

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: Superintendência do Desenvolvimento - Nordeste

Exercício: 2016

Município: Recife - PE

Relatório nº: 201701598

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DE PERNAMBUCO

Análise Gerencial

Senhor Superintendente da CGU-Regional/PE,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201701598, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 6 de abril de 2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 7 de agosto de 2017 a 26 de agosto de 2017, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da análise do processo de contas inserido pela unidade auditada no sistema e-Contas, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Destaca-se que os exames realizados foram impactados em decorrência da disponibilização intempestiva de documentos e de informações solicitadas formalmente pela equipe de auditoria do Ministério da transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), bem como dos reiterados pedidos de prorrogação dos prazos de atendimento das Solicitações de Auditoria. Essa situação impactou na extensão e na profundidade dos exames realizados em relação à área de transferências voluntárias. Em relação a essa situação, há que se registrar, conforme Memorando nº 116/2017/CGDS/DPLAN, de 10 de outubro de 2017, que à época dos trabalhos da Auditoria de Contas ocorreu mudança predial da Sudene que impossibilitou o atendimento tempestivo a algumas das solicitações de documentos e informações que não se encontravam organizados e facilmente acessíveis.



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

Registra-se que os achados apresentam informações e constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos, mas foram estruturados neste relatório, em títulos e subtítulos segundo os itens do escopo definido com o TCU.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 12 de dezembro de 2016, entre a CGU e a Secretaria de Controle Externo em Pernambuco – SECEX/PE, foram efetuadas as seguintes análises:

- Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora da conta (UPC), da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010.
- Avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão.
- Avaliação da gestão das transferências feitas mediante convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de cooperação, termo de compromisso ou outros acordos, ajustes ou instrumentos congêneres.
- Avaliação da gestão da UPC sobre as renúncias tributárias praticadas.

Ademais, foram efetuadas as seguintes análises previstas no Plano de Auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno:

- Avaliação do cumprimento parcial ou total pela Unidade das Determinações e Recomendações expedidas pelo TCU analisando as eventuais justificativas do gestor para o descumprimento, bem como as providências adotadas em cada caso.
- Avaliação das recomendações expedidas pelo Órgão de Controle Interno ainda pendentes e que tenham impacto na gestão, analisando as eventuais justificativas do gestor para o descumprimento, bem como as providências adotadas em cada caso; e
- Avaliação da utilização do Sistema CGU-PAD.

2.2 Avaliação da Conformidade das Peças

A Unidade Prestadora de Contas – UPC cumpriu o prazo previsto no Anexo I da Decisão Normativa TCU nº 154/2016 para envio e apresentou todas as peças estabelecidas, exclusivamente em meio eletrônico, conforme incisos I a III do art. 13 da IN/TCU nº 63/2010. Todavia, vale ressaltar que a Unidade Auditada solicitou que o sistema e-Contas



fosse aberto novamente para proceder ajustes nas peças, que foi autorizado pelo TCU com novo prazo de ajustes estendendo-se para o dia 9 de agosto de 2017.

No que se refere aos formatos e conteúdos obrigatórios, verificou-se que foram contemplados todos os conteúdos exigidos nos termos das Decisões Normativas TCU nº 154/2016 e nº 156/2016, da Portaria TCU nº 59/2017 e nos tópicos de ajuda do Sistema e-Contas, porém algumas das informações foram publicadas com impropriedades no Relatório de Gestão, em especial, as relacionadas à área de transferências voluntárias, conforme consignado no subitem 1.1.1.1 dos achados de auditoria que compõe este relatório.

No tocante ao Rol de Responsáveis, verificou-se que o mesmo se encontrava completo.

2.3 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Para responder à questão, foram analisadas a execução das ações voltadas para as ações finalísticas da Sudene. A análise destes dados possibilita concluir que a execução das ações finalísticas da autarquia é pouco efetiva.

A tabela a seguir demonstra por ação finalística, o desempenho da Sudene no exercício de 2016.

Tabela – Desempenho orçamentário das ações da área finalística.

Ação	Dotação (R\$)	Despesa Liquidada (R\$)	Despesa paga (R\$)	Restos a pagar do exercício (R\$)	Restos a pagar não processados – exercícios anteriores	
					Valor em 1º de janeiro de 2016 (R\$)	Valor Liquidado (R\$)
20WQ – PO04	1.238.577,00	0,00	0,00	0,00	1.218.956,17	1.543.946,44
20WQ – PO05	100.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
8340	707.427,00	0,00	0,00	0,00	1.007.005,30	812.175,10
8917	319.486,00	0,00	0,00	0,00	510.391,53	410.203,62
4640	660.000,00	0,00	0,00	0,00	953.910,74	438.250,00
8689	459.000,00	0,00	0,00	0,00	1.101.915,23	313.224,98
8902	600.000,00	0,00	0,00	0,00	1.254.165,42	786.399,13
214S	600.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Relatório de Gestão da Sudene – Exercício de 2016

Verifica-se que no exercício de 2016, houve execução realizada com restos a pagar de exercícios anteriores, no entanto, com o orçamento do exercício, não ocorreu execução de atividades das áreas finalísticas. Nas auditorias anteriores, conforme apontado nos relatórios 2012.03522, 2013.05806 e 2014.06829, a CGU já vinha apontando baixa execução na área finalística, fato agravado no exercício em análise por que não houve liberação de orçamento para as ações finalísticas por parte do Governo Federal. Com isso, verificou-se que o planejamento estratégico da UPC permaneceu em total desacordo com o desempenho orçamentário da Unidade.

Desta forma, embora não seja de responsabilidade da UPC as razões do não liberação do orçamento previsto, conclui-se que os resultados quantitativos e qualitativos da unidade não estão sendo atingidos.

Adicionalmente, por meio do Memorando nº 116/2017/CGDS/DPLAN, de 10 de outubro de 2017, fornecido pela Sudene em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria Anual



de Contas, o Gestor apresentou a seguinte manifestação sobre a análise da dos resultados quantitativos e qualitativos, que a seguir é transscrito:

“ No tocante ao item 2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão, analisada a execução das ações finalísticas da Autarquia e seu desempenho no exercício de 2016, considerada pouco efetiva, acrescentando que, embora não seja de responsabilidade da UPC as razões da não liberação do orçamento previsto, conclui que os resultados quantitativos e qualitativos da unidade não estão sendo atingidos, tem-se a destacar, que embora não houvesse por ocasião do bloqueio dos recursos, a demonstração da utilização desses, por meio do empenho, para cada uma das ações finalísticas haviam sido realizadas articulações com desdobramento em propostas/projetos, que não avançaram na formalização dos instrumentos de parceria (na maioria, Termos de Execução Descentralizada - TED) em razão do cancelamento da quase totalidade dos recursos finalísticos.

Ainda a respeito do alcance dos resultados esperados, à título de ilustração, a que se registrar que, no sentido da otimização desses resultados, conforme Resolução 281/2017, a Diretoria Colegiada apreciou e deliberou sobre projetos prioritários para o presente exercício, com responsabilidades definidas entre as áreas, que se desdobraram em ações/projetos aptos a formalização, os quais, a exemplo do que ocorreu em 2016, pelo corte/contingenciamento dos recursos, podem não prosperar e assim não produzir os resultados esperados. Entretanto, destaque-se que houve planejamento, houve e há desenvolvimento de ações, iniciativas, projetos associados aos resultados desejados.”

2.4 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise de amostra de processos de convênios, consulta ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, entrevistas com servidores da área de gestão de transferências, verificando a atuação da UPC nas fases de concessão, fiscalização da execução e análise das prestações de contas.

i) No que concerne à fase de concessão das transferências.

Quadro – Transferências Concedidas

Transferências	Quantidade	Valor envolvido*
Realizadas no exercício	15	6.718.823,45
Avaliadas na auditoria	4	3.086.378,29
Em que foi detectada alguma desconformidade*	0	0,00

* O valor mencionado na última linha corresponde ao volume transferido e não indica necessariamente a existência de prejuízos.

Fonte: Relatório de Gestão 2016 da Sudene e análise aos Processos referentes aos termos de convênio nºs 828296/2016, 828301/2016, 838038/2016 e 827251/2016

Foram analisados os processos e os registros no SICONV referentes aos termos de convênio nºs 828296/2016, 828301/2016, 838038/2016 e 827251/2016, cujas pactuações ocorreram no exercício financeiro de 2016. Os exames não identificaram impropriedades relevantes em relação à formalização dos convênios, de modo que os controles existentes fornecem segurança razoável de que os instrumentos atendem aos requisitos legais e estão alinhados com os objetivos das respectivas ações governamentais.



ii) No que diz respeito ao monitoramento, acompanhamento e à fiscalização das transferências.

Quadro – Fiscalização física e presencial das transferências concedidas

Situação das transferências	Quantidade
Vigentes no exercício	115
Com previsão de fiscalização	26
Fiscalizadas de forma física e presencial	27

Fonte: Sistemas Siconv e SIAFI, Anexo III ao Memorando n° 085/2017/CGDS/DPLAN, de 21/08/2017.

Em que pese não existir na Sudene um Plano de Acompanhamento de Transferências formalizado, existem rotinas de acompanhamento, remoto e presencial, dos projetos, sendo observados os principais momentos de sua realização para uma atuação. Ademais, com base nos documentos disponibilizados e análises efetuadas, verificou-se que houve grau satisfatório de execução das fiscalizações planejadas, bem como que o acompanhamento da execução dos objetos das transferências é devidamente registrado em relatórios de fiscalização

iii) No que concerne à análise das prestações de contas.

Quadro - Prestações de contas das transferências concedidas

Situação das transferências	115
Prestações de contas avaliadas	4
Detectada desconformidade na auditoria	2

* Os termos de compromisso não foram levados em consideração na análise.

Fonte: Relatório de Gestão 2016 da Sudene e análise aos Processos e dados do SICONV referentes aos termos de Convênio nº 789013/2013, 7694997/2012, 769783/2012 e 769784/2012

Foram analisados quatro convênios cuja data final de prestação de contas recaiam no exercício financeiro de 2016. Dessa análise, observou-se que dois convênios foram aprovados sem impropriedades, porém com relação aos outros dois a Sudene não cumpriu os prazos normativos para cobrança e/ou análise das prestações de contas

Ressalte-se que em 2013, foram firmados 111 (cento e onze) Termos de Compromissos do Programa “Água Para Todos”, sendo distribuídos nos estados de Pernambuco (11), Piauí (50) e Paraíba (50). Foi criado um Grupo de Trabalho, através da Portaria Sudene nº 084, de 25/09/13, para acompanhamento da sua execução.

Atualmente existem 26 termos de compromisso com prazo de vigência vencidos em 2016 na condição de adimplente, quando deveriam estar inadimplentes, entretanto não houve manifestação da Sudene sobre essa situação.

iv) Quanto às estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências.

A estrutura da gestão de transferências da Sudene é dividida, basicamente, em duas áreas de atuação. Existem as unidades técnicas responsáveis pela a análise das propostas/projetos, acompanhamento da execução física dos instrumentos de transferências, entre outros, denominadas Coordenação-Geral de Promoção do Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente (CGDS) e Coordenação-Geral de Estudo e Pesquisa, Avaliação, Tecnologia e Inovação (CGEP), e a unidade responsável pela análise do aspecto financeiro que agrupa entre suas funções a análise das prestações de



contas, Comissão Permanente de Gestão de Convênios, Congêneres e de Tomada de Contas (CCONT). Como houve manifestação apartadas das coordenações quanto às estruturas de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências, fez-se análise separada de cada uma.

Em relação à CGDS, existem 15 colaboradores desenvolvendo atividade na coordenação cuja distribuição e/ou designação se dá de acordo com o objeto do projeto, experiência e formação e, conforme informado pela CGDS, a quantidade de recursos humanos e estrutura disponibilizados para a Coordenação são suficientes para as atividades realizadas. A Sudene não informou sobre a força de trabalho e estrutura em relação à CGEP.

A CCONT não se manifestou sobre sua estrutura de pessoal e tecnológica para a gestão das transferências. Sobre o tema, buscou-se informações no Relatório de Gestão 2017 da unidade, o qual informa que existe escassez de pessoas para o desenvolvimento das atividades da Comissão, agravada com a expectativa de aposentadoria de pessoal nos próximos anos.

v) Quanto aos controles internos administrativos instituídos na gestão de convênios.

Verificou-se que a Sudene tem controles internos instituídos na área de transferências, no nível intermediário, possuindo aspectos positivos e, também, fragilidades que precisam serem revistos e aprimorados.

Em relação aos controles internos administrativos, foram observadas boas práticas na gestão de transferências da Sudene, a exemplo de:

- Existem setores responsáveis pela avaliação das condições de habilitação técnica e jurídica das propostas dos convenentes.
- Existe supervisão sobre a qualidade do trabalho de análise das prestações de contas, sendo controlado e registrados nos autos dos processos.
- Há normativo/rotina definindo os requisitos, as responsabilidades e a cronologia para a correta instrução do processo de tomada de contas especial.
- Existem procedimentos instituídos visando o controle da instauração e finalização de Tomadas de Contas Especiais (TCE), tais como planilhas de controles de processos, fases e prazos; e sistemas computacionais de controle.

Ressalte-se que também foram encontradas fragilidades que necessitam de aprimoramento, a exemplo de:

- A Unidade dispõe de controle por meio de planilha das transferências realizadas no exercício, porém as mesmas não são atualizadas.
- Existem rotinas ou fluxogramas definidos para a verificação dos critérios de aprovação dos pré-ajustes das propostas, mas que apresentam fragilidades.
- A unidade informou que existem normativos/rotinas que especificam prazos para análise das prestações de contas parciais e para avaliações técnicas da execução física dos objetos pactuados, porém os mesmos apresentam fragilidades.
- A unidade informou que existem normativos/rotinas definidos que especifiquem fluxos, responsabilidades e prazos para o acompanhamento da prestação de contas, porém os mesmos apresentam fragilidades.
- A Sudene informou que 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 UPC sejam regularizadas pela entidade convenente, porém apresentam fragilidades.

- Foi informado que 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), porém apresentam fragilidades
- Ausência de normativos que contenham os critérios necessários para subsidiar a correta elaboração da proposta pelos convenentes.
- Não há planejamento com cronograma estabelecido de visitas técnicas a serem realizadas pela Unidade Prestadora de Contas – UPC nos locais dos objetos das avençados.
- Não existem equipamentos (veículos, máquinas fotográficas, notebook, gps e outros equipamentos) suficientes para o bom acompanhamento da avença.
- Foi informado que a Entidade está criando rotinas com definição de agentes responsáveis, medidas (procedimentos), prazos e cronogramas da realização das atividades pelo acompanhamento dos ajustes firmados com os convenentes.
- Foi informado que a Sudene estuda adotar controle com a finalidade de criar rotinas/procedimentos de supervisão das inspeções e acompanhamento da emissão dos relatórios técnicos elaborados pelos profissionais da UPC.
- Não há rotinas visando fornecer apoio técnico/administrativo aos convenentes.
- Não há controle com a finalidade de oferta cursos ou cartilhas que orientem os convenentes sobre a sistemática/prazos de prestação de contas parcial/final.
- Não existe normativo/rotina que exija constante acompanhamento da situação técnico-administrativa dos convênios firmados por parte dos técnicos da UPC, inclusive definindo prazos mínimos de monitoramento.
- Não há Plano de Capacitação específico para os servidores responsáveis pela instauração e instrução dos processos de TCE, porém a unidade tem buscado adotar procedimento para implementar.

Diante do cenário apresentado e das manifestações apresentadas pelo gestor sobre os controles internos administrativos instituídos na área de transferências, observa-se que a Sudene ainda apresenta fragilidades a serem superadas, mas que demonstra estar aperfeiçoando para a padronização e mapeamento dos seus processos administrativos, que possibilitará uma melhor gestão e controle das transferências concedidas pela unidade.

2.5 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

Nesta avaliação foram verificadas a providências adotadas pela UPC frente às recomendações decorrentes do Relatório de Auditoria nº 2014.13343, elaborado pela CGU em 2015, que avaliou a gestão do macroprocesso Incentivos e Benefícios Fiscais.

Naquele trabalho, verificou-se que a Sudene não possui sistema de planejamento adequado para realizar as análises e vistorias dos pleitos de incentivos fiscais, de forma a maximizar a alocação dos servidores da área. Não há um cronograma estruturado de alocação de recursos, bem como não há estabelecimento de homens/hora para a análise dos pleitos.

Para sanar a falha, foi recomendado que a Sudene aprimorasse o sistema de planejamento, estabelecendo metas operacionais de curto prazo na modalidade de Homens-Hora



necessárias para os técnicos realizarem as análises e vistorias dos pleitos de incentivos fiscais, de forma a diminuir o tempo de espera para realização de vistoria e do tempo total de aprovação dos benefícios.

Em relação a esta recomendação, a Sudene respondeu: “*Nada obstante os nossos esforços, ainda não foi possível concluir o estudo para estabelecimento de metas operacionais na modalidade de Homens-Hora necessárias para a realização das análises e vistorias. Estamos iniciando estudos, tomando por base o trabalho realizado pela nossa Auditoria Interna, constante do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – Exercício de 2017, com vistas a iniciar, no exercício de 2018 o controle das metas operacionais na referida modalidade Homens-Hora.*”

Diante da resposta da UPC, verifica-se que a recomendação não foi atendida.

Foi recomendado também que a Sudene aprimorasse o sistema de planejamento, estabelecendo cronograma para execução das análises e, se for o caso, das vistorias dos pleitos de incentivos fiscais, contemplando as tarefas a serem executadas pelos técnicos ao longo do período de tempo previamente definido.

Frente a esta recomendação a Sudene respondeu: “*No que diz respeito ao cronograma para realização das vistorias dos pleitos de incentivos fiscais ele, de um modo geral, já se encontra definido, uma vez que a programação de vistoria é feita para ser cumprida no prazo de uma semana, contemplando um número predeterminado de empresas a serem vistoriadas pelos técnicos encarregados, considerando os municípios. Quanto ao cronograma para execução das análises, o mesmo deverá ser realizado juntamente com o estudo das metas operacionais Homens-Hora.*”

Diante da resposta, verifica-se que a UPC não atendeu a recomendação.

Sobre os controles internos para verificar a aderência dos processos à legislação, naquele trabalho foi identificado que a Sudene estava analisando e emitindo os Laudos Constitutivos e as Portarias sobre os benefícios fiscais em conformidade com a legislação vigente.

Quanto aos prazos de análise para a concessão dos benefícios fiscais, aquela ação de controle verificou que a Sudene não estabelecia metas individuais de análise dos pleitos para a concessão de benefícios fiscais com o objetivo de acompanhar, avaliar e controlar se os prazos estabelecidos pela entidade estão sendo cumpridos, de acordo com o planejado.

Para sanar a falha, foi recomendado que a Sudene aprimorasse o sistema de planejamento com a inclusão de metas individuais de análise e de vistorias, quando for o caso, dos pleitos de incentivos fiscais para os técnicos, com a finalidade de acompanhar, avaliar e controlar se os prazos estabelecidos pela entidade estão sendo cumpridos, de acordo com o planejado.

Sobre esta recomendação a Sudene respondeu: “*Estamos envidando nossos melhores esforços no sentido de concluir, até o final de 2017, o estudo necessário para estartar, no decorrer de 2018, o Sistema de Metas Individuais de Análises e Vistorias.*”

Verifica-se que a recomendação não foi atendida.



Sobre a aferição, pela Sudene, se as empresas beneficiadas estariam cumprindo durante toda a vigência do benefício, as condições fixadas à época da expedição do laudo construtivo, aquela auditoria identificou que a Sudene possui controles dos documentos e informações enviadas pelas empresas, todavia esses controles não possibilitavam que a autarquia verificasse em tempo real a situação das pendências das empresas, dificultando a cobrança daquelas que estão em atraso. Ademais, embora a Sudene possua um bom sistema de informática para a gestão de benefícios fiscais, os controles de acompanhamento das empresas durante a vigência dos benefícios fiscais não estariam implementados no sistema.

Para sanar a falha foi recomendado que a Sudene efetuasse a inclusão do controle de acompanhamento dos requisitos das empresas durante a vigência dos benefícios fiscais no SIBF, incluindo o controle das pendências.

Sobre essa recomendação a Sudene respondeu: “*Nada obstante nosso interesse em ter esse tipo de controle no Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais – SIBF, continuamos na dependência de sua atualização pela equipe responsável, lotada na Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação, que também está dentro de suas prioridades. Acreditamos que até o final de 2018 o processo estará devidamente finalizado. (...).*”

Diante da resposta, verifica-se que o controle ainda não foi implementado no SIBF.

Quanto aos controles internos da Sudene sobre a aprovação dos laudos da Receita Federal, aquela auditoria concluiu que a Sudene possuía dificuldades de comunicação com a Receita Federal, não obtendo em tempo hábil a cópia do Ato Decisório da Receita Federal. Essa situação dificultava o acompanhamento das empresas por parte da Sudene durante a vigência do benefício fiscal, já que o início da vigência do benefício é data de início do reconhecimento do benefício pela Receita Federal.

Para solucionar o problema, foi recomendado que a Sudene aprimorasse os controles de reconhecimento do Laudo Constitutivo pela Receita Federal, solicitando às empresas que informem à autarquia quando for emitido o Ato Decisório da Receita Federal, bem como que o respectivo controle seja incluído no SIBF.

Sobre essa recomendação a Sudene respondeu: “*No que diz respeito à inclusão desse controle no SIBF, estamos dependendo da conclusão da atualização pela área de Informática – CGTI. Quanto ao nosso controle, o mesmo foi iniciado em 2015, conforme atesta planilha anexa. O sistema continua em estudo para sua atualização.*”

Diante da resposta, verifica-se que essa recomendação também não foi atendida.

Por fim, decorridos cerca de dois anos da auditoria que avaliou a gestão do macroprocesso da gestão de incentivos fiscais, conclui-se que a estrutura de controles internos administrativos da UPC para gerenciamento das renúncias de receitas e tratamento das respectivas prestações de contas permanece inadequada para o cumprimento da política pública, pois as falhas identificadas pela CGU ainda não foram solucionadas.

2.6 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

A partir de pesquisas no sítio do TCU, nos sistemas de gestão documental da CGU e no relatório de gestão da autarquia, verificou-se não haver nenhuma determinação do TCU direcionada à CGU, acerca de Acórdãos proferidos para a SUDENE.



2.7 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Os exames demonstraram que, no período entre 1 de janeiro de 2016 e 1 de agosto de 2017, havia 62 recomendações da CGU direcionadas à autarquia e que, deste total, apenas duas foram atendidas, o que representa um índice de implementação de apenas 3,22%.

Importante salientar que, com exceção de uma única recomendação, as recomendações ainda não atendidas pela Sudene foram encaminhadas pela CGU antes do início de 2016, sendo algumas delas emitidas nos exercícios de 2008 e 2009. Ademais, cumpre ressaltar que para nenhuma delas houve sequer pronunciamento da Sudene registrado no sistema de informação de monitoramento da CGU (Sistema Monitor) no período entre 1 de janeiro de 2016 e 1 de agosto de 2017

As justificativas apresentadas pela Sudene para a não implementação das recomendações oriundas da CGU concentraram-se em dois principais aspectos: ausência de capacitação de seu corpo técnico para operacionalizar o Sistema Monitor e problemas de reestruturação da unidade responsável pela demanda da área de convênios (unidade com maior índice de recomendações não implementadas). Tais razões, contudo, não são suficientes para explicar o cenário identificado pela CGU.

Com relação ao Sistema Monitor, registra-se, de início, que se trata de uma ferramenta tecnológica para o monitoramento de recomendações. Portanto, a limitação do gestor na sua operacionalização, não impede que as recomendações exaradas sejam implementadas, fato que ocorreu minimamente, haja vista o índice de implementação de 3,22 %. Ademais, salienta-se que no ano de 2016 a CGU procedeu a capacitação no Sistema Monitor para três servidores da Sudene, os quais devem funcionar como multiplicadores do conhecimento na unidade (não obstante a possibilidade de esclarecimento de dúvidas por parte deste órgão de controle).

Quanto à reestruturação da área de convênio, além de não terem sido apresentadas informações detalhadas, não se vislumbra uma relação de causalidade entre essa reestruturação e o descumprimento das recomendações da CGU.

Dessa forma, conclui-se que a Sudene não mantém uma rotina adequada, tempestiva e oportuna de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU. O tratamento conferido pela autarquia às recomendações do referido órgão de controle merece ressalva, inclusive pelo impacto direto em temas relevantes tratados nessa auditoria anual de contas, tais como gestão de convênios e renúncias de receita.

2.8 Avaliação do CGU/PAD

No intuito de analisar se a Sudene está registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no Sistema CGU-PAD, coletou-se informações a respeito do registro dos processos administrativos disciplinares no referido sistema no exercício de 2016.

Durante o exercício 2016 foram instaurados três processos administrativos disciplinares no âmbito da Sudene solicitados pela Secretaria Federal de Controle – SFC, os quais não tinham sido concluídos ao final do exercício de 2016.



A metodologia do exame consistiu na verificação dos registros dos processos no Sistema CGU-PAD, a partir da análise dos “Relatórios de Dados do Processo” para os três casos anteriormente mencionados.

Da análise, conforme consignado em tópico específico deste relatório, concluiu-se que a Sudene não está inserindo os processos administrativos disciplinares tempestivamente no Sistema CGU-PAD.

Ressalte-se que situação semelhante já foi objeto de constatação no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201406829, que versava sobre as contas do exercício de 2013 da Sudene.

2. 8 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Recife/PE.

Nome:

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome:

Cargo: AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:



Achados da Auditoria - nº 201701598

1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informação sobre conformidade das peças.

Fato

Verificou-se na Prestação de Contas da Unidade a existência das peças exigidas pela Instrução Normativa TCU nº 63/2010 e pelas Decisões Normativas TCU nº 154/2016 e nº 156/2016. No entanto, foram verificadas inconformidades com relação às informações sobre transferências voluntárias elencadas no Relatório de Gestão, as quais são a seguir relacionadas:

Erros do Quadro 24 – Caracterização dos Instrumentos de Transferências vigentes no exercício de referência.

- O citado quadro informa que existiam 166 Instrumentos de Transferências vigentes na Sudene em 31 de dezembro de 2016, porém na citada data somente existiam vigentes na autarquia 115 instrumentos de transferências, conforme dados dos sistemas SIAFI e SICONV.

- Os instrumentos de transferências sob nºs 677768 e 828298 foram registrados em duplicidade no quadro.

- A unidade deixou de listar no quadro o Convênio SICONV nºs 822608/2015, que a época estava vigente e que somente foi cancelado em 11 de agosto de 2017.

- 49 instrumentos de transferências cuja vigência havia terminado encontram-se elencados no citado quadro, quais sejam: 677735, 677738, 677744, 677746, 677747, 677763, 677764, 677765, 677772, 677774, 677780, 677782, 677786, 677797, 677807, 677810, 677822, 677828, 677838, 677844, 677845, 677848, 677859, 718521, 734795, 737121, 737691, 744427, 744654, 746229, 746459, 746462, 748052, 750323, 761375, 767312, 767395, 767475, 767485, 768007, 769473, 769783, 769784, 770355, 770741, 770860, 771203, 786583 e 789015.



- Erro na delimitação do prazo final da vigência dos Instrumentos de Transferência sob nºs 677563, 677784, 677818 e 677832.

Por meio do Memorando nº 042/2017/CGGI, de 9 de outubro de 2017, fornecido pela Sudene em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas, o Gestor apresentou a seguinte manifestação:

“Resposta da Coordenação-Geral de Gestão Institucional (CGGI) da SUDENE:

b.1) Todas as observações do Núcleo de Ações de Controle 2 da Regional do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União de Pernambuco, procedem, contudo necessário se faz algumas ressalvas, dirigidas mais, à unidade diretamente responsável pela apresentação das informações para o Relatório SUDENE/FDNE 2016.

b.2) No dia 08 de março de 2017 a Coordenação-Geral de Gestão Institucional promoveu reunião geral com as unidades da SUDENE, objetivando transmitir todas as orientações advindas do Tribunal de Contas em evento de capacitação transmitido pelo “You Tube” em 16 de fevereiro, além de enviar por e-mail, todas as Decisões Normativas, uma Portaria e uma Instrução Normativa reguladoras da matéria. Afara isso, preparou documento onde reproduziu do sistema “e-Contas” do TCU, um roteiro de orientações adicionais e conteúdos, para facilitar o trabalho, além de enviar cópia do relatório de gestão do exercício anterior. Na própria reunião foi estabelecido, de comum acordo, o prazo de 31 de maio para entrega de todos os dados, alertando inclusive, para a atipicidade da época, pois se aproximavam a mudança de prédio e uma possível reunião do Conselho Deliberativo, que concentraria a atenção de todos da CGGI.

*b.3) Nessa reunião interna, a CGGI pediu a atenção para a qualidade e fidedignidade dos dados haja vista que, salientou aos presentes, “**a responsabilidade pela autenticidade é exclusiva da unidade prestadora da informação**”, como aliás, a própria lógica indicada.*

b.4) Nos dias 11 e 18 de maio, por e-mail com recurso de confirmação de leitura, a CGGI despachou lembrete a todas as unidades participantes da reunião de 08 de março, sobre a necessidade da entrega das informações no prazo tendo em vista o tempo consumido com checagens, análise de consistência e o próprio cumprimento de prazo do TCU, particularmente pelos riscos de um atraso decorrente de uma informação inconsistente ou da necessidade de entrega de algum quadro que passou despercebido pela unidade prestadora da informação. Além disso, em diferentes reuniões de Diretoria Colegiada, foi lembrada a importância do prazo estabelecido, não o do TCU, mas o interno, da SUDENE. Ademais, nunca se tinha perdido um prazo e essa não poderia ser a primeira vez.

b.5) Obedecendo a esse prazo interno somente se ativeram a Ouvidoria, a Coordenação-Geral de Incentivos e Benefícios Fiscais, subunidade da Diretoria de Gestão de Fundos, Incentivos e de Atração de Investimentos, e naturalmente, a unidade deste signatário.

b.6) Em 14 de julho de 2017 todas as atividades da SUDENE foram suspensas para a mudança física de prédio. Situação que inesperadamente perdurou até 31 de julho, com a desmobilização da maior parte das unidades internas.

b.7) Enquanto isso, todas as energias das unidades CGGI, Gabinete, Diretoria de Gestão de Fundos, Incentivos e de Atração de Investimentos, e Assessoria de Comunicação



foram direcionadas para a organização da reunião do Conselho Deliberativo da SUDENE, ocorrida em Recife, dia 27 de julho de 2017. A essa altura as demais unidades devedoras de informação para o Relatório de Gestão não tinham como se organizar para atender ao pedido para o Relatório de Gestão pois a prioridade para a reativação da internet foi dada apenas às unidades que interagiam com o tema CONDEL haja vista a complexidade para a reativação de cada unidade no novo prédio como nos informava a Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação.

b.8) Nesse contexto, as informações sobre transferências voluntárias somente puderam ser fornecidas pela Comissão Permanente de Convênios, Congêneres e Tomada de Contas Especial nos dias 26, 28 e 31 de julho.

b.9) Considerando o limite de suas responsabilidades, a CGGI ao verificar a inconsistências de algumas informações em uma versão do relatório, não teve outra alternativa que realizar tratativas internas para proceder diversos ajustes de forma e preservação da qualidade do que estava sendo informado ao TCU via sistema “e-Contas”, fato que a fez, com a compreensão e ajuda da própria CGU e do TCU, providenciar novo envio, porém a escassez do tempo não lhe possibilitou identificar o erro de duplicidade de registros dos instrumentos de transferências sob nºs 677768 e 828298.

b.10) Por outro lado, por melhor que sejam os nossos controles, nunca se compararão aos utilizados pela unidade de origem da informação, daí que necessário se faz sejam os controles da CCONT melhorados para que erros como os apurados pela CGU/PE sejam barrados na origem. Há de se convir que erros como os apurados, sobre a falta de registro de convênio somente cancelados em 11 de agosto de 2017, ou do registro indevido de 49 instrumentos de transferências, encerrados, ou erro do tipo contagem equivocada de tempo para vigência, são impossíveis a esta CGGI detectar. ”

Em sua manifestação o gestor corrobora com a informação apontada. Arrazou informando que os setores da Sudene que deveriam prestar as informações para elaborar o Relatório de Gestão da Unidade foram comunicados com antecedência, porém alguns setores não disponibilizaram suas partes em tempo hábil, atrasando a entrega de dados. Além da mudança de sede que coincidiu com a época da entrega do Relatório de Gestão

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Falhas nos registros de processos disciplinares da Unidade no sistema CGU-PAD. Processos registrados em desacordo com os prazos estabelecidos na Portaria CGU nº 1.043/2007.

Fato

Em análise às informações dispostas nos relatórios de dados do processo, extraídos a partir de pesquisa no Sistema CGU-PAD, relativas aos três processos administrativos disciplinares abertos no âmbito da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste em 2016, verificou-se que os processos foram cadastrados no Sistema CGU-PAD após o vencimento dos prazos estipulados na Portaria CGU nº 1.043/2007, conforme discriminado a seguir:

Quadro: Registro de processos disciplinares no Sistema CGU-PAD.



Número do Processo	Prazo para Registro no sistema CGU-PAD	Data da Instauração	Data do Registro no sistema CGU-PAD
59335.000251/2016-21	30 dias	21/09/2016	10/01/2017
59335.000252/2016-75	30 dias	21/09/2016	10/01/2017
59335.000253/2016-10	30 dias	21/09/2016	10/01/2017

Fonte: relatórios de dados dos processos números 59335.000251/2016-21, 59335.000252/2016-75 e 59335.000253/2016-10.

Causa

Inexistência de rotina que garanta o registro tempestivo de todos os processos administrativos disciplinares no sistema CGU-PAD.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 067/2017/CGGP/DAD/SUDENE, de 9 de outubro de 2017, fornecido pela Sudene em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas, o Gestor apresentou a seguinte manifestação, editada apenas quanto ao nome de pessoas citadas, a fim de preservá-las:

“Esta CGGP em atendimento ao Plano de Ações sobre Correição apresentado pela DAD por meio do Ofício nº 168/2017/DAD/SUDENE datado de 30/08/2017, enviou e-mail datado no dia 30/08/2017 para a CGU-Setorial do Ministério da Integração Nacional pedindo o cadastramento da Sra. Coordenadora-Geral de Gestão de Pessoas – CGGP como Administrador do Sistema CGU-PAD, conforme cópia de e-mail em anexo.

Ato contínuo, foi identificado no mês de setembro/2017 pela CGU-Setorial do Ministério da Integração Nacional, que havia um impedimento sistêmico para efetivação da Sra. Coordenadora-Geral da CGGP que só foi resolvido no dia 28/09/2017 junto aos responsáveis do Sistema CGU-PAD da CGU do Ministério da Transparéncia, conforme cópia de e-mails em anexo.

Com a efetivação da Coordenadora-Geral da CGGP ao Sistema CGU-PAD da Sudene foi possível verificar a situação dos servidores que estavam cadastrados no referido Sistema, de forma que fosse possível à DAD emitir Plano de Ação para mitigar a situação ora apresentada, com vistas a apresentar plano de melhoria contínua no cadastramento dos processos de sindicância e administrativos disciplinares da Sudene de maneira tempestiva, sendo os servidores responsáveis e usuários do Sistema CGU-PAD da Sudene, constantes do Relatório de Listagem de Usuários em anexo, emitido em 28/09/2017.

Esse Plano de Ação tem por finalidade atender às orientações e recomendações encaminhadas pela CGU a Sudene, bem como atender a Portaria CGU N° 1.043, de 24 de julho de 2007, a qual estabelece a obrigatoriedade de uso do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD para o gerenciamento das informações sobre processos disciplinares no âmbito do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

Neste sentido, esta CGGP já atendeu as ações do Plano de Ações de Correição da DAD itens de 1 a 4, e primeira parte da ação 11, conforme abaixo:

AÇÃO	PROVIDÊNCIA	RESPONSÁVEL	PRAZO DE ATENDIMENTO PROPOSTO	PRAZO DE ATENDIMENTO REALIZADO	AÇÃO PARA PRÓXIMO EXERCÍCIO COM JUSTIFICATIVA



1. Cadastramento, recadastramento e exclusão de usuários no sistema CGU-PAD	E-mail a CGU-Setorial MI	C. P. - CGGP	Setembro/2017	Setembro/2017	-
2. Indicação de servidores para treinamento e capacitação	Registro no Plano Anual de Capacitação da SUDENE	C. P. e M. F. – CGGP	Setembro/2017 / Anual	Outubro/2017	Capacitação inserida no Plano Anual de Capacitação da Sudene para 2018 (para atualização dos servidores capacitados e formação de novos membros de PAD e Sindicância)
3. Inscrição de servidores para treinamento e capacitação	Processo Interno	M. e M. – DIDAS/CGGP	Setembro/2017	Outubro/2017	
4. Capacitação interna de servidores da SUDENE em processos sindicância PAD	Processo Interno / CGU	M. e M. – DIDAS/CGGP		Outubro/2017	

(...)

AÇÃO	PROVIDÊNCIA	RESPONSÁVEL	PRAZO DE ATENDIMENTO PROPOSTO	PRAZO DE ATENDIMENTO REALIZADO	AÇÃO PARA PRÓXIMO EXERCÍCIO COM JUSTIFICATIVA
11. Reuniões bimestrais de auditoria interna de processos internos para cumprimento do lançamento dos processos no sistema CGU-PAD	Processo Interno				11. Reuniões bimestrais de auditoria interna de processos internos para cumprimento do lançamento dos processos no sistema CGU-PAD

Considerando que a Comissão Disciplinar Permanente da SUDENE, instituída pela Portaria nº 149, de 03 de outubro de 2014, tem por atribuição a responsabilidade de atualização dos processos de sindicância ou PAD no Sistema CGU-PAD e a mesma fez registro de que não recebeu a devida capacitação para o cadastramento dos processos de forma tempestiva, esta CGGP empreendeu ação de capacitação que será realizada pelo Núcleo de Correição – NACOR da CGU/Regional/PE, no período de 16 a 20/10/2017, conforme cópia da Carta nº 057/2017/DAD/CGGP, datada de 29 de agosto de 2017.

Esta capacitação foi confirmada pelo Sr. D. P. de A. F., conforme e-mail datado de 11 de setembro de 2017, e realizada a divulgação das inscrições para os servidores da Sudene no dia 06 de outubro de 2017, conforme cópias anexas.

Essa ação permitirá aos membros da Comissão Disciplinar Permanente da SUDENE a condução adequada dos processos administrativos disciplinares que estão sob a responsabilidade desta Comissão, bem como subsidiará nos lançamentos de cada etapa processual seja lançada de maneira correta e tempestiva no ambiente do Sistema CGU-PAD, de forma a atender na totalidade a ação 5 do Plano de Ações sobre Correição da DAD, a saber:

AÇÃO	PROVIDÊNCIA	RESPONSÁVEL	PRAZO DE ATENDIMENTO PROPOSTO	PRAZO DE ATENDIMENTO REALIZADO	AÇÃO PARA PRÓXIMO EXERCÍCIO
------	-------------	-------------	-------------------------------	--------------------------------	-----------------------------



					COM JUSTIFICATIVA
5. Registros dos atos processuais pendentes no sistema CGU-PAD (...)	Processo Interno CGGP e Comissão Permanente de PAD	C. P., M. M., M. - CGGP e Membros da Comissão Permanente de PAD	Novembro/2017		

(...)

Com efeito, a análise do Controle Interno apresenta que o item de Correição deve ter uma atenção mais efetiva por parte da DAD e do corpo técnico que assessorá esta atividade na Sudene, para que haja ações de mitigação dos riscos apontados, com proposta de melhoria continua nos processos internos.

Frente à situação apresentada e, considerando a relevância deste tema para a Sudene, a DAD em conjunto com a CGGP apresentou à CGU o Plano de Ação com proposta de acompanhamento efetivo das ações empreendidas pela Comissão Disciplinar Permanente, fornecendo subsídios e infraestrutura necessária, fundamentais para a execução das atividades e, consequentemente, cumprimento dos prazos de lançamentos das fases/etapas dos processos de sindicância ou administrativos disciplinares em curso na Sudene.

Para tanto, foram planejadas ações, abaixo descritas, com objetivo de sanear a situação que ora se apresenta, e, principalmente, estabelecer rotinas para o registro tempestivo dos processos de sindicância e administrativos disciplinares instaurados no âmbito da Sudene:

AÇÃO	PROVIDÊNCIA	RESPONSÁVEL	PRAZO DE ATENDIMENTO	AÇÃO	PROVIDÊNCIA
6. Mapeamento dos fluxos dos processos de PAD da Sudene	Processo Interno CGGP e Comissão Permanente de PAD	C. P., M. M., M. - CGGP e Membros da Comissão Permanente de PAD	Novembro/2017		
7. Proposta de emissão Portaria SUDENE com os fluxos de cadastramento de processos de Sindicância, PAD e Termo Circunstanciado Administrativo	Processo Interno CGGP e Comissão Permanente de PAD	C. P., M. M., M. - CGGP e Membros da Comissão Permanente de PAD	Dezembro/2017		
8. Proposta de Emissão de portarias de atribuição dos servidores responsáveis e seus substitutos pelos lançamentos dos processos no Sistema CGU-PAD	Processo Interno CGGP e Comissão Permanente de PAD	C. P., M. M., M. - CGGP e Membros da Comissão Permanente de PAD	Janeiro/2018		
9. Emissão de relatórios gerenciais do Sistema CGU-PAD	Processo Interno CGGP e Comissão Permanente de PAD	C. P., M. M., M. - CGGP e Membros da Comissão Permanente de PAD	Janeiro/2018		
10. Reuniões bimestrais de auditoria interna de processos internos para cumprimento do lançamento dos processos no sistema CGU-PAD	Processo Interno CGGP e Comissão Permanente de PAD	C. P., M. M., M. - CGGP e Membros da Comissão Permanente de PAD	Outubro/2017		



Com as ações constantes do Plano de Ações de Correição contendo as providências, respectivos responsáveis e prazo para atendimento, a DAD terá condições de atender a presente recomendação e sanear as falhas apontadas nos itens 2.7 e 1.1.1.2.

(...)"

Vale salientar que a Unidade apresentou um plano de ação com cronograma e metas a serem atingidas visando capacitar seu corpo funcional.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o gestor não elidiu a falha apontada. Discorreu que cadastrou novo servidor como administrador do Sistema CGU-PAD, elaborou um plano de ação para mitigar a situação apontada no fato, qual seja, processos registrados em desacordo com os prazos estabelecidos na Portaria CGU nº 1.043/2007, cujas algumas etapas foram concluídas.

Importante registrar que na última auditoria anual de contas da Sudene (exercício 2013) foi observada a ausência de registro dos processos no Sistema CGU-PAD e que, à época, foi instituída a Comissão Disciplinar Permanente com a finalidade de assumir as responsabilidades atinentes aos registros no sistema. O cenário atual, por sua vez, indica uma evolução no que se refere à utilização do sistema, mas ainda demonstra a necessidade de adoção de rotinas capazes de garantir o tempestivo registro das informações dos processos administrativos disciplinares no sistema em questão, conforme já fora recomendado pela CGU no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201406829.

Recomendações:

Recomendação 1: Criar rotinas que garantam o registro tempestivo dos processos administrativos disciplinares instaurados pelo órgão no sistema CGU-PAD.

2 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

2.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

2.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Fragilidades na atuação da Sudene quanto à cobrança e análise das prestações de contas das transferências voluntárias.

Fato

No intuito de verificar a atuação da Sudene quanto à cobrança e à análise das prestações de contas dos instrumentos de transferências voluntárias da Sudene, foram analisados os registros disposto no SICONV. Com base nos exames realizados, observou-se o que segue:



a) O Convênio SICONV nº 789013/2013, valor de R\$ 1.053.000,00, com o período de vigência compreendido entre 26 de dezembro de 2013 até 16 de setembro de 2016, apresenta a situação de “Aguardando Prestação de contas”.

Conforme a Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, a convenente teria o prazo de 60 dias, prorrogáveis por 30 dias, para apresentar suas contas sobre o ajuste. E após o término desse prazo, caso não haja a apresentação da prestação de contas, deve a concedente registrar a convenente com inadimplente junto ao SICONV.

Dessa forma, observa-se que a Sudene não procedeu a inscrição do Convênio SICONV nº 789013/2013 como inadimplente, tampouco comunicou o fato ao órgão de contabilidade analítica para fins de instauração de tomada de contas especial e adoção de outras medidas para reparação do dano ao erário.

b) O Convênio SICONV nº 794997/2013, valor de R\$ 511.447,00, com o período de vigência compreendido entre 31 de dezembro de 2013 até 14 de maio de 2016, apresenta a situação de “Prestação de Contas Enviada para Análise”.

Conforme a Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, a concedente tem o prazo de 90 dias, contado do recebimento, para analisar a prestação de contas.

Dessa forma, observa-se que a Sudene não procedeu a análise da prestação de contas dentro do prazo legal.

c) Verificou-se a existência de 26 termos de compromisso pactuados em 2013 entre a Sudene e diversas Prefeituras cujas vigências estavam expiradas ao fim de 31/12/2016 e que se encontravam com a situação de “adimplentes”. Todos esses ajustes tiveram valor conveniado de R\$ 390.000,00 e, com exceção do de nº SIAFI 677795, houve liberação apenas de parcela equivalente a R\$ 78.000,00.

Quadro – Termos de compromisso firmados pela Sudene no âmbito do Programa Água para Todos.

Ano convênio	Número do Convênio	Data início de vigência	Data fim de vigência	Valor(R\$)	Situação
2013	677831	04/11/2013	09/10/2016	390.000,00	Adimplente
2013	677854	25/10/2013	01/10/2016	390.000,00	Adimplente
2013	677821	07/10/2013	01/10/2016	390.000,00	Adimplente
2013	677789	18/10/2013	02/10/2016	390.000,00	Adimplente
2013	677801	08/10/2013	01/10/2016	390.000,00	Adimplente
2013	677574	10/09/2013	10/09/2016	390.000,00	Adimplente
2013	677839	14/10/2013	02/10/2016	390.000,00	Adimplente
2013	677778	07/10/2013	02/10/2016	390.000,00	Adimplente
2013	677811	07/10/2013	01/10/2016	390.000,00	Adimplente
2013	677777	07/10/2013	01/10/2016	390.000,00	Adimplente
2013	677751	07/10/2013	02/10/2016	390.000,00	Adimplente
2013	677736	03/10/2013	02/10/2016	390.000,00	Adimplente
2013	677830	08/10/2013	02/10/2016	390.000,00	Adimplente
2013	677745	08/10/2013	01/10/2016	390.000,00	Adimplente
2013	677851	11/11/2013	27/09/2016	390.000,00	Adimplente
2013	677793	08/10/2013	02/10/2016	390.000,00	Adimplente
2013	677820	02/10/2013	02/10/2016	390.000,00	Adimplente
2013	677803	07/10/2013	02/10/2016	390.000,00	Adimplente
2013	677775	07/10/2013	02/10/2016	390.000,00	Adimplente
2013	677860	30/12/2013	02/10/2016	390.000,00	Adimplente
2013	677759	03/10/2013	27/09/2016	390.000,00	Adimplente



Ano convênio	Número do Convênio	Data início de vigência	Data fim de vigência	Valor(R\$)	Situação
2013	677825	02/10/2013	02/10/2016	390.000,00	Adimplente
2013	677827	25/10/2013	01/10/2016	390.000,00	Adimplente
2013	677740	08/10/2013	01/10/2016	390.000,00	Adimplente
2013	677795	20/11/2013	01/10/2016	390.000,00	Adimplente
2013	677842	08/10/2013	01/10/2016	390.000,00	Adimplente

Fonte: Pesquisa no Sistema Macros.

Causa

A falha decorre da omissão da Coordenação de Gestão de Convênios e de Tomada de Contas Especial, setor diretamente responsável por acompanhar e garantir o cumprimento dos prazos para as etapas de cobrança e análise das prestações de contas das transferências concedidas, nos termos do art. 33 do Regimento Interno válido em 2016.

Nesse sentido, o Coordenador-Geral de Logística, Administração e Finanças e seu superior hierárquico, o Diretor de Administração, conforme atribuições previstas nos arts 22 e 28 do citado regimento, não tomaram medidas suficientes, sob suas alçadas, para supervisionar a atuação da Coordenação de Gestão de Convênios e de Tomada de Contas Especial e, por conseguinte, para garantir o cumprimento do regular fluxo do processo de prestações de contas das transferências em comento.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio dos Memorandos nº 116/2017/CGDS/DPLAN e 0180/2017-Ft_PAPT/NE, ambos de 10 de outubro de 2017, fornecidos pela Sudene em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas, o Gestor apresentou as seguintes manifestações, respectivamente:

“Com relação ao item 2.1.1.1 fragilidades na atuação da Sudene quanto à cobrança e análise das prestações de contas das transferências voluntárias, não há, de nossa parte considerações a fazer, acrescentando o entendimento de que esse aspecto do processo e o controle de prazos deverá ser também objeto das discussões e revisões em curso, por se tratar de uma etapa de extrema importância.”

e,

“As medidas administrativas adotadas por esta unidade técnica de engenharia, dentro de seu escopo, foram: envio de ofícios as prefeituras solicitando prestação de contas dos recursos liberados e projetos de engenharia (ainda em 2015); análise de todas as prestações de contas apresentadas; suspensão da liberação da segunda parcela de recursos, em virtude do descumprimento de cláusulas dos termos de compromisso; emissão de parecer a favor da rescisão dos termos de compromisso que tiveram prestação de contas insatisfatória e/ou descumprimento do objeto pactuado e encaminhamento dos processos para o setor responsável pelas cobranças administrativas e/ou judiciais.”

Análise do Controle Interno

Em relação aos itens “a” e “b” do fato, o gestor corrobora com o entendimento firmado, inclusive ao afirmar que seu processo de controle de prazo será objeto de discussão e revisão.



Em relação ao item “c” do fato, o gestor enumera as medidas administrativas adotadas, inclusive informado que foi elaborado parecer favorável para rescisão dos termos de compromisso, todavia os mesmos, com exceção do convênio nº SIAFI 677777, se encontram na situação de adimplente, mesmo com prazo de vigência vencida, sem que houvesse apresentação das prestações de contas.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar cronograma que contenha as ações necessárias para promover a conclusão das análises das prestações de contas dos convênios que estão em atraso, comunicando os convenentes dos prazos estabelecidos para a conclusão desse cronograma, com instauração de processo de tomada de contas especial para os casos em que for constatada irregularidade na aplicação dos recursos repassados ou não apresentação da totalidade da documentação legalmente exigida.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Fragilidades nos controles internos administrativos na gestão de transferências.

Fato

Verificou-se que a Sudene tem controles internos instituídos na área de transferências, no nível intermediário, possuindo aspectos positivos e, também, fragilidades que precisam ser revistas.

Em relação aos controles internos administrativos, foram observadas boas práticas na gestão de transferências do Sudene, a exemplo de:

- Existem setores responsáveis pela avaliação das condições de habilitação técnica e jurídica das propostas dos convenentes.
- Existe supervisão sobre a qualidade do trabalho de análise das prestações de contas, sendo controlado e registrado nos autos dos processos.
- Há normativo/rotina definindo os requisitos, as responsabilidades e a cronologia para a correta instrução do processo de tomada de contas especial.
- Existem procedimentos instituídos visando o controle da instauração e finalização de TCE (planilhas de controles de processos, fases e prazos; sistemas computacionais de controle).

Nessa mesma linha de boas práticas, foram observadas as seguintes situações, onde a unidade possui bons controles instituídos, porém apresentam fragilidades, com alguns aprimoramentos já em curso:

- A Unidade dispõe de controle por meio de planilha das transferências realizadas no exercício, porém as mesmas não são atualizadas.
- A Sudene informou que existem rotinas ou fluxogramas definidos para a verificação dos critérios de aprovação dos pré-ajustes das propostas, mas que apresentam fragilidades que demandam aprimoramento, que se encontram desatualizados. Em que pese a unidade não



ter apresentado os documentos, observou-se durante a análise dos processos dos convênios existem rotinas de verificação dos pré-projetos, a exemplo de “check-list”.

- A unidade informou que existem normativos/rotinas que especificam prazos para análise das prestações de contas parciais e para avaliações técnicas da execução física dos objetos pactuados, porém os mesmos apresentam fragilidades.

Indagada sobre quais são as fragilidades, foi informado que: “*Sobre as fragilidades identificadas na Portaria Sudene 069/2013, que demandam aprimoramento, essas se referem a necessária atualização e melhor aplicação interna frente as alterações trazidas por legislação e normas recentes, a exemplo da LDO do exercício, da Portaria Interministerial nº 424/2016, entre outros.*”

- A unidade informou que existem normativos/rotinas definidos que especifiquem fluxos, responsabilidades e prazos para o acompanhamento da prestação de contas, porém os mesmos apresentam fragilidades.

Indagada sobre quais são as fragilidades, foi informado que: “*responsabilidades e prazos para o acompanhamento da prestação de contas, referem-se à necessária revisão e adaptação, baseada nas atualizações na legislação e no operacional, visando maior clareza e otimização do fluxo e dos esforços.*”

- A Sudene informou que 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 UPC sejam regularizadas pela entidade convenente, porém apresentam fragilidades

Indagada sobre quais são as fragilidades, foi informado que: “*A CCONT e suas antecessoras sempre fizeram o acompanhamento dos prazos, conforme planilha no anexo III.*”“

Os pontos críticos na avaliação do controle interno, em um nível de maior fragilidade que necessitam de iniciativas de aprimoramento, são a seguir informados:

- Ausência de normativos que contenham os critérios necessários para subsidiar a correta elaboração da proposta pelos convenentes. Ressalte-se que a Sudene informou que se encontra em fase de elaboração/construção o “manual” da Sudene com orientação e procedimentos para apoio a projetos, no entanto, não foi apresentado nada que corrobore a sua confecção.

- Não há plano de acompanhamento de transferências formalizado com cronograma estabelecido de visitas técnicas a serem realizadas pela Unidade Prestadora de Contas – UPC nos locais dos objetos das avençados. Os setores responsáveis em realizações as visitas técnicas são Coordenação-Geral de Promoção do Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente - CGDS e Coordenação-Geral de Estudo e Pesquisa, Avaliação, Tecnologia e Inovação - CGEP.

- Não existem equipamentos (veículos, máquinas fotográficas, notebook, gps e outros equipamentos) suficientes para o bom acompanhamento da avençados. Foi informado que



a Sudene está buscando adquirir equipamentos suficientes para o acompanhamento da execução das avenças firmadas.

Indagada sobre quais são as ações que visem adquirir equipamentos suficientes para o acompanhamento da execução das avenças firmadas, foi informado que: “*Sobre quais as ações realizadas até o momento que visem adquirir equipamentos suficientes para o acompanhamento da execução das avenças firmadas, por ocasião da realização de reuniões internas da Diretoria DPLAN foi apresentada proposta de aquisição de novos equipamentos, a exemplo de GPS e máquinas fotográficas, além de novos computadores e impressoras, cujo pleito contou com a aprovação do diretor, Ensejando como passo seguinte a elaboração e envio de solicitação formal de aquisição, encaminhada via email pela CGDS/DPLAN ao diretor para outras providências.*”

- Foi informado que a Entidade está criando rotinas com definição de agentes responsáveis, medidas (procedimentos), prazos e cronogramas da realização das atividades pelo acompanhamento dos ajustes firmados com os convenientes.

Indagada sobre quais são as rotinas que estão sendo criadas, foi informado que: “*Quanto a quais ações foram realizadas que visem a criação de rotinas com definição dos responsáveis, procedimentos, prazos e cronogramas das atividades de acompanhamento dos ajustes, encontra-se em elaboração na verdade, em revisão e atualização pela CGGI, o “Manual” da Sudene, com orientações, exigências, procedimentos a serem observados pelos interessados em receber apoio via Transferências Voluntárias, bem como para orientar os servidores da Sudene, da apresentação ao encerramento dos instrumentos de ajuste.*”

Ressalte-se que não foram disponibilizadas evidências dessas ações.

- Foi informado que a Sudene estuda adotar controle com a finalidade de criar rotinas/procedimentos de supervisão das inspeções e acompanhamento da emissão dos relatórios técnicos elaborados pelos profissionais da UPC.

Indagada sobre quais são os tipos de controles que pretendem criar, foi informado que: “*Com relação às ações que visem criar rotinas/procedimentos de supervisão das inspeções e acompanhamento da emissão dos relatórios técnicos, essas se relacionam a busca de melhoria dos processos, com a definição de padrões, modelos com informações mínimas requeridas, que se encontra em discussão e elaboração de proposta.*”

Ressalte-se que não foram disponibilizadas evidências dessas ações.

- Foi informado que a Sudene estuda criar rotinas visando fornecer apoio técnico/administrativo aos convenientes.

Indagada sobre quais são as rotinas que pretendem criar, foi informado que: “*A respeito das ações realizadas visando fornecer apoio técnico/administrativo aos convenientes, vão desde os esforços encaminhados no sentido da elaboração e divulgação de “orientações” aos interessados (“Manual” da Sudene) sobre como pleitear apoio a projetos via transferências voluntárias, assim como os principais cuidados com vistas a uma boa execução e gestão de projetos; a proposta levada a aprovação de qualificação/aperfeiçoamento dos técnicos da SUDENE em convênios e outros ajustes,*



com ênfase no operacional SICONV, com um curso na modalidade “in company” contrato para o próximo setembro/2017.”

Ressalte-se que não foram disponibilizadas evidências dessas ações.

- A UPC estuda adotar controle com a finalidade de ofertar cursos ou cartilhas que orientem os convenentes sobre a sistemática/prazos de prestação de contas parcial/final.

Indagada sobre quais são os controles que pretendem criar, foi informado que: “*Com relação a quais ações foram realizadas visando fornecer apoio técnico/administrativo - orientar os convenentes sobre sistemática/prazos de prestação de contas parcial/final, após a celebração/formalização dos instrumentos são realizadas reuniões de orientação para boa gestão do projeto e dos recursos, que desde o início chamam atenção para os cuidados a serem observados, entre eles, quanto a correta utilização dos recursos dos quais terão que prestar contas. Além dessa inicial, outras, várias se necessário ocorrem ao longo do andamento, como acompanhamento/monitoramento das atividades.*”

Ressalte-se que não foram disponibilizadas evidências dessas ações.

- Não existe normativo/rotina que exija constante acompanhamento da situação técnico-administrativa dos convênios firmados por parte dos técnicos da UPC, inclusive definindo prazos mínimos de monitoramento, porém foi informado que a unidade está desenvolvendo mecanismos com essa finalidade.

Indagada sobre quais são os mecanismos, foi informado que: “*No que se refere aos mecanismos que estão sendo desenvolvidos pela Sudene para criar em sua estrutura rotina que exija constante acompanhamento da situação técnico-administrativa do convênio por parte dos técnicos, inclusive definindo prazos mínimos de monitoramento, no bojo da revisão/elaboração das “orientações” aos servidores, “para dentro”, e “para fora”, aos interessados/proponentes/convenentes, incluindo o intitulado “Manual” de convênios e outros instrumentos, devem ser também objeto de revisão e atualização os procedimentos necessários envolvidos no fluxo desse processo, clarificando os passos, responsáveis, prazos que devem ser amplamente conhecidos e observados.*”

- Não há Plano de Capacitação específico para os servidores responsáveis pela instauração e instrução dos processos de TCE. A unidade informou estar buscando adotar procedimentos para implementar tais capacitações, porém não demonstrou de que modo.

Causa

Os fatos apontados demonstram que algumas rotinas estabelecidas para o acompanhamento do controle interno na área de transferências concedidas apresentam fragilidades.

Observa-se ausência de normativos subsidiando o convenente na elaboração, acompanhamento e preparação da prestação de contas dos convênios pactuados. Não existe plano de acompanhamento de transferências, com cronograma definido. Assim como, não há rotina de supervisões dos relatórios técnicos elaborados.

Manifestação da Unidade Examinada



Por meio do Memorando nº 116/2017/CGDS/DPLAN, de 10 de outubro de 2017, fornecido pela Sudene em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas, o Gestor apresentou a seguinte manifestação:

“Por fim no que se refere ao item 2.1.1.2 fragilidades nos controles internos administrativos na gestão de transferências, à luz dos fatos apontados como causa entende-se ser importante, no bojo das discussões e revisões/atualizações dos procedimentos, rotinas, fluxos, normativos com vistas ao aprimoramento de todo o processo, com mais clareza/transparência e agilidade, também se deve pensar e elaborar as orientações míнимas ao interessado / proponente para solicitar apoio via transferência voluntárias.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação o gestor corrobora com o entendimento firmado, inclusive ao afirmar que fará revisões/atualizações dos procedimentos, fluxos, normativos com vista a aprimorar seus controles internos.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar normativos/rotinas que contenham os critérios necessários para subsidiar a correta elaboração da proposta pelos convenentes e que os orientem sobre a sistemática/prazos de prestações de contas, inclusive, com rotinas visando fornecer apoio técnico/administrativo aos convenentes.

Recomendação 2: Elaborar plano de acompanhamento de transferências formalizado com rotinas estabelecidas de visitas técnicas a serem realizadas pela Unidade Prestadora de Contas - UPC nos locais dos objetos das avençados, com rotinas de definição de agentes responsáveis, medidas (procedimentos), prazos e cronograma da realização das atividades dos ajustes firmados com os convenentes.

Recomendação 3: Elaborar controle com a finalidade de criar rotinas/procedimentos de supervisão das inspeções e acompanhamento da emissão dos relatórios técnicos elaborados pelos profissionais da UPC.

Recomendação 4: Elaborar proposta de capacitação específica para os servidores responsáveis pela instauração e instrução dos processos de TCE.

Recomendação 5: Elaborar estudo que identifique os recursos materiais necessários e suficientes para o acompanhamento da execução das avenças firmadas pelos setores responsáveis pelas transferências concedidas.

