
RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Coordenação de Planejamento e Programação Orçamentária
Exercício 2020

Belém/PA
2020



Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - Sudam
Auditoria-Geral

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Unidade Examinada: **Coordenação de Planejamento e Programação**
Orçamentária (CPO)

Município/UF: **Belém/Pará**

Ordem de Serviço: **20200301**

Visão

Ser o órgão de referência na condução de melhorias voltadas para os processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos no âmbito da Sudam.

Missão

Agregar valor as operações da Sudam, por meio das atividades de avaliação e consultoria, buscando continuamente a melhoria e a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos da Sudam.

Auditoria Interna Governamental

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

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUD?

Foi avaliado o processo de planejamento orçamentário, o processo de celebração e execução do Termo de Execução Descentralizada (TED) e o processo de análise orçamentária dos convênios de competência da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), que tem como unidade responsável a Coordenação de Planejamento e Programação Orçamentária (CPO), subordinada diretamente à Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas, no intuito de identificar a condução regular dos processos sem a existência de desconformidades.

POR QUE A AUD REALIZOU ESSE TRABALHO?

A presente auditoria consta do item 5.2, tabela 5, do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) para 2020 da Auditoria Geral (AUD) da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), aprovado pelo Ato “Ad referendum” nº 501, de 27/12/2019, do seu Superintendente.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUD? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

A AUD identificou a ausência de mapeamento de rotinas e procedimentos, com a conseqüente falta de controles internos da gestão integrados e de mapeamento de riscos dos processos geridos pela CPO. Essa situação tem levado a CPO a descumprir o princípio da segregação de funções e a não elaborar relatórios gerenciais periódicos para munir a alta administração de informações orçamentárias necessárias para a tomada de decisão.

Em razão da situação encontrada a principal recomendação foi a realização do mapeamento dos processos, de mapeamento de riscos, com a criação de controles internos da gestão capazes de mitigar os riscos identificados e a elaboração de manual de procedimentos, em que sejam especificadas as rotinas, o fluxograma do processo e os controles internos de gestão, utilizados no acompanhamento e monitoramento das atividades da CPO.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGI - Assessoria de Gestão Institucional

AUD - Auditoria Geral

CGIRC - Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles

COGID – Coordenação-Geral de Inclusão Social e Desenvolvimento Sustentável

COGPE - Coordenação-Geral de Elaboração de Programas e Projetos Especiais

COSO - Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios Financeiros

CPO - Coordenação de Planejamento e Programação Orçamentária

DACO - Divisão de Acompanhamento Orçamentário

DICOL - Diretoria Colegiada

EAD - Educação a Distância

FADESP – Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Pesquisa

IFE - Instituições Federais de Ensino

IN - Instrução Normativa

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional

ME - Ministério da Economia

NGRC - Núcleo de Governança, Riscos e Controles

NUMA - Núcleo de Meio Ambiente da UFPA

OGU - Orçamento Geral da União

PAINT - Plano Anual de Auditoria Interna

PRDA - Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia

PROAD – Pró-reitoria de Administração da UFPA

SEI - Sistema de Eletrônico de Informações

SIAC - Sistema de Acompanhamento de Convênios

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira

SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

Sudam - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

TCU - Tribunal de Contas da União

TED – Termo de Execução Descentralizada

UFPA – Universidade Federal do Pará

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
RESULTADOS DOS EXAMES	16
1. Ausência de mapeamento dos processos, de mapeamento de riscos e de formalização dos controles internos da gestão conduzidos pela CPO.	16
2. Ausência de indicadores de desempenho compatíveis com os processos da CPO.	20
3. Ausência de relatórios gerenciais periódicos.	23
4. Assinatura de parecer orçamentário pelo Coordenador da CPO, contrariando o princípio da segregação de funções.	24
5. A CPO não realiza a classificação orçamentária do TED por elemento de despesa.	24
6. Demora na liberação dos valores do TED.	26
7. Classificação orçamentária incorreta.	27
8. A CPO e a AGI não estão atuando nos TED que estão relacionados ao desenvolvimento de atividades meio da Sudam.	29
9. Ausência de elementos que comprovem a realização de pesquisa de preços para confirmar a adequabilidade dos preços constantes do Plano de Trabalho dos TED 01 e 02/2019.	30
10. Acolhimento do pedido de aditamento feito fora do prazo.	32
11. Ausência de transparência nos custos elencados nos Planos de Trabalho dos TED celebrados entre Sudam e UFPA nos anos de 2018 e 2019.	33
RECOMENDAÇÕES	37
CONCLUSÃO	39
ANEXOS	40
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	40

INTRODUÇÃO

A presente auditoria, inicialmente, tinha como objeto a avaliação do processo de revisão e/ou reprogramação nos cortes orçamentários, conduzido pela CPO, conforme especificado no item 5.2, tabela 5, do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) para 2020 da Auditoria Geral (AUD) da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), aprovado pelo Ato “Ad referendum” nº 501, de 27/12/2019, do seu Superintendente. Entretanto, em reunião realizada com os representantes da CPO fomos informados que a mesma não atua na reprogramação orçamentária (contingenciamento), na definição dos limites de corte do contingenciamento, visto que os limites são determinados pela Autoridade Superior. A CPO atua principalmente na programação orçamentária. Dessa forma, foram selecionados os processos de programação orçamentária, de avaliação orçamentária das propostas de convênios e da avaliação das propostas de celebração de Termo de Execução Descentralizada (TED), celebrados em 2019. A partir dos novos objetos de auditoria foram definidos novos objetivos para a Auditoria, quais sejam: “avaliar os controles internos de gestão, a governança e o gerenciamento de riscos, nos processos de enquadramento orçamentário de Convênios, TED e da programação orçamentária da Sudam”.

O Macroprocesso é a programação orçamentária da Sudam, a qual compreende o gerenciamento das atividades relacionadas à apresentação da proposta orçamentária, seguindo as regras da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as determinações do Ministério da Economia (ME), a qual é conduzida pela CPO, que tem a atribuição de coletar as propostas de cada Unidade Administrativa, centralizando a elaboração do orçamento e lançando a proposta no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) para que seja consolidada com as demais propostas da Administração Pública Federal para a elaboração do Orçamento Geral da União (OGU).

Dentro desse macroprocesso temos o processo de orçamentação de convênios e TED, no qual cabe à CPO coordenar a recepção, o enquadramento orçamentário, a análise de contrapartida e a análise prévia das propostas de pleitos que demandem apoio técnico e/ou financeiro da Sudam.

A programação orçamentária está contida nos objetivos estratégicos quatro e oito da Sudam, ao conectar a perspectiva dos processos internos com as ações previstas no OGU, por meio dos planos e leis orçamentárias, tendo como embasamento o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA).

Ressalta-se que a CPO está subordinada diretamente à Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas (DPLAN), sendo dirigida por um coordenador. A CPO possui a

Divisão de Acompanhamento Orçamentário (DACO), como única unidade subordinada e responsável pela operacionalização de suas atividades.

No intuito de avaliação a atuação da CPO tanto nos processos de convênios quanto nos processos de TED, buscou-se dentro do possível fazer uma análise censitária. Desta forma, foram analisados 146 processos de convênios celebrados em 2019, obtidos por meio do Sistema de Acompanhamento de Convênios (SIAC), sendo verificados no Sistema de Eletrônico de Informações (SEI) os pareceres orçamentários e a existência de documento comprovando a reserva da contrapartida pelo conveniente (censitário). Já no tocante à verificação do cumprimento dos prazos das emendas parlamentares, foram analisados 34 convênios, sendo a seleção feita por amostragem aleatória. Foram analisados os três TED's celebrados em 2019 pela Sudam e dois TED dos cinco celebrados em 2018.

No intuito de conduzir auditoria objetivando avaliar os processos de programação orçamentária, de avaliação orçamentária das propostas de convênios e da avaliação das propostas de celebração de TED, celebrados em 2019 foram elaborados os seguintes problemas:

“A CPO no processo de revisão e/ou reprogramação nos cortes orçamentários não municia a Alta Administração com estudos para a tomada de decisão”.

“A Sudam na execução de TED corre o risco de não seguir as normas gerais, podendo estar agindo ao arrepio da lei”.

“A CPO na gestão de convênios pode não estar efetuando a classificação orçamentária correta levando a erros na execução dos convênios”.

Objetivando identificar a veracidade do problema em questão foram construídas doze questões de auditoria, que sendo respondidas possibilitarão o desenvolvimento de uma conclusão sobre a existência ou não do referido problema e suas consequências para a atuação da Sudam:

1. A CPO dispõe de estrutura física e de pessoal adequada para a realização da atividade de planejamento e elaboração do orçamento da Sudam?
2. A CPO vem realizando a programação orçamentária adequadamente com a alimentação do SIOP e contemplando periodicamente a alta administração com informações gerenciais sobre a execução orçamentária?
3. O TED está respeitando fielmente a classificação funcional programática?
4. O TED foi elaborado para a execução de ações de interesse da Sudam e consecução do objeto previsto no programa de trabalho?

5. O TED atende à execução da descrição da ação orçamentária prevista no programa de trabalho?

6. O TED foi celebrado no intuito de atingir uma das seguintes finalidades: I - execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, em regime de mútua colaboração; II - realização de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora dos recursos; III - execução de ações que se encontram organizadas em sistema e que são coordenadas e supervisionadas por um órgão central; ou IV - ressarcimento de despesas?

7. Na celebração de convênios a Sudam: 1. Realiza o enquadramento orçamentário corretamente e 2. Verifica a existência da contrapartida no orçamento do convenente?

8. Vem ocorrendo perda de prazo para a utilização das emendas individuais e de bancadas?

9. Ocorre desequilíbrio orçamentário entre programado e executado ao longo do exercício financeiro?

10. Consta informação sobre a existência ou inexistência de impedimento de ordem técnica para a execução da despesa nos processos de Convênios?

Restrições e limitações ao trabalho da Equipe de Auditoria

O principal sistema utilizado pela CPO é o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), o qual corresponde a um sistema estruturante do governo brasileiro que suporta os processos de planejamento e orçamento.¹

Por meio de consulta ao SIOP, seria possível verificar se a CPO vem realizando o acompanhamento da proposta orçamentária, elaborando a programação orçamentária, registrando a solicitação de créditos orçamentários e adicionais e analisando as transferências voluntárias decorrentes de emendas parlamentares. Entretanto, não foi possível realizar tais verificações, uma vez que não foi disponibilizado acesso à Equipe de auditoria ao SIOP.

A AUD solicitou acesso ao SIOP em 12/5/2020, mas findo a execução dos trabalhos de auditoria em 14/7/2020 a CPO, que é responsável pelo cadastramento no SIOP no âmbito da Sudam, não disponibilizou senha de acesso e nem apresentou justificativa para o não atendimento da solicitação da AUD. A CPO informou que enviou por e-mail ao ME os formulários de cadastro dos servidores da Equipe de Auditoria, mas não esclareceu o porquê de não ter ocorrido o cadastramento dos mesmos em tempo

¹ <https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php>. Consultado em 14/7/2020.

hábil. Esclareço que somente foi possível acessar o sistema no dia 6/8/2020, ou seja, quase três meses após o pedido de acesso ao sistema feito pela Equipe de Auditoria.

A CPO também deixou de validar a Matriz SWOT elaborada pela Equipe de Auditoria e não se dispôs a participar da elaboração de uma matriz de risco atualizada, o que impossibilitou que a Equipe de Auditoria obtivesse uma melhor compreensão do funcionamento da unidade e de suas dificuldades operacionais.

É oportuno esclarecer que a Pandemia Global decorrente do novo Covid 19, levou a edição da Lei nº 13.979, de 6/2/2020 que: “Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”. Desta forma, a maior parte dos servidores que realizavam seus trabalhos no prédio Sede da Sudam passou a desenvolver suas atividades em casa, por meio de Trabalho Remoto, o que levou a demora na apresentação de manifestação ou entrega de documentos a Equipe de Auditoria, impossibilitando a realização de reuniões presenciais e verificação da atuação dos auditados em seu local de trabalho.

Considerações Iniciais

Objetivando melhor entender a atuação da CPO, foram extraídas informações do Relatório de Gestão 2019, no qual consta que o orçamento da Sudam pode ser segmentado em três planos orçamentários: despesas administrativas de caráter obrigatório (pessoal, auxílio saúde a servidores etc.), despesas administrativas de caráter discricionário (administração da unidade, capacitação de servidores e tecnologias da informação e comunicação) e despesas finalísticas (emenda parlamentar individuais, emenda de comissão, emendas de bancada e outras ações da Sudam).

A dotação orçamentária da Sudam inicialmente prevista para o exercício de 2019 foi de, aproximadamente: R\$41 milhões para despesas administrativas de caráter obrigatório, R\$10 milhões para despesas administrativas de caráter discricionário e R\$136 milhões para despesas finalísticas (emendas parlamentares individuais, de comissão, de bancada e outras ações da Sudam).

Tabela 1 - Comparação entre a Dotação Inicial x Dotação Final

DESPESAS	DOTAÇÃO INICIAL (R\$)	DOTAÇÃO FINAL (R\$)	VARIAÇÃO (%)
Obrigatórias da Administração	41.116.154,00	44.517.989,00	+8,00
Discricionárias da Administração	9.718.000,00	9.765.500,00	+0,49
Finalísticas	136.374.856,00	134.538.502,00	-1,30
TOTAL	187.209.010,00	188.821.991,00	

Fonte: Relatório de Gestão 2019

Do total de valores pertencentes ao orçamento da Sudam foram empenhados, liquidados e pagos em 2019 os seguintes valores:

Tabela 2 - Execução da Dotação Final da Sudam

DESPESAS	DOTAÇÃO FINAL	EMPENHADA	LIQUIDADADA	PAGA
Obrigatórias da Administração	44.517.989,00	40.919.369,31	40.583.049,73	38.087.408,09
Discricionárias da Administração	9.765.500,00	9.623.662,36	5.991.556,77	5.953.153,44
Finalísticas	134.538.502,00	131.908.774,67	149.550,00	149.550,00
TOTAL	188.821.991,00	182.451.806,34	46.724.156,50	44.190.111,53

Fonte: Relatório de Gestão 2019

Os dados acima relatados representam um comprometimento (empenho) de aproximadamente 97% da dotação orçamentária final da Sudam: 91% de utilização do orçamento disponível para despesas obrigatórias da Administração; 98% de utilização do orçamento disponível para despesas discricionárias da administração e 98% de utilização do orçamento disponível para despesas finalísticas. Como mencionado anteriormente, as despesas finalísticas incluem dotações orçamentárias consignadas à Sudam por outros poderes, em especial, pelo Legislativo, através de emendas parlamentares individuais e de bancada.

Outro ponto a ser esclarecido é como a Sudam vem executando o seu orçamento. Objetivando demonstrar a situação, foi utilizado como parâmetro os três últimos exercícios. A Sudam no período de 2017 a 2019 realizou um percentual muito baixo de suas despesas, não atingindo o patamar de 30% dos valores empenhados, conforme quadro 1.

Quadro 1 - Despesas realizadas

Exercício	Dotação		Despesas	
	Atualizada	Empenhada	Pagas	Realizadas (%)*
2017	199.247.547,00	165.887.288,41	43.482.884,56	26,21
2018	280.279.184,00	272.311.066,16	48.344.115,04	17,75
2019	188.821.991,00	182.534.263,75	44.043.053,62	24,13

Fonte: CPO (Ofício nº 11/2020-CPO/DPLAN)

* Relação entre os valores empenhados e os valores efetivamente pagos.

Essa situação tem origem na baixa execução das despesas decorrentes de atividades finalísticas ou de emendas parlamentares, conforme quadro a seguir:

Quadro 2 - Percentual de realização das despesas da Sudam

Exercício	Realização das Despesas em %			
	Obrigatória	Discricionária	Finalística	Emendas Parlamentares
2017	93,73	63,62	100	1,27
2018	94,06	62,95	4,61	0,85
2019	93,09	61,51	0,92	0,00

Fonte: CPO (Ofício nº 11/2020-CPO/DPLAN)

Da análise dos Quadros 1 e 2 fica evidente que a Sudam tem dificuldade para realizar suas despesas, principalmente as decorrentes de emendas parlamentares. Apenas as despesas de caráter obrigatórias são realizadas em quase sua totalidade. As despesas

discricionárias não chegam a atingir 65% de execução e as demais, com exceção da despesa finalística de 2017, que teve um percentual de 100% de execução, apresentam percentuais inferiores a 5% de execução.

A não execução das despesas discricionárias e finalísticas da Sudam denotam falta de planejamento e falha no acompanhamento da execução orçamentária da Sudam. Já a não execução dos valores decorrentes de emendas parlamentares foge a governança da Sudam.

Tal situação leva a um excesso de valores registrados em restos a pagar para o exercício seguinte, conforme já evidenciado no Relatório de Gestão 2019:

...nota-se que as Despesas da Administração, sejam ela discricionárias ou obrigatórias, apresentam uma proporção maior de liquidações e pagamentos. As despesas finalísticas, ao contrário, são empenhadas no mesmo exercício, porém as liquidações e pagamento ocorrem, em sua maioria, em exercícios posteriores.

A baixa execução orçamentária e o excesso de inscrição de valores em restos a pagar devem ser informados a alta administração, inclusive, com a apresentação de possíveis soluções, na forma de relatórios gerenciais periódicos, possibilitando a tomada de decisões gerenciais capazes de reverter a situação. A apresentação de informações anuais tem pouca efetividade no processo decisório, conforme trecho a seguir:

Merece atenção, o processo de apoio administrativo discricionário, relativo especialmente à ação 2000 – Administração da Unidade, onde se verificou que foram empenhados, aproximadamente, 75% do total disponibilizado, uma perda de recursos equivalentes a R\$ 2,4 milhões. Nesse sentido, sugerimos que em 2019, a Instituição comece a executar o seu orçamento administrativo ainda no primeiro semestre, como forma de diminuir os montantes devolvidos ao final do exercício e, também, de garantir diminuição de contingenciamentos futuros, ou mesmo, lograr êxito junto ao MDR quanto a possíveis expansões orçamentárias. (Relatório de Execução de 2018, publicado em 2019).

No caso do trecho acima transcrito, retirado do Relatório de Execução de 2018, produzido pela CPO em 2019, o mesmo se torna inócuo visto que produzido somente no exercício de 2019, servindo apenas como alerta para os próximos exercícios.

É oportuno esclarecer que a CPO não é a unidade responsável pela execução orçamentária e financeira, mas sim as unidades executoras das ações administrativas e finalísticas. Nesse sentido, cabe a CPO tão somente informar aos dirigentes sobre a efetiva execução do orçamento ao longo do exercício, cabendo a alta administração a tomada de decisão quanto à aplicação dos recursos.

É importante esclarecer, ainda, como funciona no âmbito da Sudam o gerenciamento dos Termos de Execução Descentralizada (TED), apresentando a legislação que normatiza a execução do TED na Administração Pública Federal.

A Sudam não criou procedimentos específicos e nem um manual para operacionalização dos TED de sua competência, seja quando atua como unidade descentralizadora, seja quando atua como unidade descentralizada.

No âmbito da Sudam foi editada a Resolução DICOL nº 201, de 25/9/2017, com alteração feita pelo Ato nº 183, “ad referendum” de 27/7/2019, a qual definiu o fluxo do TED para as ações finalísticas, nos seguintes termos:

Figura 1 - Fluxograma do TED



Fonte: Resolução DICOL nº 201/2017, alterada pelo Ato “Ad referendum” nº 183/2019.

Na Resolução DICOL nº 201/2017 foram aprovadas as minutas padrão do “Termo de Execução Descentralizada – TED” e do “Relatório de Cumprimento do Objeto”, as quais estão publicadas no “site” da Sudam.

O TED era regulamentado pelo Decreto nº 6.170/2007, entretanto, o Poder Executivo Federal editou o Decreto nº 10.426, de 16/7/2020, que dispõe sobre a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal

integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por meio da celebração de termo de execução descentralizada.

O referido decreto passa a ser a norma de referência para a celebração de TED, trazendo diversos elementos de controle a serem aplicados, dentre os quais podemos citar:

1. Vedação do fracionamento de descentralizações para a consecução de um único objeto, quando o valor da descentralização for de até R\$ 176.000,00 e tiver como finalidade execução de programas, projeto e atividade de interesse recíproco em regime de colaboração mútua ou execução de atividade específica pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora;
2. Obrigatoriedade da apresentação de relatórios parciais e finais de cumprimento do objeto pela unidade descentralizada, com análise e manifestação da unidade descentralizadora;
3. Obrigação da apresentação da declaração de compatibilidade de custos dos itens, que compõe o plano de trabalho pela unidade descentralizada e declaração de capacidade técnica;
4. Necessidade de comprovação da aplicação regular dos recursos com a conformidade dos documentos de despesa e disponibilização dos mesmos à unidade descentralizadora;
5. Obrigação da elaboração de plano de aplicação consolidado até o nível de elemento de despesa;
6. A análise do plano de trabalho pela unidade descentralizadora será quanto à viabilidade, aos custos, à adequação ao programa e à ação orçamentária e ao período de vigência;
7. Limitação do pagamento de despesas relativas a custos indiretos ao percentual de 20% do valor global do TED, com a discriminação das despesas e justificativa.
8. Necessidade da emissão de parecer orçamentário contendo a classificação funcional programática;
9. Obrigatoriedade da publicação do TED e do plano de trabalho no sítio eletrônico oficial da unidade descentralizadora e descentralizada, no prazo de vinte dias, contado da data da assinatura;
10. Necessidade de designação formal de fiscal do TED, por ambas as unidades, que atuarão no monitoramento e avaliação da execução do objeto;
11. Previsão da operacionalização dos TED na Plataforma +Brasil.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Ausência de mapeamento dos processos, de mapeamento de riscos e de formalização dos controles internos da gestão conduzidos pela CPO.

O gerenciamento de risco, com o mapeamento de processos, riscos e controle é muito novo na Sudam, tendo sido desenvolvido todo o seu arcabouço normativo. Entretanto, o trabalho, ainda está restrito a um projeto piloto, não se estendendo a todas as unidades da Sudam, sendo seus principais documentos e normas:

- Resolução CGRC nº 1, de 8/3/2018 instituiu a Política de Gestão de Riscos da Sudam.
- Resolução CGRC nº 4, de 18/2/2019, aprova a declaração de apetite de risco da Sudam, estabelecendo a tolerância ao risco exclusivamente nos níveis Baixo e Médio.
- Portaria nº 310, de 17/9/2019, instituiu o Comitê de Governança, Integridade, Risco e Controle, o qual teve seu regimento interno revisado pelo seu presidente, por meio do Ato nº 2, de 31/1/2020.
- Ato “ad referendum” nº 385, de 14/11/2019 do Superintendente da Sudam, aprovou a revisão do Plano de Integridade da Sudam.
- Ato nº 01, de 31/1/2020 do Presidente do Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles (CGIRC) aprovou “ad referendum” a revisão da Política de Governança, Integridade, Riscos e Controle Interno.
- Ato “ad referendum” nº 3, de 31/1/2020, do Presidente do CGIRC, aprovou a revisão do plano de governança, riscos e controles da Sudam.

Da análise dos referidos documentos fica demonstrado que a Sudam instituiu o CGIRC em 17/9/2019, por meio da Portaria nº 310, de 17/9/2019, o qual traz entre suas competências a institucionalização das estruturas adequadas de governança, gestão de integridade, riscos e controles. Essa portaria revogou a Portaria nº 116, de 23/5/2017, a qual tinha o mesmo objetivo. O referido comitê no desempenho de suas atribuições é auxiliado pelo Núcleo de Governança, Riscos e Controles (NGRC) braço operacional do CGIRC, conforme dispõe o Regimento Interno do CGIRC (Ato CGIRC nº 2, de 31/1/2020). Entretanto, a atuação do referido comitê ainda é incipiente, levando à ocorrência de situações como configurado no presente achado de auditoria.

A criação do Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles (CGIRC) e do Núcleo de Governança, Riscos e Controles (NGRC) inaugura na Sudam a 2ª linha de

defesa, tendo como foco a criação e o aperfeiçoamento dos processos de governança, riscos e controles.

Da análise de documentos, reuniões e entrevistas realizadas com representantes da CPO ficou evidente que ela não possui o mapeamento de seus processos, não efetuou o mapeamento de risco de seus processos e não elaborou controles internos de gestão para mitigar os possíveis riscos. A CPO não possui manual atualizado de processos, procedimentos e rotinas, e nem o fluxograma de seus processos.

1.1. Ausência de mapeamento dos processos.

Essa situação contraria o objetivo estratégico nº 8 da Sudam, que busca “implementar modelo de excelência e gestão, voltado para resultados”. Tal objetivo em sua definição deixa clara a necessidade de mapeamento dos processos organizacionais da Sudam:

Descrição: visa a adoção de melhores práticas gerenciais para o alcance de excelência na gestão pública, por meio de políticas de gestão de riscos, organização e **mapeamento de processos**, execução do Sistema Eletrônico de Informações - SEI, todos em consonância com os preceitos do Gespública. (grifos nossos).

A inexistência do mapeamento de processos, descrição das rotinas e fluxograma dos processos torna frágil à atuação da CPO, visto que não é possível identificar os pontos de controle para avaliação e validação dos mesmos e não possibilita que novos servidores apreendam de forma padronizada e com segurança as atividades a serem desempenhadas. Essa situação dificulta identificar qual a força de trabalho ideal para o funcionamento adequado da CPO, em razão de não ser possível vincular tarefas a servidores e nem o tempo mínimo necessário para a execução de cada atividade.

As boas práticas de gestão recomendam o gerenciamento por processos para melhoria da qualidade na gestão das organizações, com ganhos de eficiência e eficácia, entendendo a gestão por processos como:

Uma série de etapas criadas para produzir um produto ou serviço, incluindo várias funções e preenchendo as lacunas existentes entre as diversas áreas organizacionais, objetivando com isto estruturar uma cadeia de agregação de valor ao cliente (RUMMER apud SORDI, José Osvaldo de. Gestão por processos uma abordagem da moderna administração. 5ª ed. SP. Saraiva Educação, 2018, pag. 24).

Processo pode ser definido como um conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que transforma insumos (entradas) em produtos (saídas), sendo os procedimentos do processo cada uma das fases do processo, ou seja, os passos que levaram a finalização do processo, com a entrega de um produto.

A ausência de manuais de rotinas e processos operacionais decorre da falta de uma visão gerencial de processos tanto da gestão estratégica, quanto da gestão tática,

levando a CPO e sua subunidade a conduzirem seus processos informalmente, sem especificar o passo-a-passo de suas atividades.

Essa situação pode levar à ocorrência de falhas na avaliação da conformidade dos processos, fazendo com que cada servidor que atua no processo siga um procedimento próprio, dificultando a criação de mecanismos de controle.

Em síntese, a ausência de manuais de procedimento e a não elaboração do fluxograma do processo, dificulta a elaboração de pontos de controle e a avaliação da qualidade dos trabalhos realizados.

1.2. Ausência de controles internos da gestão formalizados.

A CPO não apresenta um sistema estruturado de controles internos da gestão, que faça parte de um sistema integrado de controle interno da Sudam. Os controles realizados não foram manualizados, sendo pontuais e criados pelos seus próprios usuários, sem a realização de testes que comprovem o seu funcionamento. Ou seja, a CPO possui controles internos de gestão não formalizados. Os referidos controles não foram testados e nem validados pela 1ª e nem pela 2ª linhas de defesa. Ressalta-se que os controles internos da gestão devem ser aplicados de forma integrada pela Instituição, conforme dispõe a IN Conjunta MP/CGU Nº 1, de 10/5/2016.

Controles internos da gestão: conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável na consecução da missão da entidade (Art. 2º, V, IN Conjunta MP/CGU Nº 1/2016).

Sendo este também o entendimento do Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios Financeiros (COSO), o qual define os controles internos como:

Um processo conduzido pela estrutura de governança, administração e outros profissionais da entidade, desenvolvido para proporcionar segurança razoável com respeito à realização dos objetivos relacionados a operações, divulgação e conformidade. (COSO, 2013).

A inexistência de controles internos integrados decorre da atuação, ainda, incipiente da Sudam no gerenciamento de controles internos de gestão, levando as suas unidades internas a implantarem controles informais, o que contraria o artigo 5º da supracitada IN:

Art. 5º Os controles internos da gestão **não devem ser implementados de forma circunstancial, mas como uma série de ações que permeiam as atividades da organização.** Essas ações se dão em todas as operações da

organização de modo contínuo, inerentes à maneira pela qual o gestor administra a organização. (grifos nossos).

Ante o exposto, fica evidente que a situação ora configurada contraria a IN Conjunta MP/CGU Nº 1, de 10/5/2016, a qual dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, esclarecendo que os controles internos de gestão devem ser operacionalizados de forma integrada, ou seja, não podem ser fruto de ações pontuais e descoordenadas.

Desta forma, entende-se que os controles internos desenvolvidos pela CPO devem ser avaliados e integrados a um sistema maior, com sua inclusão em manuais operacionais capazes de demonstrar tanto a necessidade quanto a eficácia deles. Possibilitando, inclusive, no futuro verificar a eficácia, eficiência e efetividades dos mesmos.

1.3. Ausência de mapeamento de riscos.

A Unidade tem seus objetivos especificados no Regimento Interno da Sudam, logo caberia a ela mapear os eventos que poderiam colocar em risco o atingimento de tais objetivos, entendendo a gestão de riscos como:

É um processo conduzido em uma organização pelo conselho de administração, diretoria e demais empregados, aplicado no estabelecimento de estratégias formuladas para identificar, em toda a organização, eventos em potencial, capazes de afetá-la, e administrar os riscos de modo a mantê-los compatíveis com o apetite a risco da organização e possibilitar garantia razoável do cumprimento dos seus objetivos. (COSO ERM, 2004).

A Gestão de riscos caminha em consonância com o mapeamento de processos, sendo um dos seus objetivos agregar valor à organização por meio da melhoria dos processos de tomada de decisão e do tratamento adequado dos riscos e dos impactos negativos decorrentes de sua materialização. Ou seja, sem mapeamento de processos, não há gestão de riscos, pois não é possível propor a melhoria dos processos de tomada de decisão. Segundo a IN Conjunta MP/CGU nº 1, de 10/5/2016 o gerenciamento de riscos é o “processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização;” A referida IN define avaliação de riscos como:

Art. 11. Na implementação dos controles internos da gestão, a alta administração, bem como os servidores da organização, deverá observar os componentes da estrutura de controles internos, a seguir descritos:

(...)

II – avaliação de risco: é o processo permanente de identificação e análise dos riscos relevantes que impactam o alcance dos objetivos da organização e determina a resposta apropriada ao risco. Envolve identificação, avaliação e resposta aos riscos, devendo ser um processo permanente;

Em suma, o não mapeamento de processo decorre da não priorização dessa ação pela CPO, como também pela ausência de conhecimento técnico para mapear seus processos e do não alinhamento da Unidade Auditada com os objetivos estratégicos, voltados para a atividade meio da Sudam.

Essa situação levou a não elaboração de manuais de procedimento, ausência de identificação de riscos e de controles internos da gestão, além de manter controles internos não validados pela 2ª linha de defesa, que não foram formalizados.

A ausência do mapeamento dos processos da CPO prejudica a identificação do quantitativo ideal de sua força de trabalho, impossibilitando se recomendar a recomposição da mesma.

2. Ausência de indicadores de desempenho compatíveis com os processos da CPO.

A aprovação e publicação das metas globais para o período de 1/1 à 31/12/2019 foram feitas, por meio do Ato “Ad Referendum” nº 126, o qual estabeleceu as metas intermediárias para a avaliação de desempenho institucional, as quais foram aprovadas pelo Ato “Ad Referendum” nº 23, de 22/1/2019. Sendo as metas da CPO para o referido exercício:

Quadro 3 - Metas da CPO

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL 2020					
PLANO DE TRABALHO - METAS INTERMEDIÁRIAS					
CPO - Coordenadoria de Prestação de Contas de Convênios					
Meta Global: Aprimorar os processos internos					
Metas Intermediárias	Indicador	Peso da Meta Global	Forma de Apuração do Grau de Alcance	Unidade de Medida	Meta Prevista
Aprimorar e divulgar o documento de Programas e Ações para Alocação de Emendas Parlamentares à Sudam	Cartilha elaborada	20	(Cartilha elaborada/meta)	Unidade	1
Elaboração do Plano da Programação Orçamentária da Sudam alinhado ao Planejamento Estratégico, Agenda Estratégica de Desenvolvimento e Agenda 2030	Plano elaborado		(Plano elaborado/meta)	Unidade	1
Elaboração da proposta de criação de ações orçamentárias para o PPA	Proposta de ações elaborada		(Proposta Elaborada/meta)	Unidade	1

2020-2023 alinhada a PNDR, PRDA, Agenda Estratégica de Desenvolvimento e Agenda 2030					
--	--	--	--	--	--

Fonte: Anexo II, do Ato “Ad Referendum” nº 23.

A CPO utilizou como indicador de desempenho para os exercícios de 2017, 2018 e 2019, a elaboração dos documentos: a) cartilha de divulgação de convênios e b) Plano da Programação Orçamentária da Sudam. Os referidos documentos são elaborados anualmente e não tendem a sofrer grandes alterações de um exercício para o outro. Desta forma, não são parâmetros ideais para medir o desempenho dos servidores lotados na CPO. Ainda mais quando grande parte do trabalho dos técnicos da CPO corresponde à emissão de pareceres orçamentários.

Os indicadores propostos visam evidenciar a divulgação dos programas e ações para alocação de Emendas Parlamentares pela Sudam e a elaboração da Programação Orçamentária alinhada com o Planejamento Estratégico. Ou seja, são apenas parte dos processos que compõem o macroprocesso conduzido pela CPO.

É importante ficar claro que tanto as metas quanto os indicadores de desempenho estão vinculados à gestão de desempenho e não podem representar apenas uma pequena parte do esforço da Unidade Técnica avaliada.

Assim, a definição sintética e ao mesmo tempo ampla para o desempenho é estabelecida pela atuação de um objeto (uma organização, projeto, processo, tarefa etc.) para se alcançar um resultado. Logo, desempenho é um conceito peculiar, um construto específico, para cada objeto.

(...)

A gestão do desempenho constitui um conjunto sistemático de ações que buscam definir o conjunto de resultados a serem alcançados e os esforços e capacidades necessários para seu alcance, incluindo-se a definição de mecanismos de alinhamento de estruturas implementadoras e de sistemática de monitoramento e avaliação. (Guia Referencial para Medição de Desempenho na Administração Pública, 2009).

Desta forma, tanto as metas quanto os indicadores devem representar o esforço de gestão para o alcance dos objetivos dos processos ou subprocessos da Unidade Técnica que está sendo avaliada. Nos termos do Regimento Interno da Sudam a CPO executa seis processos operacionais, que resumidamente podem ser assim visualizados:

Figura 2 - Processos da CPO



Fonte: Regimento Interno da Sudam

Desta forma, os indicadores de desempenho deveriam mensurar as metas elaboradas para o atingimento dos objetivos de cada um dos referidos processos, ou os quais a CPO identificasse como prioritários para o alcance de sua missão institucional.

Da análise dos relatórios de atividades dos anos de 2017, 2018 e 2019, verifica-se que a força de trabalho da CPO está voltada em grande parte para a emissão de pareceres orçamentários, enquanto a elaboração de cartilha de divulgação nem consta nos referidos relatórios.

A CPO informou a quantidade de processos que tramitaram por ela, o tempo médio de permanência e a quantidade de pareceres emitidos, conforme Quadro 2.

Quadro 4 - Processos analisados em 2019 pela CPO – Em dias

Unidade	Processos	Tempo Médio	Pareceres
CPO	411	33	29
DACO	282	61	276

Fonte: Ofício Nº 7/2020-CPO/DPLAN

A utilização de indicadores de desempenho, que não representam os processos executados pela CPO, torna os mesmos ineficazes. Tal situação decorre da ausência de competências dos servidores da CPO na elaboração de indicadores de desempenho (*performance*). A utilização de indicadores inadequados leva à mensuração incorreta das atividades da CPO, dificultando a identificação de carência de pessoal, ou à sobrecarga de trabalho dos servidores lotados na CPO.

3. Ausência de relatórios gerenciais periódicos.

A CPO tem entre suas atribuições a obrigação de elaborar o Plano de Ação Anual e outros relatórios gerenciais que deveriam municiar a alta administração da Sudam de informações sobre o acompanhamento e avaliação da execução orçamentária e o acompanhamento da programação orçamentária, conforme artigo 46, incisos I e III do Regimento Interno da Sudam.

Da consulta realizada junto à CPO, foi constatado que a mesma elabora anualmente: a) o Relatório de Atividades, que descreve a sua atuação no exercício; b) o Relatório de Execução Orçamentária e Financeira, que apresenta o desempenho dos recursos da Sudam no exercício e c) o Plano de Programação Orçamentária da Sudam, documento balizador das ações institucionais da Sudam para o próximo exercício.

Os três relatórios produzidos pela CPO são anuais, logo, não possibilitam um acompanhamento periódico pela alta administração da situação orçamentária da Sudam, não servindo para informar em tempo hábil sobre a execução orçamentária e sobre o acompanhamento da programação orçamentária. Mesmo esses relatórios não apresentam indicadores de desempenho, análise histórica e estudo de cenários ou outras ferramentas gerenciais.

Segundo a CPO periodicamente são emitidos relatórios no sistema Tesouro Gerencial, que captam informações do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Entretanto, tais relatórios correspondem a planilhas com valores, não apresentando informações gerenciais, mas apenas dados não tratados, não servindo de fonte de informação para a alta administração.

A produção de informações gerenciais pela CPO está prevista no artigo 46 do Regimento Interno. A produção de relatórios com informações gerenciais da área orçamentária são importantes subsídios para a tomada de decisão pelos gestores. Eles contêm informações importantes para decisões quanto ao alcance das realizações dos programas orçamentários e quanto à evolução dos montantes aplicados.

A Inexistência de instruções claras sobre modelos de relatórios gerenciais, informações necessárias e periodicidade dos mesmos, combinados com o número reduzido de pessoal, pode ser a causa mais provável da ausência da produção de informação gerencial.

Essa falta de informações gerenciais tempestivas quanto às ações orçamentárias, podem levar a eventuais prejuízos na avaliação dos resultados e impactos dessas ações. Além disso, os relatórios gerenciais são importantes instrumentos para a elaboração do planejamento das ações da instituição e a produção de informações gerenciais constitui atribuição regimental da CPO.

Por fim, é oportuno esclarecer que o planejamento é requisito essencial para que a administração pública consiga alcançar os objetivos previstos na lei orçamentária, sendo que esse planejamento exige a análise das ações realizadas, e a prospecção da estratégia a ser elaborada para o futuro. Essas ações e estratégias se baseiam em dados e informações levantadas pela área orçamentária para a tomada de decisão dos gestores.

4. Assinatura de parecer orçamentário pelo Coordenador da CPO, contrariando o princípio da segregação de funções.

Dos 146 processos analisados no SEI, foi identificado que, em doze deles, os pareceres orçamentários foram emitidos pelo próprio coordenador da Unidade Auditada, e não pelo analista da CPO.

A emissão de parecer orçamentário pelo coordenador da CPO, e não por analista técnico, fere o princípio da segregação de funções, visto que o coordenador é o responsável por revisar o parecer antes de tramitar o processo para outra unidade.

Essa situação decorre do grande número de processos a serem analisados e do prazo exíguo para emissão do parecer orçamentário. Entretanto, a não observância do princípio da segregação de funções compromete a governança e o controle interno da gestão.

Muito embora não pareçam relevantes no total de processos analisados, os processos com pareceres orçamentários assinados pelo coordenador são significativos, pois apresentam grande materialidade, correspondendo a convênios celebrados no montante de R\$ 28.902.283,69.

O princípio de segregação de funções serve para garantir maior transparência ao processo, e viabilizar o controle interno. Ainda que a CPO considere reduzido o número de pareceres assinados por seu coordenador, eles só foram assinados por serem relevantes para a atuação da Sudam, logo caberia a realização de um controle interno compensatório para evitar que fosse fragilizada a governança da Unidade Auditada.

Ressalta-se que os controles internos compensatórios têm como finalidade mitigar perdas ou exposição a riscos nas situações onde determinada atividade de controle pode mostrar-se deficiente para o alcance dos objetivos de controle de determinado processo.

5. A CPO não realiza a classificação orçamentária do TED por elemento de despesa.

Da análise dos TED 1 e 2 de 2019, não foi encontrada a classificação por elemento de despesa, sendo a classificação feita até a modalidade de aplicação. A CPO não realiza a classificação por elemento de despesa no TED por entender que a mesma deve constar do Plano de Trabalho.

Tendo em vista que apenas o TED é publicado na internet, não sendo os demais documentos que fazem parte do processo tornados públicos, melhor seria que o TED apresentasse a classificação orçamentaria por elemento de despesa.

As boas práticas na gestão pública caminham nesse sentido, sendo este o entendimento do Ministério do Turismo, que em seu Manual de Procedimentos-Termo de Execução Descentralizada, item 8.2. ANEXO II – Modelo de Minuta do TED, traz o campo “Elemento de Despesa” (página 43).

Os demais manuais ou cartilhas existentes sobre a utilização de TED, quando não trazem a expressão “Elemento de Despesa”, trazem no campo “Natureza da Despesa” espaço para seis dígitos, o que corresponde ao detalhamento até o elemento de despesa.

Da consulta ao “site” do MDR foi verificado que os TED que o ministério celebrou em 2019 também apresentaram classificação por elemento de despesa, (<https://www.mdr.gov.br/termos-de-cooperacao>, consultado em 20/7/2020).

A não classificação da despesa por elemento de despesa decorre do entendimento da CPO de que tal detalhamento da despesa não é necessário. Entretanto, as melhores práticas em voga na Administração Pública Federal mostram que esse não é um entendimento majoritário. Ademais, o não detalhamento da despesa fere o princípio da transparência e pode levar a Sudam a ser questionada judicialmente por falta de transparência em suas ações.

Sendo esse o entendimento pacificado na Administração Pública Federal, que editou o Decreto nº 10.426/2020, no qual determina que o plano de aplicação, que é parte integrante do plano de trabalho, seja consolidado até o nível de elemento de despesa, sendo publicado juntamente com TED no “site” da Instituição responsável:

Art. 8º O plano de trabalho integrará o TED e conterá, no mínimo:

(...)

V - o plano de aplicação consolidado até o nível de elemento de despesa;

(...)

Art. 14. O TED e seus eventuais termos aditivos serão assinados pelos partícipes e seus extratos serão publicados no sítio eletrônico oficial da unidade descentralizadora, no prazo de vinte dias, contado da data da assinatura.

Parágrafo único. As unidades descentralizadora e descentralizada disponibilizarão a íntegra do TED celebrado e do plano de trabalho atualizado em seus sítios eletrônicos oficiais no prazo a que se refere o caput.

Ante o exposto, fica evidente que a classificação das despesas a serem realizadas, por meio de TED, devem ser classificadas até o elemento de despesa.

6. Demora na liberação dos valores do TED.

A Sudam demora em efetuar a liberação dos valores dos TED, em que atua como unidade descentralizadora. Essa situação prejudica a execução e o atendimento dos objetivos do TED, principalmente, no caso de unidades descentralizadas que apresentam peculiaridades na contabilização da despesa, impossibilitando a realização de despesas após o encerramento do exercício financeiro. No Quadro 4 fica evidente essa demora, que pode chegar até a um ano, entre a entrada do pedido e a liberação dos valores.

Quadro 5 - Tempo decorrido entre apresentação do pedido e liberação dos valores

TED	ENTRADA NA SUDAM	PUBLICAÇÃO	LIBERAÇÃO	TEMPO
001/2019	12/04/2019	01/08/2019	29/08/2019	+ 4 meses
002/2019	17/06/2019	20/11/2019	03/12/2019	+ de 5 meses
003/2019	13/06/2019	18/12/2019	19/06/2020	+ 12 meses

Fonte: Processos SEI nº 59004.001201/2019-55, 59004.001220/2019-81 e 59004.000760/2019-48

Ressalta-se que a Equipe de Auditoria não evidenciou que a demora decorra da morosidade na atuação de nenhuma das Unidades Internas da Sudam envolvidas no processo, se atendo tão somente ao tempo transcorrido entre a entrada do pleito e a liberação dos valores.

A demora na tramitação dos processos decorrentes de TED contraria o princípio da eficiência e o objetivo estratégico nº 8 da Sudam, uma vez que vai na contramão da excelência na gestão pública. Essa situação decorre da ausência do mapeamento do processo de TED, com a construção do fluxograma do processo e de um manual que estabeleça prazos e entregas.

A COGID deixa bem clara a situação a ser superada, quando afirma que:

Isto nos aponta para um desafio externo e interno na busca de um aprimoramento no sentido de aperfeiçoar o tempo entre ao pedido e a efetiva liberação, para atender as políticas públicas e melhor gerir os recursos. Assim sendo, sentimos a necessidade de um manual de procedimentos de uma rotina padronizada, a exemplo do SICONV, para elaborar o documento adequado à realidade do caso concreto.

Uma das consequências imediatas dessa demora é a devolução de valores feita pela unidade descentralizada e a expiração do prazo de vigência do TED, como evidenciado nos TED celebrados em 2019.

O parâmetro para a conclusão do processo não deve ser a liberação dos valores, mas o atendimento do fim proposto pelo TED, uma vez que a demora está impedindo a realização das ações, fazendo com que nem o objeto da descentralização e nem os objetivos pretendidos sejam alcançados. Ou seja, todo o custo operacional que a Sudam tem para disponibilizar o crédito para a unidade descentralizada está sendo em vão.

Desta forma, melhor seria que a Sudam realizasse reunião com as partes interessadas e a unidade descentralizada antes da celebração do TED para elaborar estratégias capazes de fazer a liberação ocorrer dentro de um prazo exequível.

7. Classificação orçamentária incorreta.

No Parecer nº 151/2019-DACO/CPO/DPLAN, referente ao TED 003/2019, que tem como objeto: “Programa de Formação em Gestão Ambiental da Bacia do Rio Marapanim: oficinas, palestras e minicursos”, a CPO enquadrou o objeto do TED no Programa 2029 - DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TERRITORIAL - Ação 7K66 – APOIO A PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL LOCAL INTEGRADO.

Da consulta ao SIOP, foi verificado que a referida ação apresenta as seguintes características:

Objetivo: 0840 - Promover a estruturação de atividades produtivas, arranjos produtivos e rotas de integração para o Desenvolvimento Regional e Territorial.

Descrição: Fortalecimento da capacidade produtiva, inclusive com a aquisição de equipamentos, construção de equipamentos urbanos, implantação da infraestrutura social de apoio à produção, construção de obras civis, implantação de sistemas de geração de energia, canalização, tratamento e abastecimento de água e transporte, bem como a realização dos estudos e elaboração dos projetos intrínsecos.

Especificação do Produto: Promoção de projetos voltados para a dinamização das atividades econômicas buscando a melhoria da qualidade de vida nos municípios.

Desta forma, fica evidente que a ação em questão foi criada para apoiar o desenvolvimento de projetos voltados para o fomento da economia local, não tendo relação com projetos relacionados com a gestão ambiental de bacias hidrográficas.

A CPO entende que o objetivo da ação é abrangente abrindo a possibilidade de incluir outros projetos, além dos projetos voltados para o fortalecimento da capacidade produtiva.

Segundo o plano de trabalho, o referido programa apresenta os seguintes objetivos:

Objetivo geral:

Proporcionar informação e conhecimento técnico e científico a fim de subsidiar a ação pública, os diversos atores locais e agentes públicos e privados, na tomada de decisões consoante ao Gerenciamento Integrado da Bacia Hidrográfica do Rio Marapanim (Estado do Pará), na perspectiva do planejamento do desenvolvimento local.

Objetivos específicos:

- a) Proporcionar o diálogo entre Ciência, técnica e saberes locais de forma a empoderar os diversos atores e agentes públicos e privados para o estabelecimento de ações consoante o uso, o aproveitamento e a gestão dos recursos naturais;
- b) Sistematizar e organizar dados e informações técnicas e científicas relativas às características físicas e naturais da bacia hidrográfica, assim como as diversas formas de apropriação, uso e aproveitamento dos recursos naturais, em especial relativo aos impactos sobre os recursos hídricos;
- c) Proporcionar a difusão de informações e conhecimentos técnicos e científicos da bacia hidrográfica do rio Marapanim por meio de palestras, minicursos e oficinas.

Do cotejo entre as informações extraídas do SIOP e os objetivos do programa insculpidos no plano de trabalho, fica evidente o descompasso entre ambos, uma vez que a referida ação não tem relação com ações de capacitação ou ações voltadas ao gerenciamento de recursos hídricos.

A ação orçamentária representa um detalhamento dos programas, por vezes segmentando os trabalhos com bases em linhas específicas para atender as necessidades da sociedade, ou até de outros entes da federação. Por meio das ações, o governo executa os programas e avança nos objetivos para cada uma das áreas. Ou seja, as ações orçamentárias não são mera abstração legal, criada para a alocação indiscriminada de projetos ou atividades, mas deve haver conexão entre a ação orçamentária e o projeto ou atividade a ela vinculado. Não é demais esclarecer que na LOA de 2019 existem diversas ações orçamentárias voltadas para o gerenciamento de recursos hídricos, como exemplificado no Quadro 6.

Quadro 6 - Programa - 2084 - Recursos Hídricos

AÇÃO	PRODUTO
20VS - Formulação e Apoio à Implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos	Plano Nacional e Planos Estaduais de Recursos Hídricos elaborados e revisados; formulação e planejamento de políticas públicas de recursos hídricos; resoluções aprovadas; diretrizes e critérios para a gestão dos recursos hídricos;

	projetos apoiados e estudos elaborados.
20WI - Implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos	Sistema de gestão de recursos hídricos nacional e estaduais apoiados com ações diretas e/ou apoio a ações de interesse local.

Fonte: SIOF

Esse também é o entendimento do TCU que, no Acórdão nº 5130/2017 – 1ª Câmara, ao julgar as contas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, assim se manifestou:

a) observe com rigor as determinações legais pertinentes, **abstendo-se de celebrar convênios cujos objetos não se coadunem com o objetivo do programa e a finalidade da ação orçamentária**, atentando para o público-alvo contemplado na referida ação e para a exata forma de implementação da mesma, sob pena de incidência nos atos de improbidade administrativa tipificados nos incisos IX e XI do art. 10 da Lei 8.429/92, e que **faça consignar nos pareceres de análises técnica/jurídica da proposição a pertinência entre o objeto proposto e o objetivo do programa e a finalidade da ação orçamentária** que irá suprir os recursos; (grifos nossos).

Essa situação decorre do entendimento da Unidade Auditada de que a ação orçamentaria apresenta um campo de atuação vasto, possibilitando fazer o enquadramento do objeto do TED em questão. A execução de projeto em desconformidade com as ações orçamentárias de competência da Sudam contrariam o disposto nas normas que regulam a execução do TED, uma vez que não apresenta conformidade com a classificação funcional programática em questão.

Ressalta-se que em nenhum momento questiona-se a importância ou a ausência de relação do objeto do TED com os objetivos da Sudam, mas tão somente o nexo entre a ação orçamentária e o objeto do TED.

8. A CPO e a AGI não estão atuando nos TED que estão relacionados ao desenvolvimento de atividades meio da Sudam.

A Sudam em 2018 celebrou os TED nº 04/2018 e 05/2018 com a UFPA, no montante de R\$ 628.305,00, que tinham como objeto a consecução de atividades inerentes à área meio da Sudam. Tanto a CPO quanto a AGI, sob o fundamento de que a Resolução DICOL nº 201/2017 tem como escopo regulamentar a celebração de TED voltados para a execução de ações finalistas da Sudam, deixaram de atuar nos referidos instrumentos de descentralização de créditos.

O Regimento Interno da Sudam deixa clara a obrigatoriedade da atuação das referidas unidades nesse tipo de ação, conforme artigos a seguir transcritos:

Atribuição da AGI:

Art. 17. À Assessoria de Gestão Institucional-AGI compete:

(...)

XII-**assessorar o Superintendente** no atendimento de pleitos de emendas parlamentares e nos **pleitos apresentados por instituições públicas** e privadas, que **visem à celebração** de convênios **e instrumentos afins**; (grifos nossos).

Atribuição da CPO:

Art. 46. À Coordenação de Planejamento e Programação Orçamentária-CPO, como unidade integrante da estrutura organizacional da Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas, compete:

(...)

V-coordenar a recepção, o **enquadramento orçamentário**, a análise de contrapartida e a **análise prévia das propostas** de pleitos que **demandem apoio técnico e financeiro** da Sudam, mediante a celebração de contratos de repasse, convênios e **outros ajustes congêneres**; (grifos nossos).

Desta forma, fica evidente que apesar da Resolução DICOL nº 201/2017 desobrigar as referidas unidades de tais competências, elas não poderiam deixar de ser cumpridas.

Não é demais esclarecer que o objeto do TED não tem o condão de modificar os requisitos necessários para a celebração do TED. Não há como se considerar que sendo o TED voltado para execução de ações finalísticas há necessidade de controles, enquanto que para o TED voltado às ações da área meio não deve haver controles.

A situação encontrada decorre de entendimento incorreto tanto da CPO quanto da AGI sobre suas competências regimentais e pode levar à nulidade do ato administrativo pelo não cumprimento dos requisitos legais para a validade do ato administrativo.

9. Ausência de elementos que comprovem a realização de pesquisa de preços para confirmar a adequabilidade dos preços constantes do Plano de Trabalho dos TED 01 e 02/2019.

Da análise dos processos referentes aos TED 01 e 02/2019 celebrados entre Sudam e Embrapa não foi identificada a análise de custos que demonstrem que as despesas relacionadas nos TED estão compatíveis com o valor de mercado, evitando a realização de despesas superfaturadas, que gerem prejuízo ao erário.

A COGID e COGPE informaram que as pesquisas foram feitas, entretanto, não foram juntadas aos autos, uma vez que demonstraram que os valores do plano de trabalho

estavam compatíveis com os preços de mercado. A COGPE sustenta, ainda, que não existe obrigatoriedade legal para a realização de coleta de preços, uma vez que:

..a verificação do atendimento dos dispositivos legais na execução dos recursos recebidos é da Unidade Descentralizada, pois deverá na instrução do processo licitatório realizar pesquisa de mercado para obter referencial de preço, cabendo à SUDAM, no entanto, fazer constar em seu Relatório de Gestão, para fins de prestação de contas aos órgãos de controle, os resultados alcançados com a descentralização dos recursos.

Assiste razão à COGPE, não há determinação legal para que a unidade descentralizadora realize a verificação de que os valores constantes do orçamento da despesa são compatíveis com os valores de mercado. Entretanto, considerando as melhores práticas utilizadas na Administração Pública federal, melhor seria que a Unidade Técnica efetuasse uma análise de custo prévia, conforme entendimento constante do Manual de Procedimentos-Termo de Execução Descentralizada do Ministério do Turismo:

É obrigatória a realização de análise de custos prévia à formalização do TED, de forma análoga ao disposto na Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Haja vista a análise de custos ser uma boa prática, ao fixar os valores a serem transferidos, os entes farão essa análise “de maneira que o montante de recursos envolvidos na operação seja compatível com o seu objeto, não permitindo a transferência de valores insuficientes para a sua conclusão, nem o excesso que permita uma execução por preços acima dos vigentes no mercado” (pág. 16).

Caberá à área técnica do MTur analisar o Plano de Trabalho e, caso necessário, deverá ser solicitada a sua complementação junto ao potencial parceiro. Inclui-se também, no processo físico/eletrônico, as cotações de preços para validar a conformidade com o preço de mercado. No caso de contratações nacionais ou internacionais, o órgão federal parceiro deverá comprovar a compatibilidade com os preços de mercado, por meio de pelo menos 3 (três) cotações de preços válidos (pág. 17).

Sendo esta prática também adotada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), em sua Orientação Administrativa nº 01/2019 – DPA/IPHAN, que padroniza os processos vinculados à gestão do TED no âmbito do IPHAN.

O TCU em seu Acórdão nº 149/2019 – 1ª Câmara, julgando as contas de 2016 da Secretaria Executiva do Ministério da Cultura apresentou o mesmo entendimento:

1.7.2.2. no âmbito de Termos de Execução Descentralizada – TEDs em que o MinC figure como descentralizador, a **ausência de análise detalhada do custo dos itens previstos no Plano de Trabalho, de forma a validar o valor objeto da descentralização**, evitando descentralizações em excesso ou insuficientes para os propósitos formulados, o que foi identificado nos TEDs firmados com a Universidade Federal do ABC – UFABC (processo 01400062344/2015-57) e com a Universidade Federal do Paraná – UFPR (processo 01400.045448/2015-05), afronta ao disposto no art. 116, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e o princípio do planejamento disposto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967 (grifos nossos).

O Decreto nº 10.426, de 16/7/2020, apesar de trazer a figura da “declaração de compatibilidade de custos” a ser apresentada pela unidade descentralizada, afirma que o plano de trabalho será analisado quanto à viabilidade, aos custos, à adequação ao programa e à ação orçamentária e ao período de vigência (§ 1º do artigo 8º).

A ausência de documentos que comprovem a realização da análise detalhada do custo dos itens previstos no Plano de Trabalho decorre do entendimento das Unidades Técnicas que tais documentos não necessitam ser juntados aos autos do processo de TED, visto não haver obrigatoriedade na realização da referida análise. Essa situação contraria os princípios da transparência e economicidade podendo levar à compra de bens e contratação de serviços com preços acima da média de mercado.

10. Acolhimento do pedido de aditamento feito fora do prazo.

O TED 003/2019, tinha sua vigência no período de 18/12/2019 a 18/3/2020. Encerrada a vigência do referido termo, deveria constar nos autos do processo a apresentação do relatório de cumprimento do objeto, conforme item IV, letras “a” e “b” do TED. Contudo não foi encontrado tal documento.

No processo foi verificado que a UFPA solicitou a prorrogação da vigência do TED, por meio de ofício S/N NUMA, de 20/2/2020, recebido na Sudam na mesma data.

No item “Vigência do TED” consta a seguinte informação:

“Este TED terá vigência de 03 (três) meses, contados a partir da sua publicação no site da Sudam, podendo ser prorrogada, mediante termo aditivo, por solicitação da unidade descentralizada, devidamente fundamentada, no mínimo, 30 (trinta) dias antes do seu término”.

Tendo em vista que o documento foi publicado no site da Sudam no dia 18/12/2019 e sua vigência era de três meses, o mesmo se encerrou no dia 18/3/2020.

Tendo a UFPA solicitado a prorrogação do TED, no dia 20/2/2020, o tempo transcorrido entre 20/2/2020 e 18/3/2020 foi de 28 dias, ou seja, inferior a 30 dias, logo o pedido de prorrogação foi feito fora do prazo legal.

Apesar do pedido de prorrogação ter sido feito fora do prazo, a COGID se manifestou favorável ao aditamento do TED, conforme documentos Parecer Técnico nº 8 (SEI 0237555), contrariando o que dispõe o próprio TED.

Essa situação decorre da falta de mecanismos de controle de prazo pela Unidade Técnica responsável pela gestão do TED no âmbito da Sudam. Situação que levou ao não cumprimento das metas determinadas no TED e à possível assinatura de termo aditivo de documento que não mais existe no mundo jurídico, uma vez que seu prazo

de vigência expirou. Outra consequência é a não comprovação do uso dos valores liberados pela UFPA, cabendo a devolução dos mesmos à Sudam.

Desta forma, melhor seria que a Sudam realizasse reunião com as partes interessadas e a unidade descentralizada antes da celebração do TED para avaliar o prazo de execução do objeto do TED e possíveis riscos para o não atendimento do mesmo, com a proposição de adequação caso fosse necessário.

11. Ausência de transparência nos custos elencados nos Planos de Trabalho dos TED celebrados entre Sudam e UFPA nos anos de 2018 e 2019.

A Sudam celebrou TED com a UFPA sem que sejam especificadas de forma clara as despesas realizadas, impossibilitando verificar a compatibilidade dos preços orçados pela UFPA com os preços praticados no mercado ou se as despesas incluídas nos planos de trabalho são elegíveis, considerando tanto o entendimento da CGU quanto a jurisprudência do TCU.

No TED nº 03/2019 celebrado entre a Sudam e UFPA que tem como objeto: “Programa de Formação em Meio Ambiente para a Gestão da Bacia Hidrográfica do Rio Marapanim (PA)”. No valor de R\$ 260.000,00, constam as despesas elencadas na Tabela 3.

Tabela 3 - Quadro de despesas – TED 03/2019

Natureza da Despesa	Descrição*	Valor
33.90.14	Diárias de hospedagem	14.200,00
33.90.30	Material de consumo	9.000,00
33.90.36	Bolsas e estagiários	171.100,00
33.90.39	Pessoa jurídica	52.000,00
33.90.95	Diárias de alimentação	13.700,00
Total		260.000,00

Fonte: Plano de Trabalho (SEI nº 59004.001201/2019-55)

*Todas as despesas correspondem à realização das atividades: oficinas, palestras e cursos.

A COGID esclareceu que as despesas com “bolsas e estagiários” correspondem às seguintes despesas:

Tabela 4 - Despesas com Bolsas e estagiários

Descrição	Unidade	Quantidade	Valor	
			Unitário	Total
Diárias colaborador eventual	Unidade	10	240,72	2.407,20
10 Bolsas de extensão	Horas	90	100,00	90.000,00
01 Bolsa Acompanhamento acadêmico	Meses	06	2.285,00	13.710,00
03 Bolsas Acompanhamento acadêmico	Meses	06	500,00	9.000,00
01 Bolsa Acompanhamento acadêmico	Meses	06	800,00	4.800,00
03 Bolsas Acompanhamento acadêmico	Meses	06	1.100,00	19.800,00
03 Bolsas de estágio graduando	Meses	06	560,00	10.080,00
02 Bolsas de mestrado	Meses	06	810,00	9.720,00
02 Bolsas de doutorado	Meses	06	960,00	11.520,00
Total				171.100,00

Fonte: Resposta COGID

Da análise do quadro de despesas e cotejamento com o Plano de Trabalho e com os esclarecimentos apresentados pela COGID não fica claro: a) quais seriam as despesas com material de consumo; b) qual o referencial para definição dos valores das bolsas e da quantidade de horas disponibilizadas para cursos; c) o porquê da realização de despesas com diárias para colaboradores eventuais; d) o porquê da realização de despesas com Indenização pela Execução de Trabalhos de Campo (33.90.95) e e) quais as despesas estão incluídas na taxa de administração a ser paga pela Sudam no valor de R\$ 52.000,00, sendo R\$ 13.000,00 para a PROAD, 13.000,00 para o NUMA e R\$ 27.000,00 para a FADESP.

No TED 04/2018 celebrado entre a Sudam e a UFPA que tem como objeto: “Mapeamento de Competências, Avaliação de Clima Organizacional e Trilhas de Aprendizagem”. No montante de R\$ 261.300,00.

Tabela 5 - Quadro de despesas – TED 04/2018-I

Elemento de Despesa	Descrição	Unidade	Quantidade	Valor unitário	Total
33.90.18	Bolsa de Ensino	Unidade	30	2.200,00	66.000,00
33.90.20	Bolsa de pesquisa	Unidade	08	6.200,00	49.600,00
33.90.20	Bolsa de pesquisa	Unidade	16	2.200,00	35.200,00
Total			54		150.800,00

Fonte: Plano de Trabalho (SEI nº 59004.005910/2017-48)

Tabela 6 - Quadro de despesas – TED 04/2018-II

Elemento de Despesa	Descrição	Unidade	Quantidade	Valor unitário	Total
33.90.18	Bolsa de Pesquisa	Horas	850	130,00	110.500,00

Fonte: Plano de Trabalho (SEI nº 59004.005910/2017-48)

Da análise do TED e do Plano de Trabalho não ficou claro a necessidade de 54 bolsas para a execução do mapeamento de competências da Sudam e nem o referencial usado para definir o valor das bolsas a serem pagas e nem porque foi classificada como bolsa de pesquisa a despesa com a produção e disponibilização de conteúdo para ambiente EAD e que parâmetros foram utilizados para definir a hora da bolsa de pesquisa em R\$ 180,00 e a quantidade de horas necessárias para a produção do conteúdo em EAD.

No TED 05/2018 celebrado entre a Sudam e a UFPA que tem tema como objeto: “Realização do Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para qualificar os servidores da SUDAM, na forma de curso de pós-graduação na modalidade presencial, que será executado conforme condições e especificações descritas neste Plano de Trabalho”. No montante de R\$ 367.005,00.

Tabela 7 - Despesas para a realização do TED 05/2018

Elemento de Despesa	Descrição	Valor
339036	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	288.204,00
339147	Obrigações Tributárias e Contributivas	5.400,00
339039	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	73.401,00
Total		367.005,00

Fonte: Plano de Trabalho (SEI nº 59004.003164/2018-39)

Da análise do Plano de Trabalho não fica claro com que serão realizadas as despesas no montante de R\$ 367.005,00 e se as despesas de R\$ 73.401,00; que corresponde a 25% da despesa com “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física”, e “Obrigações Tributárias e Contributivas” se referem à cobrança de taxa de administração.

As informações constantes nos planos de trabalho e nos TED são vagas no tocante às despesas a serem realizadas, contrariando o princípio da transparência pública. Contraria, ainda, as boas práticas na celebração de convênios e/ou contratos com as Instituições Federais de Ensino (IFE) e Fundações de Apoio, consubstanciadas na “Coletânea de Entendimentos – Gestão de Recursos das Instituições Federais de Ensino Superior e dos Institutos que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - Perguntas e respostas” (Brasília, 2013) da CGU:

58 Quais as formas de pagamento de bolsas diretamente pelas IFEs?

As bolsas eventualmente criadas pelas IFEs deverão ser oferecidas a pessoas diretamente ligadas à instituição, como meio para a efetivação de suas atividades científico-educacionais. No entanto, a criação/uso desse benefício deverá obedecer às seguintes regras gerais aplicáveis a toda a Administração Pública:

1. Não deve constituir prestação pecuniária de natureza salarial, mas de doação civil a título de incentivo;

2. Devem ser observados os recursos, os limites orçamentários, bem como a finalidade e descrição da ação orçamentária;
3. Deve haver previsão de criação das bolsas pelo Conselho Superior da IFE ou órgão equivalente, bem como dos seus quantitativos, critérios de seleção e de elegibilidade para o recebimento das bolsas;
4. Deve existir um projeto específico que comprove sua finalidade vinculada ao desenvolvimento da área do aprendizado ou ao desenvolvimento de um trabalho de pesquisa científica ou tecnológica;
5. Deve ser comprovado que a atividade desempenhada não seja vinculada ao cumprimento de uma competência própria de seu cargo efetivo, ou seja, que a atribuição desempenhada seja uma atividade extra-laboral;
6. Deve haver prazo determinado para a conclusão do projeto de capacitação ou de pesquisa.

60 Em que natureza de despesa deve ser realizado o pagamento de bolsas pelas IFEs?

As bolsas devem ser pagas no grupo da natureza de despesa do 3.3.90 (Outras Despesas Correntes), ou no elemento 18 (Auxílio Financeiro a Estudantes), ou, ainda, no elemento 20 (Auxílio Financeiro a Pesquisadores).

72 O que são serviços de terceiros pessoa física? Quais as formas de contratação e pagamento desses serviços?

Serviços de terceiros pessoa física são as despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física, pagas diretamente a esta e não enquadradas nos elementos de despesa específicos, tais como: remuneração de serviços de natureza eventual, prestados por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; gratificação por encargo de curso ou de concurso; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.

93 Como podemos diferenciar na prática a cobrança de “taxa de administração” (não permitida) de “despesas administrativas” (permitidas)?

A taxa de administração caracteriza-se por ser fixada em um percentual sobre o valor do instrumento, sem que haja a especificação das despesas a serem cobertas por esse valor. Por outro lado, as despesas administrativas deverão estar demonstradas no plano de trabalho, de forma que fique comprovada sua vinculação ao objeto do convênio, além da expressa autorização para que possam ser efetuadas.

Desta forma, fica evidente que não poderiam ser realizadas despesas com taxa de administração, mas apenas com despesas administrativas e para que seja caracterizada como despesa administrativa deve haver nexo causal entre a despesa realizada e o objeto do TED. Sendo este o entendimento do TCU.

Acórdão 2233/2018-Primeira Câmara

É irregular, nos contratos de prestação de serviço com fundações de apoio, o estabelecimento de remuneração com base em taxa de administração, comissão, participação ou outra espécie de recompensa variável, que não traduza preço certo fundamentado nos custos operacionais dos serviços prestados.

Não é possível o pagamento de bolsas em outro elemento de despesa que não no 33.90.18 ou 33.90.20, logo não poderia ser orçado o pagamento de bolsas no elemento de despesa 33.90.36.

No tocante ao pagamento de bolsas de pesquisa, caso fosse considerado como parâmetro os valores pagos pelas instituições de fomento a pesquisa, deveria ter sido utilizada como referencia a Portaria Conjunta - CAPES/CNPq nº 1/2013, a qual define o valor das bolsas de estudo no país:

Art. 1º Reajustar o valor das mensalidades de bolsas de estudo pagas pela CAPES e pelo CNPq, no país, para: R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais) no nível de mestrado, R\$ 2.200,00 (dois mil e duzentos reais) no nível de doutorado, R\$ 4.100,00 (quatro mil e cem reais) no nível de pós-doutorado, com efeitos financeiros a partir de 1º de abril de 2013.

O pagamento de diárias deve ser classificado no elemento de despesa 33.90.14 para servidores da entidade ou 33.90.36 para colaboradores eventuais e não em outro elemento de despesa.

As despesas com material de consumo devem ser evidenciadas por meio de planilha de custo, cabendo a realização de coleta de preços para se evitar o pagamento de despesas acima do preço de mercado.

Essa situação tem origem na ausência de informações das áreas competentes sobre as boas práticas aplicadas na celebração de convênios ou contratos com IFEs e pode levar à realização de despesas inelegíveis ou contrárias ao entendimento dos órgãos de controle interno e externo, prejudicando a aprovação das contas da Sudam.

RECOMENDAÇÕES

Recomendações à CPO:

1 – Realizar, em parceria com o NGRC, o mapeamento de riscos dos processos de sua competência, com a criação de controles internos da gestão capazes de mitigar os riscos identificados.

Achado nº 1

2 – Realizar, em parceria com a AGI, o mapeamento dos processos de sua competência, com a identificação dos principais pontos de controle interno da gestão.

Achado nº 1

3 - Elaborar manual de procedimentos ou Procedimento Operacional Padrão para os processos de sua competência, em que sejam especificadas as rotinas, o fluxograma do processo e os controles internos de gestão utilizados no acompanhamento e monitoramento de suas atividades.

Achado nº 1

4 – Elaborar, com o auxílio da AGI, novos indicadores de desempenho, que possibilitem mensurar o desempenho da CPO e de sua força de trabalho, considerando suas atribuições e principais atividades desenvolvidas.

Achado nº 2

5 - Elaborar relatórios gerenciais periódicos, definindo o conteúdo mínimo, os prazos e as partes interessadas no recebimento dos relatórios, com a definição de rotinas e modelos dos novos relatórios.

Achado nº 3

6 - Elaborar mecanismos de controle compensatório para mitigar os riscos decorrentes do não atendimento do princípio da segregação de funções.

Achado nº 4

Recomendações à AGI:

7 - Elaborar manual de procedimentos ou Procedimento Operacional Padrão para os processos de TED, com base no Decreto nº 10.426/2020, identificando competências, rotinas, fluxograma do processo, riscos e os controles internos da gestão utilizados no acompanhamento e monitoramento do TED.

Achado nº 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11

8 - Orientar as Unidades Técnicas que antes da celebração do TED faça reunião com as partes interessadas no intuito mapear possíveis riscos de inexecução dos TED para o desenvolvimento de medidas de mitigação, devendo essa orientação ser normatizada para que tenha aplicabilidade.

Achado nº 6

Recomendação à COGID:

9 - Apresentar à AUD o parecer da Procuradoria Federal junto à Sudam sobre a regularidade ou não do termo aditivo do TED 003/2019.

Achado nº 10

Recomendação à COGID e CGP:

10 – Apresentar informação à AUD, em formato de relatório, contendo esclarecimentos sobre os orçamentos de despesa dos TED sob sua responsabilidade, com a disponibilização de resposta e informações fornecidas pela UFPA sobre a situação configurada no achado nº 11.

Achado nº 11

CONCLUSÃO

Dos trabalhos de auditoria realizados na CPO objetivando avaliar os controles internos de gestão, a governança e o gerenciamento de riscos, nos processos de enquadramento orçamentário de Convênios, TED e da programação orçamentária da Sudam foi identificada a ausência de mapeamento de rotinas e procedimentos, com a consequente falta de controles internos da gestão integrados e de mapeamento de riscos dos processos geridos pela CPO. Essa situação tem levado a CPO a descumprir o princípio da segregação de funções e a não elaborar relatórios gerenciais periódicos para munir a alta administração de informações orçamentárias necessárias para a tomada de decisão. Foi identificada, ainda, a inexistência de indicadores de desempenho válidos, o que impossibilita avaliar tanto o desempenho da unidade quanto o desempenho de seus servidores.

Outra ocorrência identificada foi a ausência de normatização interna abrangente e de manual de procedimentos para a condução dos processos de TED, no âmbito da Sudam, o que tem levado a indefinição sobre as responsabilidades e competências das áreas envolvidas no processo, principalmente nos TED que não tem como objeto atividades finalísticas. Essa situação que pode levar a Sudam a prejuízos pela não execução do objeto do TED, sem que ocorra a devolução de valores ou pela aquisição de bens ou contratação de serviços pela unidade descentralizada em valores superiores aos valores de mercado.

Em razão das situações encontradas, a principal recomendação foi a realização do mapeamento dos processos, de riscos dos processos, com a criação de controles internos da gestão capazes de mitigar os riscos identificados e a elaboração de manual de procedimentos, em que sejam especificadas as rotinas, o fluxograma do processo e os controles internos de gestão utilizados no acompanhamento e monitoramento das atividades da CPO. No mesmo sentido foi recomendada a elaboração de manual de procedimentos para os processos de TED, com base na legislação vigente.

Belém, 26 de agosto de 2020.

NOME: Hélio Ferreira Monteiro

CARGO: Economista

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por: Jefferson Medeiros dos Santos

Cargo: Auditor-Chefe da Auditoria-Geral da Sudam

Assinatura:

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Achado de Auditoria 1

Resposta apresentada pela CPO:

A CPO, por meio do Ofício nº 21/2020-CPO/DPLAN (SEI 0270007), de 3/8/2020 assim se manifestou:

“Apesar de não haver um mapeamento dos processos, a prática e a vivência, juntamente com o baixo contingente de servidores da CPO, proporciona uma variação praticamente nula da forma como devem ser desempenhadas as atividades.”

“A delegação de atribuições proporciona uma centralização de atividades e um risco, o que pode acarretar em dificuldades caso um único servido que desempenha determinada tarefa se ausente por algum motivo, por se tratar de uma unidade com poucos colaboradores.”

“Os controles internos na SUDAM são incipientes, como o próprio documento da Auditoria informa, devendo primeiro partir da instituição, para então levar às unidades a também executarem seus controles individuais. É necessário um parâmetro da instituição que sirva como base.”

“Importante ressaltar que existem determinações legais que coordenam nossas atividades, portanto, mesmo sem o mapeamento, existe um parâmetro legal a ser seguido e que padroniza o modelo de trabalho a ser desempenhado, como os atos, portarias interministeriais e LDO, por exemplo.”

Resposta apresentada pelo NGRC

O NGRC, por meio do e-mail de 5/8/2020 apresentou a seguinte manifestação:

“Primeiramente, cabe destacar que o NGRC é uma estrutura que integra o Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos – CGIRC, instituído pelo Ato Ad Referendum nº02, de 31/1/2020, referendado pela Resolução nº02, de 27/07/2020.”

“Neste sentido, dentre suas atribuições regimentais, contidas no art. 8º do ato supracitado, compete:”

“I - auxiliar a alta administração na implementação e na manutenção de processos, estruturas e mecanismos adequados à incorporação dos princípios e das diretrizes da governança;”

“X - prestar orientação técnica às unidades administrativas da Sudam sobre os temas de governança, integridade, riscos e controles internos da gestão;”

“XI - atuar como facilitador na integração dos responsáveis pela gestão de integridade, riscos e controles internos de gestão;”

“XII - coordenar e acompanhar todas as fases do processo de gestão de riscos;”

“Em seguida, houve designação de Grupo de Trabalho para realizar estudos e apresentar proposta de integração e atualização dos temas Governança, Integridade, Riscos e Controles, com consequente e imprescindível atualização dos documentos relacionados a esses temas no âmbito desta Sudam, conforme Portaria nº 82, de 01/04/19 e alterações. O referido trabalho foi concluído em junho de 2019 e, posteriormente, encaminhado ao então coordenador do NGRC para as providências cabíveis, conforme recomendações exaradas no Relatório nº 02/2019-GTGOVERNANÇA, constante no processo nº 59004.000978/2019-01.”

“Após as tramitações ocorridas ao longo do segundo semestre de 2019 e início de 2020, o processo teve as propostas de atos e revisões aprovados pelo CGIRC, sendo posteriormente devolvidos ao NGRC.”

“Em fevereiro de 2020, foi designada pelo CGIRC a nova estrutura do NGRC, por meio da Portaria nº 36, de 17/02/2020, registrada no processo nº 59004.002302/2018-62.”

“Isto posto, o NGRC pôde providenciar a retomada dos trabalhos em relação à conclusão do Projeto Piloto, com o encaminhamento do Relatório Semestral à DGFAI para preenchimento e encaminhamentos ao CGIRC, os quais foram realizados em abril de 2020, com os devidos registros no processo acima citado. Ressalta-se que o processo encontra-se, ainda, no CGIRC para aprovação.”

“Após algumas tratativas em relação à proposição de metodologia de gestão de riscos a ser adotada pelo NGRC, cujas etapas encontram-se no Plano de Gestão de Riscos da Sudam, e devido ao atual estado de pandemia, com consequente necessidade de realização de trabalho remoto pelos servidores da Sudam, foi realizada reunião por videoconferência em 17/06/2020, para tratar das providências a serem adotadas para continuar com as atividades junto à DGFAI, com expansão da análise de riscos para as demais coordenações e processos, bem como da necessidade de apresentação dos trabalhos aos novos diretores.”

“02. Ausência de mapeamento dos processos, de mapeamento de riscos e de formalização dos controles internos de gestão conduzidos pela Unidade Auditada.”

“02.1. Ausência de mapeamento dos processos.”

“Quanto ao mapeamento dos processos nas unidades, este NGRC entende ser atribuição regimental da Assessoria de Gestão Institucional – AGI, a orientação e coordenação da ação, conforme disposto no art. 17 do Regimento Interno da Sudam, cabendo a este Núcleo a colaboração no processo.”

“02.2. Ausência de controles internos da gestão formalizados.”

“Em relação à ausência de controles internos da gestão formalizados, para a definição dos mesmos, entende-se que é necessário que haja a avaliação dos riscos inerentes às atividades realizadas pelas unidades auditadas. Dessa forma, primeiramente deve-se fazer o mapeamento dos processos da unidade, com vistas à identificação e avaliação dos riscos existentes.”

“Neste sentido, o NGRC está planejando ações para realizar o mapeamento de riscos junto às unidades, iniciando pela DGFAI e prosseguindo para as demais diretorias da Casa.”

“02.3. Ausência de mapeamento de riscos.”

“Conforme acordado em reunião com a Alta Administração da Sudam, o NGRC elaborou um plano de ações para orientar as unidades no mapeamento de riscos, por meio de ações que envolvem desde a capacitação da temática em cada área, até o acompanhamento dos trabalhos, conforme segue:”

“1. Reunião com CGIRC – realizada em 27/07/2020”

“2. Reunião com a Diretoria e Coordenações – realizada em 22/07/2020”

“3. Indicação dos pontos focais – Concluída em 27/07/2020”

“4. Capacitação dos Pontos Focais – prevista para 2ª quinzena de agosto”

“I. Conceitos de Governança, Riscos e Controles internos”

“II. Sistema Agatha”

“5. Reunião com os servidores lotados na DGFAI”

“6. Etapas de gestão de riscos”

“I. Análise de ambiente e fixação de objetivos”

“II. Identificação de Riscos”

“III. Avaliação de Riscos e Controles”

“IV. Tratamento de Riscos”

“V. Monitoramento e Análise Crítica”

“VI. Comunicação e Consulta”

“VII. Controle e Avaliação”

“7. Relatórios semestrais – a cada ciclo de 6 meses, as unidades encaminharão os resultados, via relatório gerado a partir do sistema Agatha.”

“Com a realização inicial na DGFAI, presume-se que as demais unidades sejam capacitadas e iniciem suas atividades até o final do 2º semestre de 2020.”

Resposta apresentada pela AGI

A AGI, por meio do Ofício nº 99/2020-AGI, de 11/8/2020, apresentou a seguinte manifestação:

“A AGI é um órgão assessor e, no que se refere ao mapeamento de processos, atua na orientação e apoio às unidades demandantes e está à disposição para colaborar com a modernização organizacional e com o aperfeiçoamento dos processos internos da SUDAM.”

“Não obstante, considerando sua competência de promover a integração entre as unidades, já há a busca pelo estímulo à demanda de assessoramento para o mapeamento de novos processos em todas as diretorias da Sudam, e considerando estes apontamentos, será dada a prioridade possível ao mapeamento de processos da CPO.”

Análise da AUD

Tanto a CPO quanto o NGRC e a AGI reconhecem a ausência de mapeamento dos processos, de mapeamento de riscos e da não elaboração de controles internos da gestão no âmbito da Unidade Auditada. Desta forma, nada há que se falar sobre o ponto em questão.

Achado de Auditoria 2

Resposta apresentada pela CPO:

A CPO, por meio do Ofício nº 21/2020-CPO/DPLAN (SEI 0270007), de 3/8/2020 assim se manifestou:

“A CPO se compromete a aperfeiçoar os indicadores para a avaliação de desempenho para o próximo ano.”

Análise da AUD

A CPO reconhece a falha apontada pela Equipe de Auditoria e assumi o compromisso de corrigir a situação, com o aperfeiçoamento dos indicadores de desempenho. Desta forma, nada há que se falar sobre o ponto em questão.

Achado de Auditoria 3

Resposta apresentada pela CPO:

A CPO, por meio do Ofício nº 21/2020-CPO/DPLAN (SEI 0270007), de 3/8/2020 assim se manifestou:

“O artigo 46 do regimento interno da SUDAM, não deixa claro qual seria periodicidade das informações através de relatórios, apenas falando em relatórios anuais em alguns pontos. A confecção da planilha por meio do Tesouro Gerencial, juntamente com o diálogo constante com os superiores, ainda continua sendo a maneira mais rápida e eficaz de repassar as informações.”

“De qualquer forma, a CPO estudará mecanismos de produção de informações gerenciais com maior periodicidade à gestão superior.”

Análise da AUD

A CPO entende que o regimento interno da Sudam é vago, quanto ao que seria a apresentação de informações periódicas. Entretanto, assume o compromisso de buscar apresentar informações gerenciais periódicas para a alta administração. Desta forma, nada há que se falar sobre o ponto em questão.

Achado de Auditoria 4

Resposta apresentada pela CPO:

A CPO, por meio do Ofício nº 21/2020-CPO/DPLAN (SEI 0270007), de 3/8/2020 assim se manifestou:

“A CPO compromete-se a rever tal prática, ainda que a mesma seja bastante reduzida dado o número total de parecer emitidos, conforme informado em respostas anteriores.”

Análise da AUD

A CPO reconhece a falha apontada pela Equipe de Auditoria e assume o compromisso de rever tal prática. Desta forma, nada há que se falar sobre o ponto em questão.

Achado de Auditoria 5

Resposta apresentada pela CPO:

A CPO, por meio do Ofício nº 21/2020-CPO/DPLAN (SEI 0270007), de 3/8/2020 assim se manifestou:

“O documento chamado de "TED", onde constam as assinaturas entre as partes, consideramos ser apenas um resumo do plano de trabalho, onde consta o detalhamento da execução das despesas. Nesse sentido, para que se viabilize completamente a transparência da despesa, suscitada nos achados de auditoria, sugeriremos às áreas técnicas que incluam, juntamente com o documento resumido do TED, no site da SUDAM, o plano de trabalho correspondente.”

“Importa destacar que a classificação da despesa até o nível de modalidade de aplicação é observada apenas no exercício de 2019, a fim de se evitar que a cada alteração de elemento de despesa, solicitada pela unidade descentralizada, gerasse termos aditivos, prejudicando, inclusive a execução ao final do exercício. No entanto, atenderemos ao achado desta Auditoria, retornando a classificação a nível de elemento de despesa.”

Análise da AUD

A CPO em sua manifestação reconhece a falha apontada e afirma que voltará a fazer a classificação orçamentária das despesas do TED até o elemento de despesa. Desta forma, nada há que se falar sobre o ponto em questão.

Achado de Auditoria 6

Resposta apresentada pela AGI

A AGI, por meio do Ofício nº 99/2020-AGI, de 11/8/2020, apresentou a seguinte manifestação:

“A instrução dos processos, previamente à celebração do TED, segue um rito pré-determinado através da Resolução DICOL nº 201/2017. Os ajustes e análises no projeto apresentado, demandam manifestações das partes envolvidas na apresentação e análise do pleito, tempo que varia em cada projeto e que não faz parte do escopo de análise desta Assessoria.”

“À AGI compete apenas a manifestação acerca da conformidade para a celebração do termo, para a liberação dos recursos e possível aditivização, que se dá através da identificação do cumprimento das fases previstas na Resolução DICOL nº 201/2017.”

“Adotando-se como referência temporal a data de publicação no sitio eletrônico da SUDAM, que ocorre após a celebração do TED, logo abaixo são esclarecidas as tramitações de cada TED citado nesta SAI:”

“• Para o TED 01/2019, o parecer de liberação foi elaborado 1 (UM) dia útil após a publicação, posto que, os autos retornaram à AGI logo após o termo ser publicado.”

“• Para o TED 02/2019, o parecer foi elaborado 07 (sete) dias úteis após a publicação, posto que, os autos retornaram à AGI logo após tramitar pela COF/DIRAD para registro no SIAFI.”

“• Para o TED 03/2019, o parecer foi elaborado 20 (vinte) dias úteis após a publicação, posto que, os autos retornaram à AGI logo após tramitar pela COF/DIRAD, CPO/DPLAN e COGPE/DPLAN.”

Análise da AUD

Assiste razão a AGI, visto que o trâmite do processo ocorre em diversas unidades da Sudam e caberia à própria Unidade Técnica, que é a grande interessada no resultado final do TED fazer gestão junto às demais unidades para que o TED fosse concluído em tempo hábil, evitando-se a inexecução da ação, com a perda de recursos e tempo da Sudam em ação orçamentária que não será finalizada. Entretanto, considerando que a AGI tem a atribuição de acompanhar e avaliar o cumprimento das funções institucionais da Sudam cabe à mesma envidar esforços junto às Unidades Técnicas no intuito de otimizar o uso de recursos da Sudam no cumprimento de sua missão institucional.

Achado de Auditoria 7

Resposta apresentada pela CPO:

A CPO, por meio do Ofício nº 21/2020-CPO/DPLAN (SEI 0270007), de 3/8/2020 assim se manifestou:

“A ação orçamentária 7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado é voltada para o fortalecimento da capacidade produtiva, conforme pode ser verificado na sua descrição. A descrição traz uma lista exemplificativa de objetos quando cita que tal fortalecimento pode se dar inclusive por meio de alguns deles.”

“A especificação do produto também reforça que a ação visa à promoção de projetos voltados para a dinamização das atividades econômicas buscando a melhoria da qualidade de vida nos municípios.”

“Portanto, o entendimento da CPO é que o objetivo da ação é abrangente abrindo a possibilidade de incluir outros projetos (que não somente os elencados explicitamente na descrição da ação, pois não é entendida como uma lista exaustiva), desde que sejam projetos voltados para o fortalecimento da capacidade produtiva, em observância, inclusive, à especificação do produto e ao objetivo PPA.”

“A descrição da Ação 7K66 também cita, explicitamente, a realização dos estudos e elaboração dos projetos intrínsecos, os quais a CPO entende ser os relacionados ao fortalecimento da capacidade produtiva.”

“Apesar do projeto em questão ser relacionado com a gestão ambiental de bacias hidrográficas, a finalidade do objeto foi considerada no enquadramento orçamentário.”

“Conforme plano de trabalho encaminhado pela UFPA, foram apontados no item "2. JUSTIFICATIVAS DO PROGRAMA":”

"A gestão dos recursos hídricos no Brasil define que a decisão sobre esses recursos deve ser descentralizada e participativa, na qual diversos setores da sociedade, usuários da água e poder público se reúnem em forma de comitê de bacia hidrográfica (parlamento das águas) e definem o modelo de gestão das águas, que culmina em diretrizes de uso dos recursos hídricos da bacia. **Esse arcabouço está intimamente ligado ao desenvolvimento local, posto que a disponibilidade da água em quantidade e qualidade garante a vida cotidiana da população, seja para a produção agrícola, a industrial e a pesca, seja para o abastecimento.**" (grifo nosso).

"Com estas perspectivas, a execução desta proposição contribuirá para a disponibilidade hídrica (superficial e subterrânea, em quantidade e qualidade) na bacia hidrográfica do rio Marapanim e em todas as suas subbacias, nos 12 municípios. Sabendo que o fornecimento seguro de água é fator fundamental para a produção rural (agricultura, pecuária, piscicultura, entre outros), industrial (polpa de frutas, filetagem de pescado, dendê, carne de caranguejo, beneficiamento de mandioca, etc.), entre outros empreendimentos, **as ações desta proposição contribuem com a promoção e estruturação de atividades produtivas voltadas ao desenvolvimento regional e territorial, sem faltar água ao abastecimento das populações urbanas e rurais.**" (grifo nosso).

“Dentre outros, foram elencados como público alvo do referido projeto: Membros de comunidades rurais, membros de organizações do setor produtivo, membros do setor produtivo.”

“Diante do exposto, a CPO não encontrou descompasso entre os objetivos da ação orçamentária 7K66 e o projeto apresentado.”

“Apenas a título de esclarecimento, a LOA/2019 da SUDAM não possuía nenhuma ação orçamentária de recursos hídricos. Além disso é importante ressaltar que, por se tratar de projeto apoiado com recursos de emenda parlamentar, a escolha da ação orçamentária não foi de responsabilidade da Sudam.”

Análise da AUD

A CPO entende que o objeto do TED em questão está intimamente relacionado com o fortalecimento da capacidade produtiva, logo caberia a utilização de recursos da ação orçamentária 7k66, conforme consta da justificativa do programa.

Não se contesta que os resultados do objeto do TED sejam transversais e atinjam a cadeia produtiva construída no entorno da bacia hidrográfica em questão. Entretanto, não há como se pautar a classificação funcional programática com base nos possíveis resultados de uma ação orçamentária. O objeto do TED é muito claro: “Programa de Formação em Gestão Ambiental da Bacia do Rio Marapanim: oficinas, palestras e

minicursos”, nada falando sobre o fortalecimento da capacidade produtiva, o que também não é encontrado nos objetivos gerais e específicos, já transcritos no corpo do presente relatório.

Na justificativa do programa apresentada pela UFPA é mencionado como resultado do mesmo o surgimento de benefícios para a atividade produtiva local, mas tal justificativa não tem o condão de alterar o objeto do TED. Desta forma, não há como acolher a justificativa ora apresentada, mantendo-se o ponto em questão.

Achado de Auditoria 8

Resposta apresentada pela CPO:

A CPO, por meio do Ofício nº 21/2020-CPO/DPLAN (SEI 0270007), de 3/8/2020 assim se manifestou:

“Solicita-se atentar para o art. 14, da Resolução DICOL nº 201/2017, que informa, in verbis:”

“Art. 14 - As disposições desta Resolução se aplicam exclusivamente às descentralizações de crédito relacionadas às ações, projetos e atividades finalísticas.”

Resposta apresentada pela AGI:

A AGI, por meio do Ofício nº 99/2020-AGI, de 11/8/2020, apresentou a seguinte manifestação:

“Embora esteja elencado a "Análise de Conformidade Processual" na Resolução nº 201, de 25 de Setembro de 2017, esta Assessoria vem atuando de acordo com o que preceitua o Regimento Interno da Sudam.”

“Dentre as atribuições da AGI apontadas em nosso regimento interno, cabe a esta Assessoria a análise da conformidade processual somente para TEDs referentes às ações finalísticas, conforme destaque abaixo:”

“XIV - verificar, previamente à formalização dos atos, a conformidade dos procedimentos relacionados à gestão de convênios, contratos de repasse, termos de cooperação e outros ajustes congêneres das ações finalísticas da Sudam;”

Análise da AUD

Assiste razão ao auditado, o artigo 14 da referida resolução é claro ao delimitar a abrangência da mesma. Houve equívoco dessa Equipe de Auditoria em incluir tanto na descrição sumária quanto no texto do achado o maltrato aos artigos da Resolução DICOL nº 201/2017. Entretanto, mantém-se o ponto em questão uma vez que inação da CPO vai de encontro as suas atribuições, conforme insculpido no artigo 46, inciso V do Regimento Interno da Sudam.

Da mesma forma, entendemos assistir razão à AGI, visto que tanto a Resolução DICOL nº 201/2017, quanto o Regimento Interno da Sudam excluem sua participação no processo de celebração de TED quando o objeto não for vinculado às ações finalísticas da Sudam. Entretanto, considerando que uma das funções precípua da AGI é atuar na conformidade documental, como segunda linha de defesa, entende essa AUD que a AGI deveria, com base no princípio da razoabilidade, aplicar a analogia ao caso em tela, uma vez que a mudança de objeto não tem o condão de reduzir ou eliminar os riscos decorrentes da celebração de TED. Ao agir com base na analogia a AGI evita a possibilidade de falhas que levem a rachaduras na política de integridade em curso na Sudam.

Achado de Auditoria 9

Resposta apresentada pelo COGPE:

A COGPE, por meio do despacho simples (SEI 0269522), de 30/7/2020 assim se manifestou:

“Em atendimento à SAI 2020307 (Doc SEI 0268997) e ao Despacho Simples DPLAN (Doc SEI 0269176) a respeito do item 11 do Anexo SAI 20200307 (Doc SEI 0268998), recebemos as orientações desta AUD com o intuito de aprimorar os processos de transferência de recurso que a Sudam venha a celebrar via TED.”

“Ainda que não haja determinação legal para que a descentralizadora realize a cotação de mercado, a COGPE deverá adotar a prática de inclusão da análise de custos nos próximos TED's que instruir, apresentando 3 cotações de preço para verificar e demonstrar a conformidade com os valores de mercado, seguindo o procedimento de outras Órgãos Federais, como o Ministério do Turismo e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.”

“Sugerimos ainda que a Resolução DICOL nº 201, de 25/09/2017, que trata do fluxo dos TED's na Sudam seja alterada para inclusão desta etapa de análise de custos dos valores propostos no Plano de Trabalho que se pretende executar, bem como o estabelecimento de prazos para movimentação do fluxo processual dos TED's na Autarquia.”

Apesar de não haver determinação legal para que a unidade descentralizadora realize a verificação de que os valores constantes do orçamento da despesa são compatíveis com os valores de mercado; e, em de acordo que deve ser considerado as melhores práticas na Administração Pública Federal esta unidade fará constar a consulta de preços nos novos processos.

Resposta apresentada pelo COGID:

A COGID, por meio do Ofício nº 24/2020-COGID/DPROS (SEI 0270199), de 4/8/2020 assim se manifestou:

“Apesar de não haver determinação legal para que a unidade descentralizadora realize a verificação de que os valores constantes do orçamento da despesa são compatíveis com os valores de mercado; e, em de acordo que deve ser considerado as melhores práticas na Administração Pública Federal esta unidade fará constar a consulta de preços nos novos processos.”

Resposta apresentada pela AGI:

A AGI, por meio do Ofício nº 99/2020-AGI, de 11/8/2020, apresentou a seguinte manifestação:

“Não está no escopo de análise desta Assessoria os aspectos de ordem técnica, de conveniência, de oportunidade e de legalidade dos atos praticados nos autos, o que se dá com a presença de documentos ao longo da instrução processual.”

“Entretanto, temos convicção da necessidade de ampliar os controles e melhorarmos os processos internos para mitigarmos o risco de uso ineficiente de recursos e estamos à disposição das unidades técnicas para colaborar com isso.”

Análise da AUD

As Unidades Auditadas reconhecem que não vêm seguindo as boas práticas na condução da análise de custo dos projetos apresentados para a celebração de TED. Entretanto, se comprometem a corrigir a situação nos próximos TED celebrados pela Sudam. Desta forma, nada há que se falar sobre o ponto em questão.

A AGI se propõe a auxiliar as unidades técnicas com a melhoria dos controles internos a serem posto em prática no andamento do fluxo do processo.

Achado de Auditoria 10

Resposta apresentada pelo COGID:

A COGID, por meio do Ofício nº 24/2020-COGID/DPROS (SEI 0270199), de 4/8/2020 assim se manifestou:

“Venho pelo mesmo informar, que essa coordenação (COGID) não tem mas como contribuir nas contestações 12 e 13, ratificamos as informações do anexo (0268879)”

Ressalta-se que os itens 12 e 13 citados, referem-se aos itens 13 e 14 do presente relatório, respectivamente. No documento anexo (SEI 0268879) consta a seguinte informação sobre o item 13:

“No anexo se apresenta que no dia 20/02/2020 o NUMA/UFPA solicitou à Sudam prorrogação de prazo de mais oito (8) meses.”

Resposta apresentada pela AGI:

A AGI, por meio do Ofício nº 99/2020-AGI, de 11/8/2020, apresentou a seguinte manifestação:

“Conforme Regimento Interno, cabe à AGI a verificação da conformidade processual previamente à formalização dos atos, no entanto esta manifestação ocorre após o encaminhamento do processo à esta Assessoria com a devida solicitação.”

“Neste caso, como não houve o encaminhamento técnico à AGI para análise do aditivo de prazo, não houve nossa manifestação.”

Análise da AUD

A COGID não apresentou manifestação sobre a situação ora configurada, atendo-se a informar que a UFPA solicitou a prorrogação de prazo. Desta forma, nada há que se falar sobre o ponto em questão.

No tocante a resposta apresentada pela AGI, entende a Equipe de Auditoria que a mesma tem razão, visto que o ato de aditamento do TED não foi encaminhado a AGI, apesar do artigo 17, inciso XIV do Regimento Interno da Sudam deixar claro que a formalização do ato deve ser precedido de verificação da AGI.

Achado de Auditoria 11

Resposta apresentada pelo COGID:

A COGID, por meio do Ofício nº 24/2020-COGID/DPROS (SEI 0270199), de 4/8/2020 assim se manifestou:

“Venho pelo mesmo informar, que essa coordenação (COGID) não tem mais como contribuir nas contestações 12 e 13, ratificamos as informações do anexo (0268879)”.

Ressalta-se que os itens 12 e 13 citados, referem-se aos itens 13 e 14 do presente relatório, respectivamente. No documento anexo (SEI 0268879) consta a seguinte informação sobre o item 14:

“Segue a discriminação da resposta abaixo.”

CÓDIGO/TÍTULO DANATUREZADE DESPESA:339036 –OUTROS SERV. TERC. PF				
Descrição	Unidade	Quantidade	Valor	
			Unitário	Total
Diárias Colaborador Eventual	UN	10	240,72	2.407,20
Bolsas de Extensão – (10)	Horas	90hx10 (professores)	100,00	90.000,00
Bolsa Acompanhamento Acadêmico – (1)	Meses	6 meses x 1 (coordenador)	2.285,00	13.710,00

Bolsas Acompanhamento Acadêmico - (3)	Meses	6 meses x 3 (Servidores Apoio Técnico)	500,00	9.000,00
Bolsa Acompanhamento Acadêmico (1)	Meses	6 meses x 1 (Servidor Apoio Comunicação)	800,00	4.800,00
Bolsas Acompanhamento Acadêmico (3)	Meses	6 meses x 3 (Servidor Apoio Administrativo, Técnico, Cartografia)	1.100,00	19.800,00
Bolsas de Estágio Graduando (3)	Meses	6 meses x 3 (alunos)	560,00	10.080,00
Bolsas de Mestrado (2)	Meses	6 meses x 2 (alunos)	810,00	9.720,00
Bolsas de Doutorado (2)	Meses	6 meses x 2 (alunos)	960,00	11.520,00
				171.100,00

“Ver Nota de Empenho 2019NE003285 (documento anexo).”

“Valor destinado a diárias (alimentação), para visitas técnicas R\$ 13.700,00.”

“Ver Nota de Empenho 2019NE805526 (documento anexo)”.

“Valor alocado na natureza de despesa 339039, previsto para despesas administrativas, atendendo a resolução 767, de 18 de dezembro de 2017, sendo:”

“5% Pró-reitoria de Administração PROAD, R\$ 13.000,00”.

“5% Unidade–Núcleo de Meio Ambiente, R\$ 13.000,00”.

“10% Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa–FADESP, R\$ 26.000,00”.

“TOTAL: R\$ 52.000,00”

“Apesar de os valores das taxas terem sido provisionados, conforme prevê a resolução 767, na ocasião de emissão das notas de empenho, foi informado que não seria possível a destinação de 5% a Administração Superior e 5% à Unidade/NUMA, por se tratar, especificamente, de Termo de Execução Descentralizada–TED, de Órgãos da Administração Pública. Todavia, não houve mudança na classificação orçamentária, permanecendo o valor empenhado na natureza de despesas 339039, destinado assim, a outros serviços de terceiros PJ, porém, ao atendimento das demandas de apoio ao ensino.”

Resposta apresentada pela AGI:

A AGI, por meio do Ofício nº 99/2020-AGI, de 11/8/2020, apresentou a seguinte manifestação:

“A análise dos aspectos técnicos apresentados, inclusive no que diz respeito ao levantamento de custos e as metodologias de execução elencadas nas propostas, não estão no escopo de análise da conformidade processual desta AGI.”

“Os valores expressos são conferidos e fazem parte da manifestação técnica da unidade responsável pela execução do termo.”

Análise da AUD

A COGID apresentou algumas informações, mas não deixou claro o objeto de parte das despesas e nem o fundamento normativo utilizado como parâmetro para definir o valor de bolsas e estagiários. Logo não há como se considerar saneado o ponto levantado pela Equipe de Auditoria.

No tocante a manifestação da AGI, entende essa AUD que assiste razão a mesma, entretanto é necessário que o assunto seja normatizado, apresentando-se mecanismos de controle e manuais que possibilitem à Unidade Técnica atuar sem riscos à integridade da Sudam e de sua imagem.

Esclarecimentos complementares

A CPO, por meio do ofício nº 25/2020-CPO/DPLAN, de 24/8/2020 em resposta ao Relatório Preliminar apresentou as seguintes considerações:

Página 8, linhas 7 e 8:

Não fica claro quando esta Auditoria informa que a CPO" não atua na reprogramação orçamentária, mas tão somente na programação orçamentária".

Entendemos que o termo "reprogramação orçamentária" diz respeito às alterações no lei de orçamento, tais como mudanças de GND e remanejamentos e suplementação de recursos, atividades que a CPO vem realizando ao longos dos últimos anos.

Resposta da AUD

A situação foi esclarecida no relatório com a alteração do texto.

3. Página 13:

A CPO não é a unidade responsável pela execução orçamentária e financeira, mas sim as unidades executoras das ações administrativas e finalísticas. Nesse sentido, cabe a essa Coordenação tão somente informar aos dirigentes sobre a efetiva execução do orçamento ao longo do exercício, o que vem sendo feito, através de reuniões periódicas com a chefia imediata, cabendo a alta administração a tomada de decisão quanto à aplicação dos recursos. Ainda assim, comprometemo-nos a adotar mecanismos de produção de informações gerenciais com maior periodicidade à gestão superior.

Resposta da AUD

A situação foi esclarecida no relatório com a alteração do texto.

4. Páginas 46 a 48 - achado de auditoria 7:

Ratificamos entendimento de enquadramento do projeto citado, conforme item 9 do Ofício nº 21/2020-CPO/DPLAN.

Resposta da AUD

Não foi apresentado fato novo.

5. Páginas 48 e 49 - achado de auditoria 8:

Esclarecemos que não há normativo específico para execução de Termos de Execução Descentralizada oriundos de recursos administrativos, nem mesmo fluxo informal que inclua a CPO nesse processo. Portanto, não há que se falar em inação da Coordenação, mas sim, a falta de referido normativo.

Há que se considerar, também, que o inciso V do art. 46 do Regimento Interno da Instituição, restringe a atuação da unidade apenas para "propostas de pleitos que demandem apoio técnico e financeiro da Sudam", ou seja, entendemos que as descentralizações administrativas executam despesas correntes da própria Autarquia (não de agentes externos) que, inclusive, já estão autorizadas na Lei Orçamentária, não necessitando de novo enquadramento.

Resposta da AUD

Não foi apresentado fato novo.