contenção de gastos tal justificativa seja razoável, ela não pode, por si só, ser considerada suficiente. As fiscalizações sobre obras paralisadas são importantes para inventariar o executado até o momento, identificar gargalos futuros e usar as informações colhidas para a análise gerencial do convênio. Nas reprogramações e repactuações, com apresentação de novos Planos de Trabalho, é recomendável que o órgão não fique dependente apenas das informações prestadas pelo conveniente, a fim de que possa se colocar numa posição mais favorável e proativa nas repactuações, diminuindo prazos e custos. Além disso, as obras paralisadas não estão sujeitas apenas à deterioração e depreciação, mas também à dilapidação, fato este já verificado pela própria FUNASA em alguns convênios. Portanto, a mera paralisação e repactuação não podem ser utilizadas como justificativa para interromper a fiscalização e o monitoramento dos convênios.

No caso dos convênios sem aprovação do Projeto Básico e cancelados, esta CGU considera as justificativas suficientes.

Revisando a situação com base nas alegações acolhidas (grifado), tem-se que:

- a) Da relação de 90 convênios fornecida, para 31 não houve previsão de planejamento de fiscalização (ressalve-se que, em 28 dos casos, não houve liberação da primeira parcela, o que justificaria a falta de fiscalização, e nos três casos restantes não se iniciaram as obras);
- b) Das 59 fiscalizações planejadas, 22 foram declaradas integralmente cumpridas (mas em dois casos constatou-se ausência de documentação comprobatória) e 18 apresentaram nenhuma fiscalização (0% de cumprimento da meta). Destes, em 11 casos não houve fiscalização devido à inexistência de projeto aprovado e, em um caso, devido ao cancelamento do Termo de Compromisso;
- c) Das 19 fiscalizações parcialmente cumpridas, apenas cinco ficaram acima de 50% da meta, mas em três destes casos não se encontrou documentação comprobatória;



d) Das 14 fiscalizações que ficaram entre 33 e 50% da meta, em oito casos não se encontrou documentação comprobatória.

Da análise destes dados, conclui-se que, sem considerar a presença ou não de documentação comprobatória, apenas 37,3% das fiscalizações planejadas para o período foram integralmente cumpridas. 32,2% das fiscalizações planejadas foram parcialmente cumpridas e em 30,5% das fiscalizações planejadas não houve nenhuma fiscalização (com justificativa para 12 dos 18 casos, isto é, para 67% dos casos). Das parcialmente cumpridas, apenas 8,5% ultrapassaram 50% da meta estabelecida. O Quadro a seguir sumariza os achados:

*Quadro 5: Síntese dos achados referentes ao cumprimento das fiscalizações.*

Total de Fiscalizações Planejadas	Integralmente Cumpridas	Sem cumprimento algum (não satisfatoriamente justificadas)	Parcialmente cumpridas > 33% e <50% (meta)	Parcialmente cumpridas >50% (meta)
59	22	6	14	5

Por fim, com relação à documentação comprobatória pendente, a despeito do informado no Quadro 4, não se encontraram nos anexos o Parecer Técnico/NICT/15/2015; o Relatório de acompanhamento nº 04/2015; o Relatório de acompanhamento nº 10; o Relatório de acompanhamento nº 06/2015; o Relatório de acompanhamento nº 01/2015; o Relatório de acompanhamento nº 03/2015 e o Relatório de acompanhamento nº 09. Quanto aos relatórios não formalizados, conforme relatado nas observações, não se pode considerá-los documentação para fins de comprovação da existência de fiscalização. Assim, considera-se que não houve apresentação de documentação comprobatória em 12 das fiscalizações.

Com relação ao posicionamento apresentado no Ofício nº 114/2016/GAB/SUEST/AC, de 15/04/2016, não foram trazidos informações e fatos novos que justifiquem a alteração da análise realizada durante o período de campo.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Reiterar, ao órgão central, a necessidade de novos servidores nas áreas relacionadas à fiscalização (engenharia e convênios).

Recomendação 2: Adotar como rotina a elaboração de cronogramas nos quais se incluam não somente as obras efetivamente em execução, mas também as paralisadas e as em reprogramação, como medida de prevenção de riscos.

### **1.1.1.5 CONSTATAÇÃO**

#### **A UJ apresenta problemas no cumprimento dos prazos das Prestações de Contas.**

#### **Fato**



Com vistas a avaliar a efetividade dos setores envolvidos com a Prestação de Contas das transferências realizadas pela FUNASA/AC, solicitaram-se informações a respeito dos cursos e capacitações realizados e dos procedimentos adotados; realizou-se entrevista com gestores, e analisou-se amostra de processos de convênios em fase de prestação de contas.

Quanto à capacitação dos servidores responsáveis pelos convênios e transferências, a FUNASA/AC informou que, em abril de 2012, capacitou dois servidores e, em junho de 2013, mais um; todos do quadro efetivo. O conteúdo programático tratou de temas como legislação, gestão de convênios, SICONV, Prestação de Contas e Tomada de Contas Especial, entre outros.

Com base nas demais informações prestadas, constatou-se que a UJ não possui uma sistemática de aviso e cobrança de Prestações de Contas formalizada, e sim um conjunto de práticas usuais do setor de convênios, que consiste em informar o conveniente, através de um ofício pré-estruturado, acerca da iminência da expiração do instrumento; prazos a serem observados e a documentação necessária. Nos casos de não prestação de contas, a entidade é registrada como inadimplente no SIAFI/SICONV, sujeitando-se à Processo Administrativo Disciplinar e instauração de Tomada de Contas Especial, se for o caso.

Em entrevistas com gestores das áreas envolvidas, constatou-se que não existe um *check list* para análise de Prestação de Contas (apenas para conferência de documentos recebidos), tampouco uma rotina formalizada para garantir a tempestividade das prestações – elas ocorrem conforme o fluxo dos processos pelos setores técnicos envolvidos.

Verificou-se que, em 2015, havia 16 processos de transferências em situação “a comprovar” ou “a aprovar”, conforme terminologia do SIAFI. Destes, cinco ainda estavam no prazo de apresentação da Prestação de Contas. Dos 11 processos restantes, em que foram apresentadas as prestações de contas, englobando transferências na ordem de R\$ 3.830.689,00, selecionou-se uma amostra de cinco processos, englobando R\$ 1.374.091,87 ou aproximadamente 36% dos recursos do universo amostral. Em análise destes processos, verificou-se o seguinte, conforme quadro abaixo:

*Quadro 6: Situação da Prestação de Contas de Transferência geridas pela FUNASA/AC, no exercício de 2015.*

<b>Nº do Processo</b>	<b>Vigência</b>	<b>Entidade</b>	<b>Situação Verificada</b>
25100.043743/2007-51	31/03/2015	DEPASA - Feijó	Apresentação da Prestação de Contas Final em 23/07/15. Deveria ter sido até 30/05/2015, conforme art.28, §5º e art.31, §2º-A, da IN 01/97.
25100.027613/2007-71	13/06/2015	Município Bujari	Apresentação da Prestação de Contas Final em 08/12/2015. Deveria ter sido até 12/08/2015, conforme art.28, §5º e art.31, §2º-A, da IN 01/97.
25100.027589/2007-71	24/06/2015	Município Santa Rosa do Purus	1) Apresentação da Prestação de Contas



			Final em 16/09/2015. Deveria ter sido até 23/08/2015, conforme art.28, §5º e art.31, §2º-A, da IN 01/97.
25100.041325/2010-25	25/06/2015	Município Epitaciolândia	1) Até o momento não houve apresentação de Prestação de Contas Final, que deveria ter sido realizada até 24/08/2015, conforme art.56, inciso I e §§ 1º e 2º da Portaria Interministerial 127/08 e art.28, §5º e art.31, §2º-A, da IN 01/97.
25106.001471/2015-72	30/06/2015	DEPASA - Capixaba	Regular.

Fonte: Processos analisados *in loco* na semana de 25 a 29/01/2016 e dados fornecidos pela FUNASA/AC por meio de planilha anexa ao Ofício nº 039/GAB/SUEST/AC, de 15/01/2016.

Da amostra analisada, constataram-se falhas na observância dos prazos legais referentes à apresentação da Prestação de Contas Final. Os atrasos resultaram em retardamento, seja para o ressarcimento de valores, seja para a instauração de Tomada de Contas Especial (TCE). Aliás, conforme o §2º-A do art.31 da IN 01/97, o ordenador de despesa deveria ter instaurado TCE nos processos acima. Constatou-se, ainda, no caso do processo 25100.041325/2010-25, que sequer houve apresentação da Prestação de Contas Final, quando o prazo máximo para a mesma expirou em 24/08/2015.

Tais falhas remetem a problemas decorrentes da falta de procedimentos e rotinas normatizados, que acabam por afetar o fluxo e a comunicação entre as áreas responsáveis pelas análises técnicas.

### **Causa**

Não observância, por parte do gestor de convênios, dos prazos legais para apresentação de Prestação de Contas final, conforme determinam a IN STN 01/07 e a Portaria Interministerial 127/08.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Instada comentar os fatos, a UJ, por meio do Ofício nº 086/2016/GAB/SUEST/AC, de 17/02/2016, assim se manifestou:

“a) A Suest/AC não possui um sistema de aviso e cobrança de Prestação de Contas formalizada;

R - Não há na Suest/AC um sistema de aviso de prestação de contas, o que temos são rotinas diárias de trabalho que nos permite cobrar a apresentação das prestações de contas de forma tempestiva, pois temos uma planilha eletrônica onde disponibiliza dados suficientes para acompanhar as vigências dos instrumentos celebrados.

b) Inexistência de check list para análise de Prestação de Contas, bem como inexistência de uma rotina formalizada para garantir a tempestividade das prestações:



R - Temos um check list de recebimento dos documentos de prestação de contas (cópia em anexo), quando recebemos a prestação de contas verificamos as documentações, antes de encaminhar para área técnica se manifestar em relação a execução física do objeto. Rotina formalizada não temos, mas temos rotina de trabalho que nos permite cobrar a apresentação das prestações de contas em tempestividade, pois temos uma planilha eletrônica onde disponibiliza dados suficientes para acompanhar as vigências dos instrumentos.

c) Constatação de falhas na observância dos prazos legais referente à apresentação da Prestação de contas final e da aprovação/reprovação dos convênios formalizados por meio dos processos: 25100.043.743/2007-51; 25100.027.613/2007-71; 25100.027.589/2007-71; 25100.041.325/2015-25 e 25106.001.471/2015-72

R - 25100.043.743/2007-51 - PAC 0002/2007 (SIAFI 632220) - O Convênio encerrou sua vigência em 31.03.2015, tendo o prazo para apresentar prestação de contas até 30.05.2015. Em 26.05.2015 o DEPASA por meio do expediente ofício nº 630/GAB/PRES/DEPASA (cópia em anexo) solicitou a prorrogação para apresentar a prestação de contas, a qual foi concedida por meio do ofício nº 562/GAB/Serviço de Convênios (cópia em anexo), de 23 de junho de 2015, um novo prazo até dia 24.07.2015, diante dessa nova data, o DEPASA apresentou a prestação em 24.07.2015. Analisado, tendo como resultado reprovação das contas em 23.10.2015.

R - 25100.027.613/2007-71 - EP 0255/2007 - (SIAFI 619285) - O convênio encerrou sua vigência em 13.06.2015, tendo prazo para apresentar prestação de contas final até 12.08.2015, porém a convenente não apresentou a prestação de contas final no prazo estabelecido. O art. 72, § 1º traz o seguinte: 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. Com isto esta Suest notificou o município por meio da notificação nº. 16/2015 (cópia anexo), mesmo com essa notificação o município não apresentou a prestação de contas final. Fazendo uso da Instrução Normativa - TCU nº. 71, de 28 de novembro de 2012, a qual informa que a Tomada de Contas Especial deverá ser instaurada somente após esgotadas as medidas administrativas para a caracterização ou elisão do dano, observados os princípios norteadores dos processos administrativos, então com o intuito de o convenente apresentar a prestação de contas final, notificamos mais uma vez o município por meio da notificação nº 28/2015 (cópia anexo) concedendo mais 30 (trinta) dias, mesmo assim não foi apresentado a prestação de contas, com isso o município ficou inadimplente no SIAFI (cópia em anexo). Somente em 17.12.2015 foi apresentada a prestação de contas final através do ofício/GAPRE/310/2015 (cópia em anexo), a qual foi analisada e notificada para apresentar documentações complementares, notificação nº 011/2016 (cópia em anexo).

R - 25100.027.589/2007-71 - EP 0188/2007 (SIAFI 627794) - O Convênio encerrou sua vigência em 24.06.2015, tendo o prazo para apresentar prestação de contas até 23.08.2015. Em 13.08.2015 o município de Santa Rosa do Purus por meio do expediente ofício PMSRP/GAB/nº 78/2015 (cópia em anexo) solicitou a prorrogação por mais 60 (sessenta) dias para apresentar a prestação de contas final, porém fazendo



uso do art. 72 § 1º, a Suest/AC concedeu somente mais 30 (trinta) dias. Diante desta nova data, o convenente apresentou a prestação de contas final em 01.10.2015. Analisada a prestação de contas, a mesma foi aprovada em 21.12.2015.

R - 25100.041.325/2010-25 - CV 0346/2010 (SICONV 751203) - O Convênio encerrou sua vigência em 25.06.2015, tendo o prazo para apresentar prestação de contas até 24.08.2015. Porém a convenente não apresentou a prestação de contas final no prazo estabelecido. Como versa o art. 72, § 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. Com isto esta Suest notificou o município por meio da notificação nº. 20/2015 (cópia anexo), mesmo com essa notificação o município não apresentou a prestação de contas final, isso acarretou na **inadimplência** do município no SIAFI/SICONV. Como a Instrução Normativa - TCU nº. 71, de 28 de novembro de 2012, informa que a Tomada de Contas Especial deverá ser instaurada somente após esgotadas as medidas administrativas para a caracterização ou elisão do dano, observados os princípios norteadores dos processos administrativos, então com o intuito de o convenente apresentar a prestação de contas final, notificamos mais uma vez o município por meio da notificação via SICONV nº 1/2015 (cópia anexo) concedendo mais 15 (quinze) dias, o qual o município respondeu que como o status do convênio no SICONV está inadimplente, com isso não há como enviar a prestação de contas, mais uma vez no intuito de esgotar as medidas administrativas antes de instaurar uma Tomada de Contas Especial, notificamos via SICONV o município (notificação nº 01/2016, cópia em anexo), concedendo até o dia 26.02.2016 para que o mesmo possa apresentar a prestação de contas final, caso contrário, será imediatamente instaurada Tomada de Contas Especial por omissão no dever de prestar contas.”

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada na sede da FUNASA/AC no dia 08/04/2016, a UJ acrescentou, por meio do Ofício nº 114/2016/GAB/SUEST/AC, de 15/04/2016, que “Haja vista que a Superintendência não possui força de trabalho suficiente para acompanhar de forma adequada a execução dos convênios (SIC). Situação, algumas vezes, acarretada pela intempestividade na apresentação da prestação de contas por parte do convenente/compromitente, e em outras em decorrência de atrasos das análises das prestação de contas. Todavia, conforme recomendação da Controladoria Geral da União, o Serviço de Convênios irá reunir os seus colaboradores e formalizar rotinas que disciplinem os procedimentos em relação às prestações de contas e apresentará essas rotinas ao Superintendente para que seja informado a este órgão de controle interno”.

### **Análise do Controle Interno**

Compulsando a documentação enviada, verifica-se que a FUNASA/AC não possui um controle rigoroso dos prazos de vencimento dos convênios, de modo a cobrar tempestivamente a Prestação de Contas final dos entes conveniados. É razoável que se alerte o convenente antes do fim da vigência dos instrumentos, e não após, quando já passa a correr os prazos previstos na IN STN 01/97 e na Portaria Interministerial 127/08.



No caso do processo nº 25100.043743/2007-51, a FUNASA alertou o convenente, por meio do Ofício nº 365/GAB/SECOV/AC, de 14/04/2015, duas semanas após o fim da vigência do instrumento em 31/03/2015. O convenente respondeu este Ofício em 26/05/2015 (a 5 dias do fim do prazo) solicitando dilação, e a FUNASA, por meio do Ofício nº 552/GAB/SECOV/AC, de 23/06/2015 concedeu prazo de 30 dias, a partir do dia 24/06/2015. Note-se que todos estes pequenos atrasos que se acumularam poderiam ter sido evitados caso houvesse sido adotado pela UJ um acompanhamento mais rigoroso, com notificações tempestivas.

O mesmo ocorreu com o processo nº 25100.027613/2007-71. A FUNASA notificou o convenente, por meio da Notificação nº 016/2015/SECOV/AC, de 13/08/2015 dois meses após a expiração do convênio em 13/06/2015; portanto, na mesma data do termo para apresentação da Prestação de Contas final. Diante do silêncio do convenente, uma nova Notificação nº 028/2015/SECOV/AC, de 16/10/2015, reitera a cobrança, prolongando os atrasos. Somente em 01/12/2015 foi lançada no SIAFI a inadimplência do convenente.

Idem para o processo nº 25100.027589/2007-71. Na documentação apresentada pelo gestor, constata-se que o convenente solicitou, em 13/08/2015, prorrogação de 60 dias para a apresentação da Prestação de Contas final a 10 dias do final do prazo para a Prestação de Contas, que seria em 23/08/2015. Novos atrasos que se acumularam até a apresentação definitiva.

No caso do processo nº 25100.041325/2010-25, a FUNASA notificou o convenente para apresentação da Prestação de Contas final em 04/09/2015. O instrumento já havia vencido em 25/06/2015 – como se vê, até mesmo o prazo limite para a apresentação da Prestação de Contas final já estava vencido (24/08/2015). Em face do silêncio do convenente, o mesmo foi declarado inadimplente no SIAFI em 16/10/2015 e no SICONV em 23/12/2015. Foi concedido novo prazo até 26/02/2015 para apresentação da Prestação de Contas final, sem amparo legal, quando já deveria ter sido instaurada Tomada de Contas Especial.

Em todos os processos acima analisados constatou-se tolerância injustificada com os atrasos dos convenentes – passíveis de instauração de Tomada de Contas Especial – que poderiam ter sido mitigados caso as notificações acima verificadas houvessem ocorrido antes do vencimento das avenças.

Com relação ao posicionamento apresentado no Ofício nº 114/2016/GAB/SUEST/AC, de 15/04/2016, não foram trazidos informações e fatos novos que justifiquem a alteração da análise realizada durante o período de campo.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Estabelecer rotinas internas que disciplinem os procedimentos das Prestações de Contas, com designação de responsabilidades. Iniciar as cobranças antes do vencimento dos instrumentos.

Recomendação 2: Instaurar Tomada de Contas Especial para o processo 25100.041325/2010-25, cujo prazo para a Prestação de Contas Final expirou em 24/08/2015.



### 1.1.1.6 CONSTATAÇÃO

**A UJ não tem realizado prestações de contas parciais em convênios com três ou mais parcelas de recursos liberados.**

#### Fato

A transferência de recursos federais por meio de convênios e contratos de repasse é regulada, basicamente, pela IN STN 01/97, pelo Decreto nº 6.170/07 e pela Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011. Especificamente em relação à Prestação de Contas Parcial, a IN 01/97 traz algumas regras importantes. Em seu art. 21, § 2º estabelece que “*Quando a liberação dos recursos ocorrer em 3 (três) ou mais parcelas, a terceira ficará condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada (...)*” e, no § 3º, “*Caso a liberação dos recursos seja efetuada em até duas parcelas, a apresentação da Prestação de Contas se fará no final da vigência do instrumento, globalizando as parcelas liberadas.*” Frise-se que o Acórdão nº 1.542/2008 – TCU – Plenário reforça este entendimento no item 9.13.12, ao salientar que a liberação do recursos da terceira parcela está condicionada à Prestação de Contas da primeira.

Na análise de processos de transferência de convênios e outros instrumentos congêneres vigentes em 2015, com três ou mais parcelas, constatou-se número significativo de transferências executadas em desconformidade ao normativo supracitado. De 14 processos analisados, quatro possuíam três ou mais parcelas e em somente um processo (25100.043.746/2007-95) verificou-se a existência de prestação de contas parcial. O quadro a seguir sintetiza os achados:

Quadro 7: Processos com três ou mais parcelas, sem Prestação de Contas parcial.

Nº do Processo	Valor do Convênio	Vigência	Transferências	Prestação de Contas Parcial
25100.043.429/2007-79	R\$ 2.579.382,00	31/12/2007 a 07/04/2016	R\$ 630.000,00 – 11/03/2010 R\$ 315.000,00 – 06/09/2010 R\$ 86.752,80 – 16/10/2012 R\$ 773.814,60 – 16/10/2012 R\$ 773.814,60 – 01/10/2013	Houve apresentação de prestação de contas parcial referente apenas à primeira parcela.
25100.043.432/2007-92	R\$ 1.431.965,06	31/12/2007 a 31/12/2016	R\$ 360.000,00 – 22/12/2009 R\$ 212.786,02 – 12/05/2015 R\$ 429.589,52 – 16/10/2015	Não houve prestação de contas parcial de nenhuma parcela
25100.043.742/2007-15	R\$ 225.000,00	31/12/2007 a 30/06/2016	R\$ 45.000,00 – 26/11/2009 R\$ 67.500,00 – 03/09/2010 R\$ 22.500,00 – 24/01/2011 R\$ 90.000,00 – 24/01/2011	Não houve prestação de contas parcial de nenhuma parcela

Fonte: Processos disponibilizados na FUNASA/AC.



## Causa

Omissão, por parte do gestor responsável, em cumprir as cláusulas contratuais dos instrumentos de transferência e não observância das normas contidas na IN STN 01/97.

## Manifestação da Unidade Examinada

Instada comentar os fatos, a UJ, por meio do Ofício nº 086/2016/GAB/SUEST/AC, de 17/02/2016, assim se manifestou:

“R - 25100.043.429/2007-79 - PAC 0252/2007 - (SIAFI 632202) - Prestação de contas parcial relacionada a primeira parcela e parte da segunda parcela foi apresentada em 29.08.2013, por meio do ofício nº 1695/GAB/DEPASA (cópia em anexo), aprovado tecnicamente por meio do Parecer Técnico/SAPRO/240/2013 (cópia em anexo) e aprovado financeiramente dia 10.09.2013, conforme cópia do ofício nº 1443/GAB/Serviço de Convênios/AC em anexo. SIAFI em anexo.

OBS: Conforme Portaria Funasa nº 623, de 11 de maio de 2010, onde dispõe sobre os critérios e procedimentos para a transferência de recursos financeiros das ações de saneamento, ou seja, define os percentuais de liberação: Os convênios de até R\$ 500.000,00, serão liberados em 02 parcelas iguais (1ª parcela 50% e 2ª parcela 50%). Os convênios acima de R\$ 500.000,00 até R\$ 3.000.000,00, serão liberados em 03 parcelas, sendo: a 1ª parcela de 40%, a 2ª parcela de 30% e a 3ª parcela de 30%. Os convênios acima de R\$ 3.000.000,00, serão liberados em 04 parcelas, sendo: 30% na 1ª parcela, 20% na 2ª parcela, 20% na 3ª parcela e 30% na 4ª parcela.

Como esse convênio foi celebrado antes da publicação desta portaria, passo a explicar de forma detalhada as transferências realizadas:

R\$ 630.000,00 - 11/03/2010 - referente a 1ª parcela equivalente a 24,42%;

R\$ 315.000,00 - 06/09/2010 - referente a complementação da 1ª parcela, equivalente a 12,21%;

R\$ 86.752,80 - 16/10/2012 - referente a complementação da 1ª parcela, equivalente a 3,37%, ou seja, a somatória das 03 parcelas totaliza os 40%;

R\$ 773.814,60 - 16/10/2012 - referente a 2ª parcela, equivalente a 30%;

R\$ 773.814,60 - 01/10/2013 - referente a 3ª parcela, equivalente a 30%. Liberada após a apresentação e aprovação da prestação de contas parcial.

R - 25100.043.432/2007-92 - PAC 0254/2007 - (SIAFI 632181) - Liberada somente a 1ª e 2ª parcela, conforme percentuais definidos na portaria Funasa nº 623/2010, abaixo as transferências detalhadas:

R\$ 360.000,00 - 22/12/2009 - referente a 1ª parcela, equivalente a 25,14%;

R\$ 212.786,02 - 12/05/2015 - referente a complementação da 1ª parcela, equivalente a 14,86%, a somatória das 02 parcelas totaliza 40%;

R\$ 429.589,52 - 16/10/2015 - referente a 2ª parcela, equivalente a 30%. Quando informamos ao conveniente da liberação desta parcela, já informamos que a liberação da 3ª parcela está condicionada a apresentação e aprovação da prestação de contas parcial referente a 1ª parcela (cópia do ofício em anexo), ou seja, somente será liberada a 3ª



parcela, após a apresentação e aprovação da prestação de contas parcial, referente a 1ª parcela liberada.

R - 25100.043.742/2007-15 - PAC 0001/2007 - (SIAFI 635124) - Liberada a primeira e segunda parcela, sem necessidade de apresentação de prestação de contas parcial, está em conformidade com percentuais definidos na portaria Funasa nº 623/2010, abaixo as transferências detalhadas:

R\$ 45.000,00 - 26/11/2009 - referente a 1ª parcela, equivalente a 20%;

R- 24/01/2011- referente a 2ª parcela, equivalente a 50%.”

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada na sede da FUNASA/AC no dia 08/04/2016, a UJ acrescentou, por meio do Ofício nº 114/2016/GAB/SUEST/AC, de 15/04/2016, que “Conforme já informado anteriormente esta UJ tem realizado as prestações de contas parciais em conformidade com os critérios adotados para a liberação das parcelas, atualmente o normativo interno válido é a Portaria nº 637/2014. Como esse entendimento nos foi repassado pela Funasa/Presidência, faremos uma consulta formal a Auditoria Interna do órgão central para esclarecimento da situação. Todavia, enquanto a situação não for pacificada totalmente, adotaremos a partir deste momento as recomendações desta douta Controladoria Geral da União”.

### **Análise do Controle Interno**

A justificativa do gestor não procede, pois houve uma interpretação equivocada da Portaria Funasa nº 623/2010, com efeitos restritivos sobre o sentido e alcance da IN STN 01/97.

A IN STN 01/97 disciplina a celebração de convênios de natureza financeira, vinculando a Administração Pública Federal direta e indireta, e estabelece mecanismos de controle e prestação de contas dos recursos da União descentralizados pela Secretaria do Tesouro Nacional. É norma ampla, cujos efeitos se estendem por toda a Administração Pública Federal. Pode ser regulada, no âmbito de cada ministério ou unidade gestora, por outras normas infralegais, desde que para fins de operacionalização e efetividade, jamais em sentido restritivo.

Já a Portaria Funasa nº 623/2010 – norma interna, de validade e eficácia no âmbito da Fundação Nacional de Saúde – visa estabelecer critérios e procedimentos para um melhor controle na transferência de recursos das ações de saneamento ambiental, financiadas pela Fundação Nacional de Saúde por intermédio de Convênios, Termos de Compromisso e Termos de Parceria. Em seu Art. 1º e §§, estabelece limites no número de parcelamentos e percentuais de recursos liberados, conforme o valor total dos instrumentos firmados. Trata-se de uma norma com nítida finalidade de racionalizar a aplicação dos recursos e facilitar seu controle, sem restrição alguma ao disposto na IN 01/97. Inclusive, no tocante à Prestação de Contas, a Portaria nº 623/10 estabelece, em seu art.10, que “as prestações de contas obedecerão a Portaria Interministerial nº 127/2008, relativamente aos Convênios e demais Termos firmados anteriormente à vigência daquela Portaria, obedecerão ao disciplinado na Instrução Normativa/STN nº 01, de 15 de janeiro de 1997”. Isto é, a própria Portaria nº 623/2010 reforça sua



subordinação ao disposto tanto na IN 01/97, quanto na Portaria Interministerial nº 127/2008.

No caso em tela, o gestor se utilizou do disposto no art. 1º e §§ da Portaria nº 623/10 para dar uma interpretação restritiva e descontextualizada do conceito de “liberação de recursos” da IN 01/97, resultando em um decréscimo do número de prestações de contas parciais a serem realizadas – em sentido oposto ao dado pelas normas em questão, cuja preocupação era aumentar o controle sobre as parcelas liberadas e não amenizá-lo. No caso concreto, percebe-se que a “complementação de parcelas” a que se refere o gestor muitas vezes ocorreu meses ou anos depois da liberação original, sendo descabido o argumento de que as liberações posteriores seriam meras “complementações” – o que poderia ser admitido se ocorrido no mesmo dia ou com poucos dias de diferença. Do ponto de vista da IN 01/07, estas “complementações” são liberações autônomas, pouco importando o que diz a Portaria nº 623/10 da FUNASA, pois esta não tem o condão de redefinir os conceitos daquela.

A fim de afastar definitivamente quaisquer dúvidas, vale lembrar que o próprio Termo de Compromisso nº 252/07 (referente ao processo nº 25100.043.429/2007-79); o Termo de Compromisso nº 254/07 (referente ao processo nº 25100.043.432/2007-92); e o Termo de Compromisso nº 001/07 (referente ao processo nº 25100.043.742/2007-15) obrigam o ente federado, no item 3, “a” destes Termos, à prestação de contas parcial referente à 1ª parcela para a liberação da 2ª – o que não ocorreu.

A FUNASA comprovou apresentação da Prestação de Contas parcial da 1ª parcela do processo nº 25100.043.429/2007-79, sem apresentação das demais.

Portanto, permanece a constatação de que, para todos os convênios em análise, não foram apresentadas todas as prestações de contas parciais devidas.

Com relação ao posicionamento apresentado no Ofício nº 114/2016/GAB/SUEST/AC, de 15/04/2016, não foram trazidos informações e fatos novos que justifiquem a alteração da análise realizada durante o período de campo.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Estabelecer rotinas internas (manuais, cartilhas etc.) que operacionalizem a exigência de prestação de contas parcial no caso de convênios firmados sob a vigência da IN STN 01/97, conforme art. 74-B da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008.

### **1.1.1.7 CONSTATAÇÃO**

**Elevado número de convênios que se estendem sem conclusão ou avanços concretos, em relação ao volume de recursos liberados.**

#### **Fato**

A FUNASA/AC possui, em andamento, 81 processos de transferências de recursos federais, totalizando R\$ 81.980.479,90. Destes, 45 ainda não tiveram a primeira parcela dos acordos liberada. Dos 36 processos em andamento com recursos já liberados, no total de R\$ 12.546.562,01 selecionou-se uma amostra de 14 processos para análise.



Dos 14 processos analisados, totalizando R\$ 8.364.356,86 de recursos já liberados, constatou-se que oito processos envolvendo obras apresentaram morosidade em sua execução, prolongando-se por vários anos, em sucessivas aditivamente, sem que o objeto do convênio atingisse seu termo ou uma taxa de execução condizente com os recursos liberados. Ainda que em todos os casos as fiscalizações apontassem estes problemas, a UJ não tomou medidas concretas para dirimir esta situação. O quadro abaixo sintetiza estas informações:

*Quadro 8: Relação de Convênios vigentes que apresentam morosidade e baixo índice de execução.*

Nº do Processo	Valor do Convênio	Vigência	Transferências	Transferido	Executado	Nº de Termos Aditivos
25100.043.746/2007-95	R\$ 524.874,96	31/12/2007 a 31/03/2016	R\$ 104.974,99 – 30/11/2009 R\$ 209.949,98 – 23/04/2010 R\$ 52.487,50 – 14/07/2010	70%	45%  (Relatório Técnico/DIESP/0211/2013, de 31/07/2013)	11
25100.043.429/2007-79	R\$ 2.579.382,00	31/12/2007 a 07/04/2016	R\$ 630.000,00 – 11/03/2010 R\$ 315.000,00 – 06/09/2010 R\$ 86.752,80 – 16/10/2012 R\$ 773.814,60 – 16/10/2012 R\$ 773.814,60 – 01/10/2013	100%	60,3%  (Nota Técnica 008/2014, de 01/09/2014)	8
25100.043.432/2007-92	R\$ 1.431.965,06	31/12/2007 a 31/12/2016	R\$ 360.000,00 – 22/12/2009 R\$ 212.786,02 – 12/05/2015 R\$ 429.589,52 – 16/10/2015	70%	45%  (Parecer Técnico/DIESP/156/2015, de 01/09/2015)	10
25100.027.613/2007-71	R\$ 300.000,00	31/12/2007 a 30/12/2016	R\$ 60.000,00 – 22/12/2009 R\$	50%	28%  (Parecer	7



			90.000,00 – 29/08/2013		Técnico/DIESP/231/ 2015, de 23/11/2015)	
25100.043.742/2 007-15	R\$ 225.000,0 0	31/12/20 07 a 30/06/20 16	R\$ 45.000,00 – 26/11/2009 R\$ 67.500,00 – 03/09/2010 R\$ 22.500,00 – 24/01/2011 R\$ 90.000,00 – 24/01/2011	100%	60%  (Parecer Técnico/DIESP/092/ 2015, de 30/04/2015)	10
25100.019.134/2 008-62	R\$ 2.050.000 ,00	31/12/20 08 a 31/12/20 16	R\$ 410.000,00 – 19/12/2009 R\$ 410.000,00 – 06/09/2010	40%	Em torno de 25% (não houve consenso técnico)  (Parecer Técnico/DIESP/247/ 2015, de 04/12/2015)	10
25100.062.570/2 009-32	R\$ 410.259,1 8	31/12/20 09 a 30/06/20 16	R\$ 205.129,59 – 15/05/2013	50%	0%  (Parecer Técnico/DIESP/252/ 2015, de 14/12/2015)	9
25100.062.578/2 009-07	R\$ 3.143.967 ,54	31/12/20 09 a 31/12/20 16	R\$ 943.190,26 – 24/05/2013 R\$ 943.190,26 – 24/05/2013	60%	10%  (Parecer Técnico/DIESP/191/ 2015, de 22/10/2015)	8

Fonte: Processos disponibilizados na FUNASA/AC.

Existem, ainda, dois processos de convênios (25100.041.328/2010-69 e 25100.041.327/2010-14), referentes à elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), e um de aquisição de maquinário para cooperativa de catadores (25100.042.498/2010-61) – cujos produtos não podem ser mensurados em termos percentuais de execução física – que também apresentam excessiva morosidade e aditativas sem avanços significativos.

Importante frisar que os instrumentos de convênios firmados possuem cláusulas que vinculam a liberação das parcelas subsequentes à execução física, consoante os recursos já liberados e as metas previstas no Plano de Trabalho. Os instrumentos, também, fazem referência à aprovação das prestações de contas parciais como requisito para a liberação das parcelas seguintes. Em constatações específicas, neste relatório, demonstrou-se que a UJ deixou de realizar cobrança de prestações de contas parciais e de atualizar Planos de Trabalho, com cronogramas de execução baseados em metas e etapas detalhadas. Todos estes fatores concorrem para a morosidade constatada.

Por fim, cabe ressaltar que a própria AGU já se manifestou, na Orientação Normativa nº 3, de 01/04/2009, quanto ao abuso de aditativas como “solução de continuidade de



aditivos precedentes”, isto é, como mero expediente para se evitar a interrupção da avença.

## **Causa**

Omissão do gestor quanto ao cumprimento das cláusulas dos instrumentos firmados e quanto aos normativos internos, referentes ao acompanhamento da execução físico-financeira dos convênios.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Instada comentar os fatos, a UJ, por meio do Ofício nº 086/2016/GAB/SUEST/AC, de 17/02/2016, assim se manifestou:

“A justificativa quanto as diversas prorrogações dos instrumentos supramencionados está nas diversas solicitações de reprogramações realizadas pelo proponente e na morosidade dos mesmos, em apresentar projetos eficientes, as quais acabam atrasando a execução da obra.

Ressalte-se que o técnico ao se manifestar favorável pela prorrogação do convênio, está visando o alcance social e os benefícios que o convênio irá trazer a população. A fim de evitar ou reduzir a ocorrência de tantos termos aditivos, sem que isso implique no cancelamento dos instrumentos firmados, a Funasa irá oficializar prazos para o proponente sanar as pendências detectadas e acompanhar tais prazos, para que estes sejam cumpridos.”

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada na sede da FUNASA/AC no dia 08/04/2016, a UJ acrescentou, por meio do Ofício nº 114/2016/GAB/SUEST/AC, de 15/04/2016, que “A fim de solucionar o problema serão realizadas fiscalizações visando detectar os principais entraves na execução das obras, fazendo-se apontamentos aos convenientes para que os solucionem, buscando evitar que as obras fiquem paralisadas e sejam solicitados prorrogações sem que haja evolução do percentual de execução. Será realizado, ainda, em estudo aprofundado sobre o atual percentual de execução das obras financiadas por esta UJ, sendo adotado um exame dos principais motivos que mereceram a autorização e prorrogação. Com esse estudo, buscaremos identificar convênios que estejam a muito tempo sem evolução e com baixo percentual de execução. Assim, como medida preliminar, será solicitado reunião com os convenientes para expor a necessidade da conclusão das obras e da futura impossibilidade da concessão de novas prorrogações se os convênios não tiverem progresso em sua execução”.

## **Análise do Controle Interno**

Em complementação à análise já realizada na exposição do fato, cumpre mencionar a Ordem de Serviço nº 02, de 05 de julho de 2012. Em seu item 1 “Acompanhamento da Execução Físico-Financeira de Convênios e Termos de Transferência”, subitem 1.2, a norma dispõe que “as áreas responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização dos objetos pactuados deverão emitir pareceres técnicos e financeiros relatando todas as ocorrências relacionadas à consecução do objeto, adotando as medidas necessárias à regularização das falhas observadas”. No item 2 – “Medidas Administrativas Internas” – subitem 2.6.1, enuncia que, constatadas irregularidades, impropriedades ou a ocorrência de quaisquer outros fatos que possam comprometer o fiel cumprimento da avença, o



Serviço de Convênios deve emitir uma “notificação de impropriedade” ou uma “notificação de irregularidade” ao conveniente, para que este, no prazo prorrogável de 30 dias, regularize as pendências, sujeitando-se, entre outras sanções, a “não liberação das parcelas subsequentes”.

Portanto, a FUNASA possui normativo interno que obriga os setores técnicos envolvidos com a gestão dos convênios e transferências a tomarem medidas efetivas para que as irregularidades e impropriedades encontradas sejam sanadas, a fim de que a execução dos convênios avance em consonância aos recursos liberados. Ressalte-se que os “benefícios para a população” não podem ser utilizados como justificativa para burlar os diversos normativos que regulam a aplicação dos recursos conveniados. Tais recursos provêm dos impostos pagos por essa mesma população, e sua aplicação ineficiente, por si só, não pode ser benéfica. Em suma, verificou-se uma postura complacente dos setores envolvidos, manifesto nas liberações de recursos sem a contrapartida da execução física planejada e nas sucessivas prorrogações de contrato, em mera solução de continuidade.

Tais práticas contribuíram para que os processos permanecessem por anos sem avanços significativos, expondo os convênios a diversos riscos, entre os quais se destacam a deterioração e dilapidação das obras; vigência de novos PPAs para os entes envolvidos, com impacto na programação financeira dos convênios; e a expiração dos contratos administrativos decorrentes das licitações realizadas (art.57 da Lei 8.666/93), importando na necessidade de se instaurar novos processos licitatórios. Estes riscos, ao potencializar novos atrasos, podem redundar em futuras TCEs e processos administrativos de ressarcimento – procedimentos evitáveis, caso fossem tomadas medidas mais efetivas e tempestivas, em conformidade aos prazos e metas pactuados.

Com relação ao posicionamento apresentado no Ofício nº 114/2016/GAB/SUEST/AC, de 15/04/2016, não foram trazidos informações e fatos novos que justifiquem a alteração da análise realizada durante o período de campo.

Feitas estas considerações, as justificativas apresentadas pelo gestor não merecem ser acatadas.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Estabelecer plano de fiscalizações sistemáticas de todos os convênios, especialmente antes da liberação de novas parcelas (verificação da proporcionalidade entre os valores anteriormente liberados e a execução do objeto).

Recomendação 2: Estabelecer rotina de cobranças dos convenientes quanto à solução de gargalos evidenciados nas fiscalizações e rigoroso cumprimento de quaisquer prazos estipulados, para todas as fases do convênio.

Recomendação 3: Estabelecer rotinas que visem melhorar comunicação interna, entre os setores envolvidos com os convênios, e externa, da FUNASA para com os convenientes.

### **1.1.1.8 CONSTATAÇÃO**

**A UJ não possui um sistema de controles internos e de gerenciamento de riscos das transferências adequados.**



## Fato

Controles internos são o conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados (IN TCU nº 63/2010). Sua avaliação visa a mensurar o grau em que o controle interno de organizações, programas e atividades governamentais assegura, de forma razoável que, na consecução de suas missões, objetivos e metas, os princípios constitucionais da administração pública sejam obedecidos; as operações sejam executadas com eficiência, eficácia e efetividade, em conformidade com as leis e os regulamentos aplicáveis; as informações e os registros produzidos sejam íntegros, confiáveis e estejam disponíveis para apoiar o processo decisório e para o cumprimento das obrigações de prestar contas; e os recursos, bens e ativos públicos sejam protegidos de maneira adequada contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

A avaliação de risco trata da identificação e análise dos riscos relevantes para o alcance dos objetivos da entidade. Como pré-condição, estes objetivos devem estar claramente estabelecidos, preferencialmente associados a metas de cumprimento. Por sua vez, a gerência da entidade deve definir os níveis de risco nas dimensões operacional, de informação e de conformidade que considera aceitáveis. Avaliar riscos significa identificar eventos que possam impactar os objetivos da entidade, mensurar a probabilidade e o impacto de sua ocorrência e o tratamento ou resposta adequada a esses riscos. A avaliação de riscos é feita por meio de análises qualitativas e quantitativas ou da combinação de ambas.

Os procedimentos de controle tratam das ações que permitem a redução ou administração dos riscos identificados, desde que executadas tempestivamente e de maneira adequada. São as políticas e procedimentos que ajudam a assegurar que as diretrizes da administração estejam sendo seguidas. Ajudam a assegurar a adoção de medidas dirigidas contra o risco de que os objetivos da entidade não sejam atingidos. Os procedimentos de controle têm vários objetivos e são aplicados em vários níveis organizacionais e funcionais. Incluem, dentre outros, procedimentos de autorização e aprovação, revisões de desempenho, segregação de funções, processamento da informação e controles físicos.

A partir destes conceitos, a presente auditoria adotou como estratégia metodológica: envio de questionários aos gestores da UJ; solicitação de documentos e informações acerca de rotinas administrativas utilizadas; análise documental; revisão de normas, pesquisas e trabalhos técnicos sobre o tema, e verificação *in loco* dos controles nos processos convênios e demais transferências voluntárias.

A avaliação de controles internos foi realizada em nível de atividades, isto é, quando os objetivos de auditoria são voltados para a avaliação das atividades de controle que incidem sobre determinados processos ou operações específicos, 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 e de conformidade, 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 na UJ, relativa às atividades relacionadas à gestão dos convênios e demais transferências voluntárias.

#### 1. Avaliação em Nível de Atividades: Avaliação de Riscos e Procedimentos de Controle

Avaliação de risco é o processo de identificação e análise dos riscos relevantes para o alcance dos objetivos da entidade para determinar uma resposta apropriada.

Procedimentos de controle são as políticas e procedimentos 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 detectivos, como procedimentos de autorização e aprovação; segregação de funções (autorização, execução, registro e controle); controles de acesso a recursos e registros; verificações, conciliações, e revisões de desempenho; avaliação de operações, de processos e de atividades; supervisão direta, etc.

Os trabalhos realizados na Unidade tiveram por objetivo avaliar se os procedimentos de controle sobre convênios e demais transferências voluntárias estavam efetivamente instituídos e se contribuíram para o alcance dos objetivos estratégicos fixados.

Foram identificadas fragilidades nas áreas de gestão e fiscalização de convênios avaliadas, situação que pode comprometer os objetivos institucionais estabelecidos, em virtude de as atividades de controle possuírem estreita relação com os macroprocessos finalísticos desempenhados. A situação está detalhada nos itens 1.1.1.1 a 1.1.1.7 deste Relatório.

Com base nas respostas fornecidas ao Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) – Transferências (elaborada a partir da Matriz de Riscos e Controles – MRC), e no reexame destas informações pela equipe de auditoria, o resultado da avaliação dos componentes do sistema de controle interno da FUNASA/AC, referentes às transferências, instituídos com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos para o exercício fossem atingidos, está demonstrado no Quadro a seguir:

Quadro 9 – Avaliação do Sistema de Controles Internos da FUNASA/AC

ELEMENTOS DO SISTEMA DE CONTROLES INTERNOS AVALIADOS	AVALIAÇÃO		OBSERVAÇÕES DA CGU
	PONTUAÇÃO	INTERPRETAÇÃO	
<b>SISTEMA DE CONTROLE INTERNO</b>	<b>45%</b>	<b>Intermediário</b>	
1. Existe setor/departamento responsável pela avaliação das condições de habilitação técnico/jurídica das propostas dos convenentes?	100%	Avançado	Concordância com a resposta da FUNASA/AC
2. A Unidade dispõe de controle eletrônico ou manual (planilha) de todas as transferências realizadas no exercício, com a situação atualizada de cada processo?	100%	Avançado	Concordância com a resposta da FUNASA/AC
3. Existe rotina formalizada de aprovação pela UJ da avaliação documental necessária à habilitação técnico/jurídica das propostas dos convenentes?	0%	Inicial	Concordância com a resposta da FUNASA/AC
4. Existem normativos que contenham os critérios necessários para subsidiar a correta elaboração da proposta pelos convenentes?	100%	Avançado	Concordância com a resposta da FUNASA/AC



5. Existem rotinas ou fluxogramas definidos para a verificação dos critérios de aprovação dos pré-ajustes das propostas?	0%	Inicial	Concordância com a resposta da FUNASA/AC
6 - Existe planejamento com cronogramas estabelecidos de visitas técnicas a serem realizadas pela UJ nos locais de execução dos objetos avençados?	50%	Intermediário	Existe planejamento, mas este não é integralmente cumprido.
7 - Existem equipamentos (veículos, máquinas fotográficas, notebook, gps e outros equipamentos) suficientes para o bom acompanhamento da avença?	100%	Avançado	Concordância com a resposta da FUNASA/AC
8 -Existem rotinas com definição de agentes responsáveis, medidas (procedimentos), prazos e cronogramas da realização das atividades pelo acompanhamento dos ajustes firmados com os convenentes?	0%	Inicial	Concordância com a resposta da FUNASA/AC
9 - Existem rotinas/procedimentos de supervisão das inspeções e acompanhamento da emissão dos relatórios técnicos elaborados pelos profissionais da UJ?	0%	Inicial	Concordância com a resposta da FUNASA/AC
10 - Existem agentes formalmente designados, capacitados e em quantidade necessária para fornecer apoio técnico/administrativo aos convenentes?	50%	Inicial	Concordância com a resposta da FUNASA/AC
11 - Existem normativos/rotinas que especifiquem prazos para análise das prestações de contas parciais e para avaliações técnicas da execução física dos objetos pactuados?	0%	Inicial	A UJ se limitou a mencionar os normativos existentes (IN 01/1997 e Portaria Interministerial nº 507/2011). Não há normativos internos que disciplinem a questão. Constatou-se atrasos nas prestações de contas finais e ausência de prestações de contas parciais. Não existem cronogramas de visitas de acompanhamento, com periodicidade mínima definida
12 - Existem normativos/rotinas definidos que especifiquem fluxos, responsabilidades e prazos para o acompanhamento da prestação de contas?	0%	Inicial	Concordância com a resposta da FUNASA/AC
13 - A UJ oferta cursos ou cartilhas que orientem os convenentes sobre a sistemática/prazos de prestação de contas	0%	Inicial	A UJ se limitou a apresentar modelos de ofício



parcial/final?			de cobrança de PC, não há nenhuma referência a cursos e capacitações permanentes sobre PC promovidos ou oferecidos aos convenentes
14 - Existe supervisão sobre a qualidade do trabalho de análise das prestações de contas?	0%	Inicial	Concordância com a resposta da FUNASA/AC
15 - Existe normativo/rotina que exija constante acompanhamento da situação técnico-administrativa dos convênios firmados por parte dos técnicos da UJ, inclusive definindo prazos mínimos de monitoramento?	0%	Inicial	Concordância com a resposta da FUNASA/AC
16 - Existe normativo/rotina que especifique prazos para início e fim da análise e conclusão das situações que justificariam a abertura de TCE, inclusive determinando prazos máximos de tolerância, antes do início da TCE, para que eventuais irregularidades constatadas pela UJ sejam regularizadas pela entidade convenente?	100%	Avançado	Concordância com a resposta da FUNASA/AC
17 - Existem procedimentos instituídos visando o controle dos convênios com irregularidades passíveis de instauração de TCE (planilhas de controles de processos, irregularidades e prazos; sistemas computacionais de controle)?	60%	Intermediário	A UJ possui planilhas em que se apontam alguns problemas, mas constataram-se falhas de fiscalização e monitoramento. Não há procedimento específico para o tratamento de convênios em andamento que apresentam problemas e que podem redundar em TCE.
18 - Existe normativo/rotina definindo os requisitos, as responsabilidades e a cronologia para a correta instrução do processo de tomada de contas especial?	100%	Avançado	Concordância com a resposta da FUNASA/AC
19 - A Unidade dispõe de controle adequado da instauração e finalização de TCE (planilhas de controles de processos, fases e prazos; sistemas computacionais de controle)?	50%	Intermediário	A UJ informou possuir planilhas com estes controles, mas não foram disponibilizadas nos anexos. Há apenas planilha de PC com possível encaminhamento para TCE, mas



			não uma planilha de TCE com fases, prazos e situação, bem como enumeração dos procedimentos requeridos para a sua regular condução.
20 - Existe Plano de Capacitação específico para os servidores responsáveis pela instauração e instrução dos processos de TCE?	80%	Aprimorado	Embora haja um Plano Anual de Capacitação consolidado, em 2015 não houve participação em nenhum curso de capacitação que estava previsto no Plano.

Fonte: QACI – Transferência, enviado por meio do Ofício nº. 039/GAB/SUEST/AC, de 15/01/2016.

#### Quadro 10 – Interpretação dos Resultados

Pontuação Média	Interpretação	Descrição
0 a 20%	Inicial	Baixo nível de formalização; documentação sobre controles internos não disponível; ausência de comunicação sobre controles internos.
20,1 a 40%	Básico	Controles internos tratados informalmente; ainda não há treinamento e comunicação sobre controles internos.
40,1 a 70%	Intermediário	Há princípios e padrões documentados, e treinamento básico sobre controles internos.
70,1 a 90%	Aprimorado	Controles Internos obedecem aos princípios estabelecidos; São supervisionados e regularmente aprimorados.
90,1 a 100%	Avançado	Controles Internos otimizados; princípios e processos de controles internos estão integrados aos processos de gestão da organização.

Fonte: TCU, Acórdão nº 568/2014 – Plenário

Face ao exposto, pode-se concluir que os controles internos adotados pela FUNASA/AC, no nível de atividades de gestão e controle de convênios e demais transferências voluntárias, embora sejam suficientes para permitir o acompanhamento básico das ações das respectivas áreas, apresentam fragilidades que se traduzem em riscos, passíveis de danos ao erário. Verificou-se a necessidade de se revisar e aperfeiçoar os controles internos, especialmente no tocante à formalização de rotinas internas detalhadas, tendo em vista a variedade de procedimentos envolvidos nas diversas etapas relacionadas ao acompanhamento e fiscalização dos convênios.

### Causa

O chefe do Serviço de Convênios (SECOV) da FUNASA/AC não determinou a formalização e a utilização de rotinas (*checklists*, fluxogramas, formulários padrões, instrumento de gerenciamento de riscos, documento interno de distribuição de atribuições, etc.) necessárias ao fortalecimento do sistema de controles internos da Unidade Jurisdicionada.



## **Manifestação da Unidade Examinada**

Instada comentar os fatos, a UJ, por meio do Ofício nº 091/2016/GAB/SUEST/AC, de 23/02/2016, assim se manifestou:

Quanto à questão 11: “Foi elaborado o Manual de Procedimentos Internos para Gestão de convênios e Termos de Compromisso, porém ainda não foi homologado pela Funasa Presidência”.

Quanto à questão 13: “Cursos e cartilhas não tem. O fluxo sistemático de prazo funciona da seguinte maneira: conforme já informado, temos planilha eletrônica, onde acompanhamos as vigências dos convênios. Quando expira a vigência, emitimos um ofício ao conveniente informando o final da vigência, o prazo para apresentar a prestação de contas, bem como as documentações que deverão ser apresentadas, caso a prestação de contas não seja apresentada no prazo estabelecido, a PI 507/2011 em seu art. 72 § 1º informa que devemos estabelecer o prazo máximo de 30 dias para a apresentação da prestação de contas, ou o recolhimento do recurso, é quando elaboramos a notificação concedendo o referido prazo.”

Quanto à questão 19: “Sim. Temos uma planilha (cópia em anexo) onde acompanhamos a instrução e conclusão para que não ultrapasse o prazo de finalização e envio do processo a Auditoria Interna da FUNASA em Brasília. Os prazos para instauração, desenvolvimento e encaminhamento de TCE estão no Memorando-Circular nº 07 COTCE/AUDIT/PRES, de 16 de maio de 2013 e Memorando-Circular nº 07 COTCE/AUDIT/FUNASA/odn, de 30 de outubro de 2014.”

Quanto à questão 20: “Existia no Plano anual de capacitação de 2015 a previsão para participação em capacitação de Tomada de Contas Especial, porém não foi possível ser realizado, previmos novamente no Plano anual de capacitação de 2016, porém ainda não foi aprovado pela FUNASA em Brasília. A título de informação: a servidora J.B.L. lotada no Serviço de Convênios foi capacitada em outubro de 2014.”

Após a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada na sede da FUNASA/AC no dia 08/04/2016, a UJ acrescentou, por meio do Ofício nº 114/2016/GAB/SUEST/AC, de 15/04/2016, que “Serão implementados check lists que serão apresentados ao Superintendente para posterior envio a este órgão de controle interno.”

## **Análise do Controle Interno**

Analisando as respostas fornecidas, altera-se a pontuação estabelecida no item 11, uma vez que a existência de Manual ainda não homologado é indicativo de que a instituição pretende adotar normativos e rotinas específicos. Mantém-se a pontuação do item 13, pois a UJ confirmou não oferecer cursos ou cartilhas aos convenientes. Quanto ao item 19, mantém-se a pontuação, pois a ausência de sistemas computacionais de controle indica que a UJ ainda está desenvolvendo controle para as TCEs. Mantém-se igualmente a pontuação do item 20, pois não houve capacitação para os servidores em 2015.

Assim, altera-se a pontuação de 0% do item 11 para 50%, que se tornará 100% quando o Manual for homologado e efetivamente adotado na UJ. A este respeito, cabe lembrar que nada impede que este Manual, embora não homologado, já sirva de parâmetro para



a adoção de rotinas internas. Com a referida alteração, a pontuação geral do Sistema de Controle Interno, relativamente aos convênios, vai a 47%, conforme escala elaborada pelo TCU.

Com base nesta escala, verifica-se que a UJ encontra-se em um nível intermediário na avaliação do Sistema de Controles Internos, muito próximo do limiar inferior – o nível básico. Esta pontuação é baixa, considerando as responsabilidades da FUNASA/AC na gestão dos recursos envolvidos nas transferências analisadas. O resultado desta avaliação explica a morosidade e a baixa eficiência na execução dos convênios, bem como as fragilidades no acompanhamento e a fiscalização dos mesmos.

O setor de convênios não possui rotinas formalizadas e normativos internos suficientes que disciplinem as ações e procedimentos requeridos para as diversas fases do acompanhamento e fiscalização dos convênios, com as respectivas atribuições de responsabilidade. Muitas ações são baseadas em rotinas informais, com alta incidência de decisões *ad hoc*. A efetivação dos normativos permitirá o setor cobrar a execução das normas (responsabilização) por parte de seus servidores e medir a eficiência e efetividade de suas atividades usuais, facilitando seu aprimoramento e o planejamento do ciclo seguinte.

A correção desta falha seria o bastante para alavancar a avaliação da UJ e avançar no saneamento de parte considerável das constatações feitas ao longo deste relatório.

Com relação ao posicionamento apresentado no Ofício nº 114/2016/GAB/SUEST/AC, de 15/04/2016, não foram trazidos informações e fatos novos que justifiquem a alteração da análise realizada durante o período de campo.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Elaborar e adotar rotinas, check lists e fluxogramas formais, com designação de servidores responsáveis e discriminação de metas e objetivos a serem cumpridos, acerca da avaliação documental necessária à habilitação técnico/jurídica das propostas;

Recomendação 2: Elaborar e adotar rotinas, check lists e fluxogramas formais, com designação de servidores responsáveis e discriminação de metas e objetivos a serem cumpridos, acerca da verificação dos critérios de aprovação dos pré-ajustes das propostas;

Recomendação 3: Elaborar e adotar rotinas, check lists e fluxogramas formais, com designação de servidores responsáveis e discriminação de metas e objetivos a serem cumpridos, acerca da definição de agentes responsáveis, medidas (procedimentos), prazos e cronogramas da realização das atividades de acompanhamento técnico-administrativo dos ajustes firmados com os convenientes, inclusive definindo prazos mínimos de monitoramento;

Recomendação 4: Elaborar e adotar rotinas, check lists e fluxogramas formais, com designação de servidores responsáveis e discriminação de metas e objetivos a serem cumpridos, acerca da supervisão das inspeções e acompanhamento da emissão dos relatórios técnicos elaborados pelos profissionais da UJ;



Recomendação 5: Elaborar e adotar rotinas, check lists e fluxogramas formais, com designação de servidores responsáveis e discriminação de metas e objetivos a serem cumpridos, acerca dos prazos para análise das prestações de contas parciais, e avaliações técnicas da execução física dos objetos pactuados.

### **1.1.1.9 INFORMAÇÃO**

#### **Ausência de Processo de Tomada de Contas Especial para análise.**

##### **Fato**

Com o objetivo de examinar a efetividade dos processos de Tomada de Contas Especial – TCE e as rotinas adotadas quando de sua instauração, solicitou-se à FUNASA/AC informações a respeito, bem como a disponibilização de processos instaurados em 2015 para análise.

Embora houvesse 10 processos de TCE instaurados e em andamento durante o exercício de 2015, nenhum deles se encontrava disponível para análise, uma vez que cinco estão no TCU e outros cinco estão na PGF em Brasília.

Com relação às rotinas para a instauração de TCE, cabe informar que elas não estão normatizadas e sua condução é realizada por meio de práticas informais dos setores envolvidos, conforme se segue.

De acordo com o Ofício nº 046/2016/GAB/SUEST/AC de 21/01/2016, após o encerramento da vigência do instrumento de repasse, o compromitente/conveniente apresenta Prestação de Contas, recepcionada pelo Serviço de Convênios – SECOV. Realiza-se então uma análise preliminar, verificando-se a presença de todos os elementos a serem analisados. Posteriormente, o processo é encaminhado ao setor de engenharia, o qual envia um engenheiro para visita técnica (caso não tenha realizado recentemente) a fim de verificar a correta execução do objeto pactuado. Em seguida é emitido um parecer técnico, favorável à aprovação do convênio ou a sua não aceitação, aponta as pendências verificadas, quantificando os valores passíveis de restituição. Após a emissão deste parecer técnico, o processo retorna ao SECOV para ser analisada a parte financeira da prestação de contas, com nova emissão de parecer técnico. Da análise conjunta entre o Setor de Engenharia e o SECOV, caso se conclua pela devolução de valores, notifica-se o responsável quanto aos resultados da análise da Prestação de Contas e, em caso de não restituição, a Superintendência Estadual (SUEST) adota as providências cabíveis para o ressarcimento do dano. Esgotadas as medidas administrativas, sem elisão do dano, solicita-se ao superintendente estadual a instauração de Tomada de Contas Especial, com designação de um servidor para a condução do processo, ao final encaminhado para a Presidência da Funasa.

## **2 CONTROLES DA GESTÃO**

### **2.1 Composição do Relatório de Auditoria**

#### **2.1.1 Composição do Relatório de Auditoria**

##### **2.1.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **A FUNASA/AC apresenta deficiências relevantes na fiscalização e acompanhamento de convênios.**



## Fato

Com vistas a avaliar se a gestão das transferências firmadas pela FUNASA/AC mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, foi efetiva e eficiente, a presente auditoria focou em alguns pontos específicos. Buscou-se verificar se tais instrumentos reuniam requisitos afins com os objetivos da ação governamental; se o concedente dos recursos analisou as prestações de contas tempestivamente; se houve a adoção de providências, quando constatadas inconformidades; se a fiscalização da execução do objeto da avença foi realizada de maneira regular e adequada; e se as estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências mostraram-se suficientes.

Para viabilizar esta análise, realizou-se visita *in loco* e entrevista com gestores responsáveis pelas áreas de convênios e fiscalização; solicitou-se à UJ o preenchimento de questionário relativo ao controle de seus convênios; e, por último, efetuou-se exame de amostra de processos de convênios em andamento e encerrados.

Com relação aos convênios e outros instrumentos similares, a FUNASA/AC possuía, em andamento no exercício de 2015, 81 processos de transferências de recursos federais, totalizando R\$ 81.980.479,90. Destes, 45 não tiveram a primeira parcela dos acordos liberada. Dos 36 processos em andamento com recursos já liberados, no total de R\$ 12.546.562,01 selecionou-se uma amostra de 14 processos para análise, que totalizaram R\$ 8.364.356,86 ou 67% dos recursos liberados.

Com relação aos convênios e outros instrumentos similares encerrados, verificou-se que, em 2015, havia 16 processos de transferências em situação “a comprovar” ou “a aprovar”, conforme terminologia do SIAFI. Destes, cinco ainda estavam no prazo de apresentação da Prestação de Contas. Dos 11 processos restantes, em que foram apresentadas as prestações de contas, englobando transferências na ordem de R\$ 3.830.689,00, selecionou-se uma amostra de cinco processos, englobando R\$ 1.374.091,87 ou aproximadamente 36% dos recursos do universo amostral.

Do conjunto das análises efetuadas, constatou-se que a FUNASA/AC, embora tenha uma estrutura física e orçamentária adequada para realizar as fiscalizações, não possui pessoal suficiente para a realização das mesmas, contando, para tanto, com somente três servidores, sendo dois dos quais temporários. Devido a este fato, constatou-se que a UJ apresenta dificuldades em alcançar as metas de fiscalizações planejadas, ostentando baixo índice de realização. Conforme apurado, apenas 37,3% das fiscalizações planejadas para o período foram integralmente cumpridas; 32,2% das fiscalizações planejadas foram parcialmente cumpridas; e em 30,5% das fiscalizações planejadas não houve nenhuma fiscalização. Das parcialmente cumpridas, apenas 8,5% ultrapassaram 50% da meta estabelecida. Constatou-se, também, que em 12 fiscalizações não se apresentou documentação comprobatória, fato este que é possível relacionar a outro fato – a de que a UJ não costuma atuar, nos processos de transferências, todos os documentos técnicos necessários à fundamentação das tomadas de decisão.

A respeito das prestações de contas, constatou-se que a UJ apresenta deficiência nas cobranças dos prazos legais para as prestações de contas finais. Os atrasos verificados podem retardar em meses a restituição de valores e a abertura de Tomada de Contas Especial. Constatou-se também que, usualmente, a UJ não exige a prestação de contas



parcial dos convênios com três ou mais parcelas de recursos liberados, prática potencialmente danosa ao erário, uma vez que são feitas liberações sem a adequada verificação da aplicação das parcelas anteriores. Em vários Termos de Compromisso firmados, existem cláusulas que previam a prestação de contas parcial da primeira parcela para a liberação da segunda – fato igualmente não observado pela UJ. Em relação aos processos de Tomada de Contas Especial, não foi possível examiná-los, pois parte dos processos encontra-se no TCU; parte na PGF em Brasília.

Solicitou-se à UJ que preenchesse um Questionário de Avaliação de Controles Internos (QACI) – Transferências, a fim de apurar o nível de maturidade dos controles internos relativos à gestão dos convênios. Com base nas respostas apresentadas e no reexame delas, por parte desta auditoria, constatou-se que a FUNASA/AC, numa escala de 0 a 100%, apresentou índice de 47% de maturidade, valor considerado baixo diante do montante de recursos sob responsabilidade do órgão. Boa parte deste baixo índice se deve à inexistência de normativos e rotinas afeitas à área de controle; à falta de pessoal na área de fiscalização e à insuficiência de fiscalizações, em face da quantidade de instrumentos em andamento e do volume de recursos liberados.

Por fim, constatou-se, na amostra de processos em andamento, número significativo de convênios e instrumentos congêneres em que há descompasso considerável entre o volume de recursos liberados e a realização do seu objeto. Em muitos casos, constatou-se baixa execução física em convênios que se estendem por anos, com diversas aditativas, em solução de continuidade, sem que se verificassem avanços significativos em obras ou em produtos entregues. Em todos estes casos, embora as fiscalizações apontassem os problemas, não se verificou, por parte da UJ, medidas concretas a fim de mitigar os efeitos destes atrasos, pelo exercício de seu poder-dever de fiscalizar e cobrar, com base nos contratos e nos Planos de Trabalho pactuados. Com relação aos últimos, fez-se nova constatação: nos processos, não se encontraram Planos de Trabalho com cronogramas de execução detalhados e atualizados – na maior parte das vezes, apenas documentos genéricos. A inexistência de cronogramas, com metas e etapas bem definidas e pactuadas, impediu ao órgão, nas suas fiscalizações, de cobrar o conveniente/compromitente a execução tempestiva do objeto, cujos efeitos resultaram na morosidade e na baixa eficiência na execução dos convênios, com potencial dano ao erário.

O conjunto destas constatações conduz à conclusão de que a FUNASA/AC apresenta deficiências relevantes quanto à gestão das transferências de recursos federais por meio de seus convênios e contratos similares firmados. Estas deficiências se manifestaram em diversas fases do processo, desde a sua instrução até a Prestação de Contas final, mas que se mostraram mais evidentes, sobretudo, nas etapas de fiscalização e acompanhamento.

### **III – CONCLUSÃO**

Em face dos exames realizados, somos de opinião que a Unidade Gestora, relativamente às ações de acompanhamento e fiscalização, referentes à gestão dos convênios sob sua responsabilidade, apresenta fragilidades relevantes e deve adotar medidas corretivas com vistas a elidirem os pontos ressaltados nos itens 1.1.1.1 a 1.1.1.8.

Rio Branco/AC, 19 de abril de 2016.

