



**Ministério da Transparência e  
Controladoria-Geral da União**

**Relatório Nº 201702141  
Auditoria de Avaliação dos  
Resultados da Gestão**

**Programa 2115**

Programa de Gestão e Manutenção do  
Ministério da saúde

**Ação de Governo 2000**

Administração da Unidade

**Unidade Examinada**

UJ 255016 – Fundação Nacional de  
Saúde – Paraná

O trabalho de Auditoria foi realizado com o propósito de verificar a atuação do macroprocesso finalístico Gestão de Parcerias de Convênios, que trata do acompanhamento pela Unidade dos instrumentos de transferências voluntárias celebrados mediante Termos de Convênios.

Desse modo, a verificação se deu por intermédio da análise dos Termos de Convênios em acompanhamento pela Unidade no exercício de 2017, com os trabalhos de campo conduzidos no período de 02 a 20 de outubro, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público

O trabalho foi realizado em virtude dos riscos significativos a que a Unidade está sujeita ao cumprimento de sua missão institucional, devido a situação verificada de atrasos na conclusão da análise das prestações de contas dos instrumentos de transferências, o que tem contribuído para a situação constatada de longo ciclo de execução das atividades integrantes do Macroprocesso Gestão de Parcerias de Convênios.

A análise da documentação processual relativa aos Termos de Convênios celebrados pela Unidade em 2017 foi efetuada a partir de critérios de materialidade e, sobretudo, criticidade, diante da vulnerabilidade identificada na atividade do macroprocesso de aprovação da análise das prestações de contas dos referidos instrumentos de transferências.

Constatou-se que os referidos sistemas de controle na Unidade estão orientados para aspectos internos, baseados em orientação normativa própria, cujos prazos se encontravam em dissonância com aqueles estatuídos na legislação que rege a temática dos instrumentos de transferência.

Importa destacar que a implementação de práticas que visem a mitigar os riscos decorrentes das atividades do Macroprocesso, mediante a adoção de medidas de controle suficientes e adequadas, contribuiria para a o atingimento das metas e objetivos estratégicos da. Assim, as recomendações apontadas devem ser implementadas a fim de aprimorar a gestão da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Paraná nos processos de análise de prestações de conta dos instrumentos de transferência celebrados.



# Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão



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

Exercício: 2017

Processo: 00217.100210/2017-18

Município: Curitiba - PR

Relatório nº: 201702141

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO PARANÁ

---

## **Análise Gerencial**

Senhor Superintendente da CGU-Regional/PR,

Por meio deste relatório, apresentam-se os resultados do trabalho de Avaliação dos Resultados da Gestão na Superintendência Estadual da Funasa no Paraná – SUEST-PR, realizado de acordo com os preceitos contidos na Ordem de Serviço n.º 201702141 e em atendimento ao inciso II do Art. 74 da Constituição Federal de 1988, de acordo com o qual cabe ao Sistema de Controle Interno: “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal”.

### **1. Introdução**

O presente trabalho foi realizado em Curitiba/PR e Região Metropolitana, com o objetivo de avaliar os resultados obtidos pela gestão no que se refere a critérios de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade na consecução dos objetivos estratégicos da Unidade. Para tanto, foi selecionado o macroprocesso finalístico denominado Gestão de Parcerias de Convênios, no âmbito da Superintendência Estadual da Funasa no Paraná – SUEST-PR. O macroprocesso foi selecionado por estar estritamente relacionado ao cumprimento da missão institucional da Unidade e, sobretudo, pelo seu impacto no atingimento das metas e objetivos estratégicos da Unidade. Os trabalhos de campo foram realizados no período de 02 a 20 de outubro de 2017, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

A Fundação Nacional da Saúde está subordinada ao Ministério da Saúde e tem como atribuição a promoção e a proteção à saúde, por meio do fomento às soluções de saneamento para a prevenção de controle de doenças, relacionadas com ações estabelecidas pelo Subsistema Nacional de Vigilância em Saúde Ambiental, sendo que sua missão consiste em “promover a saúde pública e a inclusão social por meio de ações de saneamento e saúde ambiental”. De acordo com o Relatório de Gestão do exercício de 2016, a Unidade apresenta três macroprocessos finalísticos; o primeiro atinente à Gestão de Ações de Engenharia em Saúde Pública, com atividades relacionadas a ações de educação em saúde pública, mediante formulação de planos e programas de saneamento e engenharia voltados para a prevenção e o controle de doenças; o segundo, Gestão de Ações de Saúde Ambiental, trata de ações orientadas ao controle da qualidade da água para consumo humano proveniente de sistema de abastecimento público; e o terceiro,



Gestão de Parcerias de Convênios, objeto do presente trabalho de auditoria, contempla atividades relativas à celebração e gestão de convênios de transferência voluntária e de ações do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, na área de Saneamento Básico e Ambiental.

O tema selecionado encontra-se estritamente relacionado à missão institucional da Funasa, haja vista a situação atual de morosidade na conclusão da análise das prestações de contas dos processos de transferências voluntárias, o que afeta o atingimento dos objetivos estratégicos da Unidade. Sendo assim, o escopo desse trabalho visa à avaliação da gestão, procurando levantar os pontos fortes e oportunidades de melhoria no macroprocesso finalístico Gestão de Parcerias de Convênios, bem como estabelecer as recomendações necessárias que visem ao aprimoramento do referido macroprocesso.

As técnicas e métodos de Auditoria utilizadas para o trabalho consistiram basicamente em:

- Exame detalhado das diversas etapas constituintes do macroprocesso Gestão de Parcerias de Convênios, mediante análise dos fluxogramas, estabelecendo comparativo com as atividades reais, e identificação de possíveis pontos críticos, gargalos, retrabalhos e outros problemas que impedem o desempenho eficiente do macroprocesso;
- Análise de processos de prestação de contas de instrumentos de repasse de posse da Unidade, mediante seleção amostral;
- Análise dos normativos internos da Unidade;
- Indagação escrita, por meio de Solicitações de Auditoria, e entrevistas com as chefias responsáveis pelas áreas que executam as rotinas do macroprocesso;
- Inspeção física: observação in loco das obras e bens resultantes da execução dos instrumentos de repasse, por amostragem;
- Observância física da sequência de operações envolvidas nas etapas do referido macroprocesso;
- Cruzamento eletrônico de dados contidos em sistemas corporativos (Siape Operacional, Siconv) com as informações fornecidas pela Unidade;
- Indagação oral, mediante entrevistas diretas aos responsáveis pelos setores e ao pessoal envolvido nas atividades do macroprocesso.

No tocante à metodologia utilizada, optou-se por iniciar esse trabalho com a avaliação dos controles internos atuantes no macroprocesso Gestão de Parcerias de Convênios, com o intuito de se obter informações confiáveis, que retratem de forma clara a situação administrativa da Unidade e de forma a assegurar sua adequação e eficácia. Na sequência, foram avaliados os riscos inerentes às atividades do macroprocesso em estudo e as providências tomadas pela Unidade com vistas a mitigá-los. Por fim, foram realizadas análises na documentação física dos processos de prestação de contas dos instrumentos de repasse geridos pela Unidade, bem como a realização de inspeção física naqueles cujas obras estão situadas na Região Metropolitana de Curitiba, para análise da efetividade da gestão.

Importa destacar que a atividade de controles internos é parte fundamental do gerenciamento de riscos da Unidade. Trata-se de uma ferramenta de gestão, composta por um conjunto de procedimentos, que tem como propósito conferir precisão e confiabilidade aos dados e informações, promover a eficiência operacional, assegurar a aderência à legislação e regulamentação, bem como avaliar se os objetivos da Unidade estão sendo alcançados.



## **2. Resultados dos trabalhos**

A abordagem adotada pela CGU/PR objetivou responder às seguintes questões de auditoria, referentes à avaliação, por amostragem, de convênios ou termos de compromisso celebrados entre a Fundação Nacional de Saúde – Funasa e municípios do Estado do Paraná:

### **2.2 Os convênios celebrados com os Municípios atendem aos princípios da eficiência, eficácia e efetividade?**

Conforme amostra de convênios analisada, constatou-se que nem todos os convênios celebrados encontravam-se em pleno funcionamento (apresentaram porcentagem de execução inferior a 100% por motivo de pendências técnicas ou documentais), embora as respectivas implantações e/ou aquisições tivessem ocorrido de acordo com as finalidades propostas.

Os processos analisados não apresentaram relatos a respeito da realização de manutenção e acompanhamento a posteriori das obras, bens e serviços adquiridos mediante os convênios, embora cláusula constante dos mesmos previsse o acompanhamento por um período após as respectivas conclusões.

Os referidos sistemas de controle na Unidade estão orientados para aspectos internos, baseados em orientação normativa própria, não baseados na regularidade, em detrimento de parâmetros de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade. Os sistemas de controles atuantes de Controles Internos na Unidade, aplicados ao processo finalístico selecionado, não são razoáveis o suficiente para assegurarem o cumprimento de seus objetivos finalísticos de análises dos processos de prestação de contas dos instrumentos de repasse.

Importa destacar que a Auditoria de Resultado da Gestão pretende avaliar os resultados obtidos pela gestão através de parâmetros de desempenho que visem a mensurar a eficiência, efetividade, economicidade e eficácia de suas ações e como essas impactam no processo de tomada de decisões e seu efeito no atingimento das metas e objetivos da organização.

### **2.3 O macroprocesso finalístico Gestão de Parcerias de Convênios opera de forma efetiva na Funasa/PR?**

Com o advento da Instrução Normativa CGU nº 3, de 09 de junho de 2017, identificar e avaliar os riscos associados às atividades desenvolvidas na Unidade é uma responsabilidade da Administração, todavia cabe à Auditoria Interna do Órgão realizar uma avaliação própria dos riscos, confrontando-a com a avaliação feita pelos gestores, de modo a fortalecer a gestão e aperfeiçoar os processos e o alcance dos objetivos da entidade.

Nesse contexto, a publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016, que dispõe sobre medidas para sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, vem agregar valor à gestão na medida em que estabelece procedimentos de controle internos proporcionais aos riscos verificados. A



implementação de controles internos efetivos pelos gestores da Unidade visa a assegurar o alcance dos objetivos e de boa governança.

Nesse sentido, as funções principais do controle interno, que devem ser dimensionadas e desenvolvidas na proporção requerida pelos riscos, estão intrinsecamente relacionadas ao cumprimento dos objetivos da Unidade. Desse modo, a existência de objetivos e metas claramente definidas, através da adoção pela Unidade de um Plano Estratégico atualizado, é condição imprescindível para a existência de controles internos adequados e suficientes, que venham a contribuir de forma efetiva para o ganho de eficiência e o cumprimento a contento de sua missão institucional.

Constatou-se, no entanto, que os referidos sistemas de controle na Unidade estão orientados para aspectos internos, baseados em orientação normativa própria, não baseados na regularidade, em detrimento de parâmetros de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade. Em suma, conclui-se que os sistemas de controles atuantes de Controles Internos na Unidade, aplicados ao processo finalístico selecionado, não são razoáveis o suficiente para assegurarem o cumprimento de seus objetivos finalísticos de análises dos processos de prestação de contas dos instrumentos de repasse.

Observou-se, ainda, falhas quanto ao controle dos estoques dos processos de convênio, o qual é realizado por meio de planilha (Secov-PR). Os dados referentes à localização ou fase em que se encontravam os processos nem sempre correspondiam à localização física dos mesmos, além do que, muitos deixaram de apresentar a numeração correspondente ao Sistema de Convênios - Siconv. Outro ponto crítico considerado seria a ocorrência de vários aditivos de prorrogação de prazo dos convênios, inclusive no tocante à entrega da prestação de contas.

A despeito da legislação que rege o tema, é de suma importância que a SUEST-PR adote providências com vistas ao efetivo acompanhamento da execução dos instrumentos de repasse, independentemente dos eventuais controles internos utilizados na Presidência da Funasa em Brasília, uma vez que é de competência regimental das Superintendências Regionais acompanhar, supervisionar e avaliar aquelas atividades exercidas na sua área de atuação, na medida em que conhecer e tratar os riscos deixou de ser uma necessidade técnica e transformou-se numa questão estratégica para as instituições públicas, para uma boa governança e alcance dos objetivos institucionais.

Num segundo momento, após definidos os objetivos, a Unidade deve identificar os riscos que ameacem o seu cumprimento, bem como tomar as ações necessárias para o gerenciamento dos riscos identificados.

Considerando que a implementação de uma Política de Gestão de Riscos demanda um tempo considerável, e que deve ser implementada de forma sistemática, gradual e contínua, incumbe à CGU, no papel de órgão central do sistema de Unidade de Auditoria Interna Governamental, atuar de forma concorrente, de modo a facilitar e dar suporte a essa implementação, por meio das atividades de auditorias de assessoramento à gestão. Nessa linha, a adoção de uma Política de Gestão de Riscos, mais que uma adequação aos ditames legais, contribui para a redução de riscos operacionais envolvidos nas atividades do macroprocesso.

A conscientização de todos os servidores da Unidade acerca desse processo de implementação de gestão de riscos, por meio de um efetivo ambiente de controle, permitirá que os riscos inerentes às atividades do macroprocesso finalístico sejam adequadamente gerenciados, agregando melhorias à gestão e ao alcance dos objetivos institucionais.

A Unidade ainda carece de um sistema efetivo de indicadores de desempenho a fim de mensuração da eficácia, eficiência e economicidade do macroprocesso.

As dificuldades encontradas para o cumprimento adequado do macroprocesso são motivadas tanto pelo quantitativo reduzido de pessoal lotado na Unidade como pela ausência de mecanismos eficientes de controle do trâmite dos processos e de acompanhamento contínuo durante a execução dos mesmos, o que evitaria várias prorrogações quanto ao saneamento das pendências surgidas.

Por fim, verificou-se, por meio do presente trabalho, a morosidade na conclusão da análise das prestações de contas (não vem ocorrendo redução no quantitativo de processos com prestações de contas em atraso), ocasionada por um acompanhamento deficiente na execução física dos instrumentos de repasse, aliada ao descumprimento dos prazos legais no momento da entrega das prestações de contas pelos convenentes.

#### **2.4 A celebração e execução dos Convênios atende ao princípio da legalidade?**

Conforme amostra de convênios analisada, foram constatadas algumas falhas quanto aos requisitos legais, como ausência de designação formal de pessoal para acompanhar e fiscalizar a execução das cláusulas avençadas no momento da celebração e de boletins de ocorrências, relatórios trimestrais e relatórios de execução comparativos em relação aos cronogramas de execução. Tais documentos não compunham os processos analisados.

Observou-se ainda, em alguns convênios, a aplicação da contrapartida em percentuais divergentes do estabelecido na legislação (§ 1º do Art. 40 da Lei nº 11.768/2008).

Quanto à força-tarefa realizada pela Coordenação Geral de Convênios – CGCON, não se observou o uso de critérios objetivos para a seleção dos processos a serem enviados, como, por exemplo, a seleção por antiguidade e/ou de acordo com a proximidade da data final do prazo para o envio da prestação de contas.

Ademais, não foram observadas impropriedades quanto aos demais requisitos legais exigidos na formalização dos convênios ou termos de compromisso.

### **3. Conclusão**

O objetivo desse trabalho foi a avaliação do macroprocesso finalístico Gestão de Parcerias de Convênios na SUEST-PR. Para isso, foram verificados os possíveis fatores de risco a que está submetida a Unidade no cumprimento de sua missão institucional, bem como os eventuais mecanismos de controle internos utilizados para redução desses riscos, a níveis aceitáveis, nas atividades de análise de prestações de contas dos instrumentos de repasse.

Não foram detectadas falhas relevantes quanto aos demais componentes exigidos para a formalização dos convênios, oportunidade da celebração, plano de trabalho e movimentação dos respectivos recursos.

Nesse contexto, conclui-se, para que a SUEST-PR esteja em consonância com os princípios previstos constitucionalmente de eficácia e atinja os objetivos estratégicos e o alcance de sua missão institucional, o Órgão Central da FUNASA deve implementar Política de Gestão de Riscos, mediante plano de resposta à adoção da sistemática de Gestão de Riscos e, assim, gerenciá-los por meio da adoção de mecanismos de controles internos adequados.

As recomendações registradas nesse relatório serão acompanhadas por meio do Plano de Providências Permanente da Unidade.

Curitiba/PR, 09 de março de 2018.



## **1 GESTÃO OPERACIONAL**

### **1.1 Avaliação dos Resultados da Gestão**

#### **1.1.1 Avaliação dos Resultados da Gestão**

##### **1.1.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Avaliação do macroprocesso finalístico Gestão de Parcerias de Convênios.**

##### **Fato**

Inicia-se esse trabalho de auditoria com o levantamento das atividades realizadas para a consecução do macroprocesso finalístico Gestão de Parcerias de Convênios, que trata essencialmente da análise de processos de prestações de contas dos instrumentos de repasse celebrados pela Funasa.

Para a realização das rotinas inerentes ao referido macroprocesso, o Serviço de Convênios (SECOV) da SUEST-PR subdivide-se em outros dois setores, o Serviço de Habilitação (SOHAB), que realiza atividades de instrução processual para fins de liberação de parcelas de recursos e emissão de termos aditivos durante a vigência dos convênios, e o Setor de Prestação de Contas (SOPRE), que é responsável pelo monitoramento do fim da vigência dos convênios, pela emissão de notificações aos convenientes para apresentação das prestações de contas e pelas análises das prestações de contas mediante emissão de pareceres financeiros e realização de eventuais processos administrativos.

Com vistas a facilitar a rotina de atividades no SOPRE, a Unidade condiciona os processos de prestações de contas em caixas coloridas, de acordo com a fase que se encontra a execução do instrumento de repasse. Sendo assim, as caixas identificadas pela cor cinza tratam dos processos com recursos financeiros pendentes de liberação; as caixas de coloração azul são aquelas cujos instrumentos vigentes encontram-se na situação “a comprovar”, que seria o prazo legal concedido aos convenientes para apresentar as prestações de contas; as de cor vermelha, na situação “a aprovar”, são aquelas cujas prestações de contas já foram apresentadas pelos convenientes porém estão pendentes de análises pela SUEST-PR; as caixas verdes representam os processos de instrumentos de repasse com prestações de contas já aprovadas; as amarelas contemplam os instrumentos inadimplentes, e por fim, as caixas pretas, são os instrumentos com Tomada de Contas Especial instaurada.

Em virtude dos atrasos ocorridos na etapa de análise de prestações de contas na SUEST-PR, a sistemática adotada pela Unidade para os instrumentos de repasse pendentes, na situação “a aprovar”, é a análise da execução financeira pelos servidores do SOPRE e pela Coordenação de Prestação de Contas (COPON), essa última localizada na Presidência da Funasa, em Brasília. Com a publicação da Portaria Interministerial nº 424/MP/MF/CGU, de 30/12/2016, a SUEST-PR passou a contar com o prazo de um ano, contada da data do recebimento, para analisar a prestação de contas, podendo tal prazo ser prorrogado no máximo por igual período, desde que devidamente justificado.

No tocante ao acompanhamento dos instrumentos de repasse na situação “a comprovar”, o SECOV faz uso de uma planilha eletrônica, no formato Excel, cujos dados são oriundos dos sistemas SIGA, SICONV e SIAFI. Com base nessa planilha, o SECOV realiza a rotina de acompanhamento dos referidos instrumentos de repasse, mediante emissão de documentação aos convenientes acerca do prazo final de suas vigências, bem como o acompanhamento das notificações.



Para a avaliação do macroprocesso, a equipe de auditoria priorizou, na análise da documentação física, os processos de prestações de contas dos instrumentos de repasse na situação “ a aprovar” (caixa vermelha), os quais encontram-se pendentes de análise pela SUEST-PR, e na situação “a comprovar” (caixa azul), tendo em vista os riscos identificados por conta de atrasos na conclusão da etapa de análise de prestações de contas. O escopo do trabalho foi posteriormente ampliado para os processos em situação de inadimplência, identificados pelas caixas de cor amarela, em função de vulnerabilidades constatadas na rotina de análise desses processos.

Com o propósito de estabelecer um comparativo entre as condições reais observadas no processo de análise de prestação de contas, e a verificação de eventuais discrepâncias, tomou-se como referência os fluxogramas da Unidade constantes do mapeamento do macroprocesso. Segundo dados extraídos do Relatório de Gestão do exercício de 2016, o mapeamento dos processos na Funasa foi realizado no exercício de 2009, e ficou a cargo da Coordenação de Inovação e Infraestrutura Tecnológica/Cgmti/Deadm junto às coordenações subordinadas da Coordenação Geral de Convênios/Direx, seguindo uma metodologia estabelecida pela norma MNP-MI-009A-2014 (versão atual em vigor da Norma MNP-MI-001, que consiste nas etapas básicas de planejamento, mapeamento, análise e redesenho do processo e implementação). Com o mapeamento dos processos é possível identificar em quais etapas de um fluxo de trabalho há interação com as Superintendências Estaduais da Funasa, e quais são suas atividades e insumos.

Conforme informações do referido Relatório de Gestão, em outubro de 2014 foi iniciado um novo ciclo de mapeamento dos processos de gestão de convênios no âmbito da Coordenação Geral de Convênios – CGCON, ainda em andamento, no intuito de melhorar continuamente os processos anteriormente mapeados, bem como normatizá-los.

Como visto, as atribuições relativas ao mapeamento do macroprocesso finalístico Gestão de Parcerias de Convênios ficam centralizadas na Presidência da Funasa, em Brasília; a SUEST-PR, que em tese deveria possuir conhecimento dos fluxogramas do mapeamento por executar grande parte das operações relativas à execução dos instrumentos de repasse, fica à margem do processo. A falta de conhecimento por parte da SUEST-PR acerca da existência e da utilização do mapeamento, inclusive, ficou evidente quando, ao ser questionada, mediante Solicitação de Auditoria nº 201701955/01, de 26/09/2017, se procedia à melhoria contínua do macroprocesso, por meio de redesenho dos fluxogramas, a Unidade afirma, equivocadamente, que realiza aprimoramentos na planilha SECOV-PR a partir das demandas e das recomendações dos órgãos de controle interno.

Não obstante a menção acerca da existência de um processo institucionalizado de mapeamento de processos, constante do Relatório de Gestão da própria SUEST-PR, verificou-se, de fato, que os servidores encarregados da execução das rotinas do macroprocesso na Superintendência da Regional não possuem conhecimento acerca dessa estrutura formalizada e, desse modo, acabam por realizar as atividades do macroprocesso sem aderência formal aos procedimentos discriminados no mapeamento.

Posto isso, a internalização das ações constantes dos fluxogramas pelo Setor de Convênios na SUEST-PR, mediante ampla divulgação aos servidores encarregados da sua operacionalização, agregaria valor à gestão, ao dar mais transparência ao processo, promoveria boas práticas de governança na Unidade, e aprimoraria seus mecanismos de controle.

Há que se considerar, ainda, que uma vez que a sistemática do mapeamento seja de amplo conhecimento pelos servidores que operam diretamente nas rotinas do macroprocesso, poderia existir uma contribuição significativa na melhoria dos fluxogramas, haja vista esses terem competência, por operarem diretamente nas rotinas do macroprocesso, para reconhecer possíveis fragilidades, gargalos e pontos críticos que impactam no macroprocesso.



### 1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

#### **Fragilidades observadas nos Controles Internos Implantados no Macroprocesso Gestão de Parcerias de Convênios.**

##### **Fato**

Com o intuito de verificar a fidelidade e a integridade das informações prestadas pela Unidade, bem como tomar conhecimento da realidade da entidade, iniciou-se esse trabalho mediante averiguação dos controles internos implantados pelos gestores nas atividades do macroprocesso Gestão de Parcerias de Convênios. Além de coibir a ocorrência de eventuais erros, fraudes e outras irregularidades, a elaboração de controles internos adequados e suficientes tem como finalidade assegurar que os objetivos da Unidade sejam alcançados.

Assim, diante das situações levantadas, e com base nos componentes estabelecidos na Instrução Normativa MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016, foram priorizados os seguintes aspectos: observância à legislação que rege a temática dos instrumentos de repasse, compreensão e conhecimento dos sistemas de informação utilizados nas rotinas do macroprocesso, e verificação de como a Unidade procede ao acompanhamento das situações ocorridas nas atividades de análise das prestações de contas que possam impactar na consecução dos seus objetivos estratégicos, e se os erros eventualmente ocorridos, são detectados e corrigidos tempestivamente.

Conforme exposto na resposta da Solicitação de Auditoria nº 201701955/01, a SUEST-PR não dispõe de sistemas de controle estabelecidos pela Presidência da Funasa. No âmbito da Superintendência Regional, é utilizada uma planilha no formato Excel denominada “SECOV-PR” para o controle e monitoramento dos instrumentos de repasse. Para a operacionalização das atividades integrantes do macroprocesso Gestão de Parcerias de Convênios, a Unidade conta ainda com o uso dos sistemas informatizados SIGA (Sistema de Gerenciamento de Ações), SICONV e SIAFI, sendo esse último de uso restrito pelos servidores do Setor de Convênios.

Com o propósito de determinar a fidedignidade dos controles internos atuantes, no que tange aos sistemas de informação utilizados pela Unidade no macroprocesso, constataram-se as impropriedades a seguir:

- Ao solicitar o processo de documentação física referente à prestação de contas do Convênio nº 938/2002 para fins de análise, por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 201701955/02, de 03 de outubro de 2017, a equipe foi informada, através do Memorando nº 126/DIESP/SUEST/PR, que o mesmo nunca teve início, sendo cancelado por motivo de mudança, naquela ocasião, de mandato presidencial. Contudo, na planilha SECOV-PR”, a situação do referido Convênio consta como concluída. Situação semelhante foi verificada nos processos nº 1442/2002, 1331/2002, 0943/2002, 0942/2002, 0749/2002, 1009/2002 e 1636/2002;
- Em que pese a informação obtida com a chefia responsável pelo setor de Prestação de Contas, de que a documentação física dos processos nas situações “A APROVAR” e “A COMPROVAR” deveria estar acondicionada em caixas, verificou-se na planilha “SECOV-PR” a existência de processos nessas fases sem a numeração identificadora das caixas;
- Outro fator diz respeito a constatação de processos não vinculados ao PAC - Programa de Aceleração do Crescimento, na planilha “SECOV-PR”, que possuíam somente numeração no sistema SIAFI, não obstante a obrigatoriedade de inserção no sistema SICONV;



- No que concerne ao sistema SIGA, utilizado tanto pela Presidência da Funasa em Brasília, como pela SUEST-PR, verificou-se a inexistência de um módulo específico que gerencie a etapa final do ciclo de execução do instrumento de repasse, ou seja, a atividade de análise de prestação de contas, o que acarreta a falta de transparência e de mecanismos de controle atuantes nas fases finais de execução física e de análise de prestações de contas dos instrumentos de repasse. A falta de vinculação, num mesmo sistema de informação, entre a prestação de contas e execução física, aliado à ausência no uso de indicadores de gestão para fins de controle na Unidade (sobretudo parâmetros de efetividade, eficácia e eficiência), dá margem à ocorrência de riscos relativos a desvios de recursos financeiros, a atrasos na conclusão da análise das prestações de contas e a não execução física das ações previstas nos instrumentos de repasse.

- Com relação ao sistema SICONV, houve vários campos em que não houve o devido preenchimento, sendo assim, a equipe de auditoria não pôde se satisfazer com os dados constantes desse sistema, por insuficiência de informações. Outro aspecto a se considerar é no que se refere à integridade e fidedignidade dos dados alimentados pelos convenientes nesse sistema. Tendo em vista que a SUEST-PR não realiza mais o recebimento de documentação física, não se pôde confrontar a veracidade dos dados preenchidos no SICONV com outras fontes. Devido a essas fragilidades detectadas no referido sistema, a equipe de auditoria se valeu de outras fontes de informação para fins de análise da atividade de prestação de contas na Unidade.

Importa destacar que deficiências na integração das ferramentas e sistemas operacionais verificadas na condução do macroprocesso sujeita a Unidade à ocorrência de riscos operacionais. O aperfeiçoamento dos sistemas de tecnologia da informação, concebido de forma a unificar o processo desde seu início, na celebração do instrumento de repasse, até o seu fim, na conclusão da análise de prestação de conta, e de modo que todos os usuários envolvidos tivessem fácil acesso a todas as etapas, fortaleceria os mecanismos de controles utilizados e daria maior transparência às suas ações.

Outro aspecto verificado na avaliação dos controles internos é o ambiente de controle o qual se encontra a SUEST-PR. Esse componente de controle, estabelecido pela alta gestão, tem impacto significativo na eficiência dos procedimentos e técnicas de controle da Unidade, sendo esse um fator essencial à efetividade dos controles internos. Nesse aspecto, segundo informações constantes do Relatório de Gestão do exercício de 2016, verificou-se que a elaboração do mapeamento das atividades do macroprocesso Gestão de Parcerias de Convênios está atrelada à Presidência da Funasa, em Brasília. Sendo assim, a SUEST-PR não possui ingerência nesse processo, não havendo aderência formalizada das suas atividades reais com àquelas previstas nos fluxogramas mapeados para o macroprocesso. Ademais, observou-se que a Unidade não tem informação acerca de melhorias contínuas e atualizações efetuadas no referido mapeamento, por meio de redesenho dos fluxogramas, bem como não possui conhecimento sobre os pontos críticos e eventuais gargalos nas atividades do macroprocesso. A carência de divulgação e exposição nos setores competentes, de documentação relativa aos fluxogramas do macroprocesso em local de fácil visualização, verificada nos trabalhos de campo, acaba por acarretar prejuízos relativos à competência, limites de autoridade e responsabilidades e o comprometimento de os servidores fazerem o que é correto da maneira correta, comprometendo, desta feita, o ambiente de controle na Unidade.

Insta ressaltar que as funções principais do controle interno estão estritamente relacionadas ao cumprimento dos objetivos da entidade. Portanto a existência de objetivos e metas, através de um plano estratégico atualizado e efetivo, é condição imprescindível para a existência dos controles internos na Unidade.

## Causa

Falta de definição de estratégia de controle para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão; utilização de ferramentas operacionais obsoletas e sem integração com outros sistemas; fluxogramas do macroprocesso mal concebidos e não divulgados às áreas competentes.

## Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta, a Funasa encaminhou, por meio do Ofício nº 1285 – GABINETE/SUEST-PR/FUNASA, de 11 de dezembro de 2017, análise do Relatório Preliminar de Auditoria, nos seguintes termos:

*“Em face disso, cumpre salientar que:*

- a) O uso do SIAFI não é restrito aos servidores do Serviço de Convênios. O sistema também é utilizado por técnicos da Divisão de Engenharia de Saúde Pública (DIESP), e por servidores da Divisão de Administração (DIADM).*
- b) Convênios antigos e cancelados estão classificados na planilha "SECOV-PR" na situação CONCLUÍDO, mesma nomenclatura empregada pelo SIAFI para convênios nessas situações.*
- c) A planilha "SECOV-PR" apenas traz a informação no campo "Caixa" se o processo físico relativo ao instrumento de repasse - convênio ou TC/PAC - estiver localizado no Serviço de Convênios. Sendo assim, é possível que instrumentos relacionados nas situações "A APROVAR" e "A COMPROVAR" estejam sem a informação do campo "Caixa" quando os respectivos processos físicos estejam em outro setor que não o SECOV-PR.*
- d) Todos os convênios celebrados antes da criação do SICONV estão, necessariamente, vinculados apenas ao SIAFI. Todos os convênios celebrados após a criação do SICONV estão inseridos nesse sistema e têm a respectiva numeração dada pelo SICONV.*

*O Serviço de Convênios não exige documentação física para a prestação de contas dos convênios, em cumprimento ao estabelecido pelos normativos que regulamentam as transferências de recursos da União mediante convênios, os quais determinam que todos os atos e procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos instrumentos e termos de parceria devem ser realizados no SICONV. Os atos que, por sua natureza, não possam ser realizados no SICONV, deverão ser nele registrados (vide Art. 3º, parágrafo primeiro da Portaria Interministerial nº 507/2011, e Art.4º, parágrafo primeiro da Portaria Interministerial nº424/2016).”*

## Análise do Controle Interno

A SUEST-PR esclarece que todos os convênios celebrados após a criação do SICONV possuem numeração nesse sistema. De fato, a partir da análise da documentação referente às prestações de contas dos instrumentos de repasse, verificou-se que tais instrumentos estão devidamente registrados no referido sistema. Todavia, a questão em pauta refere-se à menção de processos, não pertencentes ao PAC, que não estão apresentando numeração do SICONV na planilha “SECOV-PR”, utilizada para fins de controle. Essa omissão no preenchimento de itens considerado relevantes na planilha reforça a necessidade de a unidade avaliada promover melhorias nos seus sistemas de controle interno.



Conforme extração de informações da planilha SECOV-PR – referência setembro de 2017, obtida do Setor de Convênios da SUEST-PR, foram identificados 85 processos não vinculados ao PAC que não estão identificados com a numeração no sistema SICONV.

Com relação à informação, de que os instrumentos de repasse nas situações “A APROVAR” e “A COMPROVAR” possam estar sem a identificação do campo “Caixa” na planilha de controle “SECOV-PR”, por estarem localizados em outro setor, é pertinente. Vale salientar que a legislação aplicável aos instrumentos de repasse não obriga o Setor de Convênios a manter documentação física para a prestação de contas dos convênios.

A SUEST-PR afirma que faz uso da nomenclatura do SIAFI na planilha de controle “SECOV-PR”, utilizando o termo “CONCLUÍDO” para os convênios antigos e cancelados. No entanto, há na planilha a existência de termo mais específico (CANCELADO) para os convênios enquadrados nessas situações, o que acaba por acarretar duplicidade e dificultar ações de monitoramento dos processos de prestações de contas dos instrumentos de repasse.

Ressalte-se que os instrumentos de repasse na situação acima relatada foram pactuados no ano de 2002 e cancelados naquela época, em função de mudança de mandato presidencial, portanto, faz-se necessária a atualização da planilha “SECOV-PR”, para que essa reflita de fato o quantitativo real de processos em andamento na unidade avaliada.

Nota-se que a informação trazida na manifestação, de que o sistema SIAFI não é de uso exclusivo dos servidores do Setor de Convênios, sendo utilizado por servidores de outras áreas, embora correta, não modifica a situação atual de vulnerabilidade encontrada na unidade avaliada, por conta de deficiências de controle detectadas nos seus sistemas operacionais.

De acordo com a Instrução Normativa MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016, é dever do gestor implementar mecanismos de controles internos, bem como proceder a boas práticas de governança na unidade avaliada.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Aperfeiçoar os sistemas de informação com vistas a subsidiar o levantamento de informações gerenciais na SUEST-PR e apoiar a implementação dos controles internos da gestão. Verificar a pertinência de incluir permanentemente módulo específico referente à prestação de contas no sistema SIGA.

Recomendação 2: Assegurar que os fluxogramas atinentes ao macroprocesso finalístico Gestão de Parcerias de Convênios sejam amplamente divulgados em local de fácil acesso aos setores incumbidos das rotinas de análise de prestações de contas dos instrumentos de repasse, de forma a dar maior transparência às suas ações.

Recomendação 3: Atualizar plano estratégico, com a redefinição de objetivos e estabelecimento de metas, com o propósito de dar suporte à elaboração e gestão de indicadores de desempenho.

Recomendação 4: Implementar indicadores de desempenho na SUEST-PR, de modo a facilitar o monitoramento da efetividade, eficiência e eficácia das atividades de análise de prestações de contas dos instrumentos de repasse, considerando que a Superintendência Regional tem por atribuição regimental funções gerenciais de coordenação e supervisão das suas atividades desenvolvidas.



### 1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

#### Riscos Identificados nas Atividades do Macroprocesso.

##### Fato

Com o propósito de verificar possíveis discrepâncias nas atividades desenvolvidas na Unidade, de análise de processos de prestações de contas dos instrumentos de repasse, e o entendimento de como essas divergências poderiam impactar no alcance de seus objetivos estratégicos e no cumprimento de sua missão institucional, a equipe de auditoria analisou os eventuais mecanismos de gestão de riscos estabelecidos, bem como averiguou a eficácia dos controles internos utilizados para redução dos riscos inerentes a essas atividades a níveis aceitáveis.

No âmbito do macroprocesso finalístico da Unidade, a conceituação de risco vincula-se ao ponto crítico na medida em que esse representa etapa do macroprocesso em que os riscos podem ser evitados, eliminados ou reduzidos a níveis aceitáveis. Dessa forma, o levantamento preciso dos pontos críticos atuantes no macroprocesso finalístico da Unidade é de crucial importância em virtude dos riscos subjacentes atrelados.

Como amparo legal para a avaliação da gestão de riscos na Unidade, foram utilizadas as diretrizes estabelecidas na Instrução Normativa CGU nº 03, de 09 de junho de 2017, que tem como objetivo nortear as práticas de auditoria interna governamental, estabelecendo princípios, diretrizes e requisitos para a prática profissional da atividade e abrange todas as unidades do Sistema de Controle Interno, como ministérios e demais órgãos. De acordo com o referido normativo, é de competência da CGU, na qualidade de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, auxiliar as organizações públicas na busca da realização de seus objetivos, avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

De modo suplementar, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016, aplicável a todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, tem como finalidade fortalecer a gestão, aperfeiçoar os processos e o alcance dos objetivos organizacionais, por meio de criação e aprimoramento dos controles internos da gestão, da governança e sistematização da gestão de riscos. De acordo com a referida Instrução, cabe à Controladoria-Geral da União avaliar cada procedimento em relação à aplicação das políticas de gestão de risco e a eficácia dos controles internos.

Nesse contexto, compete à CGU, conforme legislação supramencionada, promover a gestão de riscos e assegurar que os controles sejam adequadamente implantados. Note-se que o processo de gerenciamento de riscos é de responsabilidade da administração e cabe à CGU avaliar a eficácia e contribuir para a melhoria do processo de gerenciamento de riscos na Unidade, observando se os riscos significativos foram devidamente identificados e avaliados e se os mesmos comprometem o alcance dos objetivos estratégicos.

De acordo com o Relatório de Gestão do exercício de 2016, a Unidade não possui Política de Gestão de Riscos, isto é, não apresenta de forma estruturada práticas que visem a mitigar os riscos oriundos de suas operações, que englobem tanto o nível estratégico quanto o operacional da Unidade.

Ademais, conforme resposta de Solicitação de Auditoria nº 201701955/01, a SUEST-PR não dispõe de sistemas de controle estabelecidos de modo a minimizar os riscos advindos das atividades, e, precipuamente, dos pontos críticos verificados no macroprocesso. O único controle utilizado para o monitoramento dos instrumentos de repasse é a planilha eletrônica em formato Excel denominada “SECOV-PR”, elaborada e atualizada pelo setor



de Serviço de Convênios a partir de informações extraídas dos sistemas SIGA, SICONV e SIAFI.

É imprescindível que a Unidade formalize o gerenciamento de riscos na Unidade, na qual os riscos significativos sejam identificados e adotadas eventuais medidas de controle de forma a mantê-los a níveis aceitáveis, tendo em vista, ainda, a situação constatada de longo ciclo de execução das atividades integrantes do macroprocesso, que tem ocasionado reiterados atrasos na conclusão da análise das prestações de contas dos instrumentos de repasse, aliado à materialidade dos recursos financeiros envolvidos.

Deve-se salientar que o risco a que está submetida a Unidade Avaliada no cumprimento de sua missão institucional, em virtude do atraso na conclusão da análise da prestação de contas dos instrumentos de repasse, já foi inclusive objeto de apreciação pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 7298/2016 – TCU – 1ª Câmara)

A implementação da Política de Gestão de Riscos não é um processo simples e imediato, pois demanda ações encadeadas dentro de um período de tempo razoável e envolve diversas áreas e atores, cabendo à Controladoria-Geral da União atuar, de forma concorrente, a facilitar e suportar essa implementação por meio de assessoramento à gestão.

Em que pese a implementação da Política de Gestão de Riscos ser do dirigente máximo da Instituição, vale ressaltar que a SUEST-PR, por exercer competências do Regimento Interno tem por atribuição gerir os riscos bem como implantar mecanismos de controles internos suficientes e adequados para aquelas atividades do macroprocesso sob sua responsabilidade.

### **Causa**

Planejamento elaborado em desacordo com as normas vigentes, que estabelecem a obrigatoriedade da implementação da Política de Gestão de Riscos.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

A Unidade não apresentou manifestação sobre esse item do Relatório.

### **Análise do Controle Interno**

O estudo do macroprocesso finalístico Gestão de Parcerias de Convênios revelou-se de fundamental importância para a identificação dos pontos críticos, que vêm impactando negativamente nos prazos para conclusão da análise das prestações de contas dos instrumentos de repasse. A implementação de um Plano que gerencie os riscos identificados no macroprocesso Gestão de Parcerias de Convênios é, portanto, ferramenta de controle importante para o aprimoramento da gestão na unidade avaliada.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Elaborar Plano de Auditoria Interna baseado em riscos para as atividades a cargo da SUEST-PR, em conformidade com a Instrução Normativa CGU nº 03, de 09 de junho de 2017, itens 83 e 97, para a melhoria dos seus processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos da gestão.

Recomendação 2: Estabelecer estrutura formal de gerenciamento de riscos, bem como a implementação de seus respectivos controles mitigadores, para as atividades constantes do macroprocesso finalístico Gestão de Parcerias de Convênios, nos termos do Art. 17 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016: "A política de gestão de riscos, a ser instituída pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal em



até doze meses a contar da publicação desta Instrução Normativa, deve especificar ao menos: I - princípios e objetivos organizacionais; II - diretrizes sobre: a) como a gestão de riscos será integrada ao planejamento estratégico, aos processos e às políticas da organização; b) como e com qual periodicidade serão identificados, avaliados, tratados e monitorados os riscos; c) como será medido o desempenho da gestão de riscos; d) como serão integradas as instâncias do órgão ou entidade responsáveis pela gestão de riscos; e) a utilização de metodologia e ferramentas para o apoio à gestão de riscos; e f) o desenvolvimento contínuo dos agentes públicos em gestão de riscos; e III - competências e responsabilidades para a efetivação da gestão de riscos no âmbito do órgão ou entidade."

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

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

#### **2.1.1 FORMALIZAÇÃO LEGAL**

##### **2.1.1.1 CONSTATAÇÃO**

#### **Irregularidades na análise de prestações de contas dos processos de instrumentos de repasse em situação de inadimplência.**

##### **Fato**

O Setor de Prestação de Contas, SOPRE, é o setor responsável pela identificação dos processos de prestações de contas de instrumentos de repasse cujos prazos de vigência estão próximos do fim. Com a expiração do prazo de vigência, o setor encaminha notificações de Improriedades ou Irregularidades aos convenentes, segundo as disposições constantes da Ordem de Serviço Funasa nº 02/2012 e das Portarias Funasa nº 918/2017 e nº 1.123/2017.

Conforme informações constantes da resposta da Solicitação de Auditoria nº 201701955/01, vencidos os prazos sem o atendimento das notificações, o SOPRE envia mensagem, através do sistema SIAFI, à Coordenação-Geral de Convênios (CGCON), para o registro da inadimplência do convenente, em virtude da omissão do dever de prestar contas. Caso haja expiração do prazo sem o atendimento da competente notificação, o SOPRE expede a conseqüente notificação para ressarcimento dos valores liberados e não executados.

Em tese, quando a notificação emitida para cobrança de ressarcimento não é atendida pelos convenentes, o SOPRE emite parecer financeiro final, no qual é sugerido ao Superintendente a não aprovação das contas e a instauração da Tomada de Contas Especial ou a instauração do Processo de Cobrança Administrativa, conforme o caso.

Em decorrência do estudo das rotinas do macroprocesso Gestão de Parcerias de Convênios, em conjunto com a análise dos processos de prestações de conta dos instrumentos de repasse na situação de inadimplência, verificou-se que a concessão dos prazos concedidos nas notificações tem sido realizada de maneira irregular e em desacordo com a legislação aplicável à sistemática que rege a execução dos instrumentos de repasse, conforme prazos arrolados a seguir:

- Instrução Normativa STN nº 01, de 15/01/1997 – cap. VIII, Seção I – Da P.C. Final, art. 28, § 5º - *apresentação da P.C. em até 60 dias após o término da vigência do Convênio; art. 31. A partir da data do recebimento da prestação de contas final, o ordenador de despesa da unidade concedente, com base nos documentos referidos no art. 28 e à vista do pronunciamento da unidade técnica responsável pelo programa do órgão ou entidade concedente, terá o prazo de 60 (sessenta) dias para pronunciar-se sobre a*





*aprovação ou não da prestação de contas apresentada, sendo 45 ( quarenta e cinco ) dias para o pronunciamento da referida unidade técnica e 15 ( quinze ) dias para o pronunciamento do ordenador de despesa.(...); art. 31, § 2º-A - O descumprimento do prazo previsto no § 5º do art. 28 desta Instrução Normativa obriga o ordenador de despesa da unidade concedente à imediata instauração de tomada de contas especial e ao registro do fato no Cadastro de Convênios do SIAFI; e cap. X, art. 38 – Da T.C.E - I - Será instaurada a competente Tomada de Contas Especial,(...) I-Não for apresentada a prestação de contas no prazo de até 30 dias concedido em notificação pelo concedente;(...) § 1º A instauração da Tomada de Contas Especial, obedecida a norma específica será precedida ainda de providências saneadoras por parte do concedente e da notificação do responsável, assinalando prazo de, no máximo, 30 (trinta) dias, para que apresente a prestação de contas ou recolha o valor do débito imputado, acrescido de correção monetária e juros de mora, bem assim, as justificativas e as alegações de defesa julgadas necessárias pelo notificado, nos casos em que a prestação de contas não tenha sido aprovada.*

*- Portaria nº 127, de 29 de maio de 2008 - cap. VI, arts. 56 e 60 - da P.C. – art. 56 - O órgão ou entidade que receber recursos na forma estabelecida nesta Portaria estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação no prazo máximo de trinta dias contados do término da vigência do convênio ou contrato ou do último pagamento efetuado, quando este ocorrer em data anterior àquela do encerramento da vigência. (...); art. 56, § 1º A instauração da Tomada de Contas Especial, obedecida a norma específica, será precedida ainda de providências saneadoras por parte do concedente e da notificação do responsável, assinalando prazo de, no máximo, 30 (trinta) dias para que apresente a prestação de contas ou recolha o valor do débito imputado, acrescido de correção monetária e juros de mora, bem assim, as justificativas e as alegações de defesa julgadas necessárias pelo notificado, nos casos em que a prestação de contas não tenha sido aprovada.;(...); art. 60 - A autoridade competente do concedente ou contratante terá o prazo de noventa dias, contado da data do recebimento, para analisar a prestação de contas do instrumento, com fundamento nos pareceres técnico e financeiro expedidos pelas áreas competentes (...); e cap. VIII, arts. 63, 64 e 65 - da TCE - § 1º A Tomada de Contas Especial somente deverá ser instaurada depois de esgotadas as providências administrativas internas pela ocorrência de algum dos seguintes fatos: I - a prestação de contas do convênio ou contrato de repasse não for apresentada no prazo fixado no caput do art. 56, observado o § 1º do referido artigo; (...)*

*- Portaria nº 507, de 24 de novembro de 2011 – cap. VI, arts. 72 e 76 – Da P.C. – art. 72, I - o prazo para apresentação das prestações de contas será de até 60 (sessenta) dias após o encerramento da vigência ou a conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro;(…); 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;(…) § 11 O registro da inadimplência no SICONV só será efetivado 45 (quarenta e cinco) dias após a notificação prévia.(…); art 76 - A autoridade competente do concedente terá o prazo de noventa dias, contado da data do recebimento, para analisar a prestação de contas do instrumento, com fundamento nos pareceres técnico e financeiro expedidos pelas áreas competentes.(…); e cap. IX, art. 82 – Da T.C.E. - § 1º A Tomada de Contas Especial somente deverá ser instaurada depois de esgotadas as providências administrativas a cargo do concedente pela ocorrência de algum dos seguintes fatos:*



*I - a prestação de contas do convênio não for apresentada no prazo fixado no inciso I do art. 72, observado o § 1º do referido artigo desta Portaria;(…) § 6º O registro da inadimplência no SICONV só poderá ser realizado 45 dias após a notificação prévia (...).*

- Portaria Interministerial nº 424/MP/MF/CGU, de 30 de dezembro de 2016 - Seção II, Cap. V - Da P.C., art. 59, inc. III e IV-§ 1º - *III- o prazo para apresentação da prestação de contas final será de até 60 (sessenta) dias após o encerramento da vigência ou a conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro; e IV - o prazo mencionado no inciso III constará do instrumento.*

*§ 1º Quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido no instrumento, o concedente estabelecerá o prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias para sua apresentação.; art. 64,§ 1º - A autoridade competente do concedente ou a mandatária terá o prazo de um ano, contado da data do recebimento, para analisar a prestação de contas do instrumento, com fundamento no parecer técnico expedido pelas áreas competentes.*

*§ 1º O prazo de análise previsto no caput poderá ser prorrogado no máximo por igual período, desde que devidamente justificado.; e cap. VIII – Da T.C.E., art. 70, § 1º e inc. I e § 6º - § 1º A Tomada de Contas Especial somente deverá ser instaurada depois de esgotadas as providências administrativas a cargo do concedente pela ocorrência de algum dos seguintes fatos:*

*I - a prestação de contas do instrumento não for apresentada no prazo fixado no inciso III do art. 59, observado o § 1º do referido artigo desta Portaria;(…) § 6º O registro da inadimplência no SICONV só poderá ser realizado 45 (quarenta e cinco) dias após a notificação prévia (...).*

Conforme o princípio da hierarquia das leis, os prazos estatuídos na Ordem de Serviço nº 02/2012 em nenhuma hipótese podem ir de encontro àqueles estabelecidos nas Portarias e Instruções Normativas que disciplinam a temática de instrumentos de repasse.

Vale ressaltar que os prazos constantes da Portaria Interministerial nº 424/MP/MF/CGU, informados na resposta de solicitação de Auditoria nº 201701955/01, em que são concedidos um ano para análise da prestação de contas, não se aplica a esses casos, pois os prazos constantes da referida Portaria são aqueles concedidos para análise de prestações de contas pelo concedente, no caso a Funasa, não se aplicando aos processos em situação de inadimplência, em que são os convenientes que estão em mora com a entrega da prestação de contas. Além do que, os prazos referenciados nessa Portaria (art. 64, § 1º) cabem a termos firmados a partir dessa data.

Da análise da documentação física dos processos de análise de prestação de contas em situação de inadimplência, constatou-se que, de seis processos com notificações emitidas no ano de 2017, somente um guarda conformidade com os prazos constantes da legislação aplicável aos instrumentos de repasse (Convênio nº 1371/2006 – Reserva do Iguaçu/PR); quatro estão irregulares por estarem em desacordo com os prazos legais (Convênio nº 0420/2011 – Marialva/PR; Convênio PAC nº 430/2009 – Santa Cecília do Pavão/PR; PAC nº 0664/2008 – Figueira/PR; e Convênio nº 1837/2005 – Reserva do Iguaçu/PR) , ao passo que no último foi verificada a instauração devida de procedimento de Tomada de Contas Especial (Convênio nº 0673/2010 – Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis Vida Nova – Curitiba/PR).

As reiteradas notificações, concedidas sem amparo legal, têm ocasionado atrasos na conclusão das prestações de contas dos instrumentos de repasse na situação “a comprovar”, o que representa risco ao cumprimento dos objetivos e metas da Unidade.

## **Causa**



Análise de processos de prestação de contas em desacordo com os normativos internos da unidade avaliada e com a legislação que disciplina a sistemática de instrumentos de repasse.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 1285 – GABINETE/SUEST-PR/FUNASA, de 11 de dezembro de 2017, foi encaminhada a manifestação da FUNASA, informando que:

“... ”

- a) *As notificações expedidas pela SUEST-PR para a apresentação da prestação de contas pelos convenientes/compromitentes expressam explicitamente o prazo estabelecido pelas Portarias Interministeriais nº 127/2008, nº 507/2011 e nº 424/2016. Vale dizer que esses instrumentos são classificados na planilha SECOV-PR" na situação "A COMPROVAR", mesma nomenclatura empregada pelo SIAFI para convênios nessa situação. A Ordem de Serviço Funasa nº 02/2012, por sua vez, estabelece procedimentos e prazos em relação às Notificações de Impropriedades ou irregularidades e às Notificações para Ressarcimento, expedidas em situação diversa da não apresentação da prestação de contas, voltadas aos instrumentos na situação "A APROVAR", que já tiveram as prestações de contas apresentadas e analisadas, e que têm pendências a serem sanadas.*
- b) *Em resposta ao item 13 da Solicitação de Auditoria nº 201701955-01, o Serviço de Convênios informou que, "segundo determina a Portaria interministerial nº 424/MP/MF/CGU, de 30/12/2016, a concedente tem o prazo de um ano, contado da data do recebimento, para analisar a prestação de contas do instrumento, com fundamento no parecer técnico expedido pelas áreas competentes, podendo tal prazo ser prorrogado no máximo por igual período, desde que devidamente justificado". Portanto, o SECOV-PR fez referência aos instrumentos de repasse cujas prestações de contas já foram apresentadas e analisadas, estando na situação "A APROVAR" em razão da constatação de impropriedades/irregularidades pendentes de regularização.*

*Os instrumentos mencionados nesse item do Relatório tiveram notificações expedidas em conformidade com a Ordem de Serviço Funasa 02/2012, e não se trata de instrumentos na situação "A COMPROVAR", pois apresentaram as respectivas prestações de contas. Trata-se de instrumentos na situação "A APROVAR", cuja análise da prestação de contas identificou impropriedades/irregularidades a serem sanadas. Importa ressaltar que os convenientes/compromitentes tiveram a INADIMPLÊNCIA registrada no SIAFI, sendo a Tomada de Contas Especial uma medida de exceção, somente instaurada depois de exauridas todas as ações administrativas no sentido de solucionar as impropriedades e/ou irregularidades constatadas na execução física e financeira do objeto pactuado.”*

### **Análise do Controle Interno**

A SUEST/PR esclarece de forma equivocada que os procedimentos e prazos relativos às Notificações de Impropriedades ou Irregularidades e às Notificações para Ressarcimento estão voltados àqueles instrumentos de repasse na condição “A APROVAR”. Da análise da documentação física dos processos de prestações de contas verificou-se que tais medidas administrativas têm sido concedidas em sua grande maioria para os processos na situação “A COMPROVAR”, portanto a conclusão da análise de processos nessa situação

não poderia se dar de acordo com os prazos estabelecidos pela Portaria Interministerial nº 424/MP/MF/CGU, de 30 de dezembro de 2016. Ressalte-se que a unidade avaliada não apresentou documentação comprobatória de forma a validar tal afirmação.

E, ainda, a legislação interna da Funasa - Ordem de Serviço nº 02, item 2.4 - estabelece que as notificações deverão ser adotadas prioritariamente durante a vigência do instrumento, portanto no decorrer da execução do objeto pactuado e, excepcionalmente, após a vigência, com vistas a evitar que determinadas ocorrências acarretem em instauração de Tomada de Contas Especial - TCE. Assim, nota-se que a regra é a concessão de notificações durante a vigência dos instrumentos de repasse. Do exposto, verifica-se que a unidade avaliada, além de agir com inobservância aos prazos previstos na legislação aplicável aos Convênios, vem descumprindo as disposições constantes de seus próprios normativos internos.

Entende-se razoável a unidade avaliada emitir eventualmente medidas administrativas, a fim de assegurar a efetividade dos instrumentos de repasse pactuados e evitar a abertura de TCE, ocorre que tais instrumentos devem ser concedidos sempre sob amparo legal.

**Recomendações:**

Recomendação 1: Promover ajustes na legislação interna da Funasa, em especial aos prazos estabelecidos na Ordem de Serviço nº 02, de 05 de julho de 2012, com vistas à readequação aos prazos previstos na legislação que disciplina a sistemática dos instrumentos de repasse.

