



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE  
**Tribunal de Justiça**

**ASSESSORIA DE CONTROLE INTERNO**

# **RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº004/2017 CONVÊNIOS**



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE  
**Tribunal de Justiça**

**ASSESSORIA DE CONTROLE INTERNO**

**Todos os direitos reservados**



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE  
**Tribunal de Justiça**

**ASSESSORIA DE CONTROLE INTERNO**

## **Sumário**

1.	Introdução	4
2.	QUESTÃO 01. Os recursos foram geridos em conta bancária específica do convênio?	4
3.	QUESTÃO 02. Há desvio de finalidade do objeto do convênio?	5
4.	QUESTÃO 03. A execução do convênio está sendo feita conforme o projeto aprovado?	8
5.	Conclusão	10



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE  
**Tribunal de Justiça**

**ASSESSORIA DE CONTROLE INTERNO**

## **1. Introdução**

Os exames foram efetuados de acordo com as normas de auditoria aplicáveis ao serviço público.

O objetivo foi emitir opinião acerca do desempenho da área auditada, suas atividades ou funções, gerando informações que facilitem a tomada de decisão dos responsáveis pela supervisão ou pela iniciativa de ações corretivas, visando solucionar problemas ou preveni-los evitando demandas desnecessárias e infrações administrativas.

Nenhuma restrição foi imposta quanto ao método ou extensão de nossos trabalhos. Os procedimentos para execução dos exames de auditoria foram aplicados de acordo com a natureza e atividade da unidade auditada e abrangeram suas áreas de atuação.

## **2. QUESTÃO 01. Os recursos foram geridos em conta bancária específica do convênio?**

Os recursos do convênio serão geridos em conta bancária específica em nome do conveniente e somente podem ser utilizados para pagamento de despesas que constam no plano de trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, conforme preceitua a legislação vigente:

Art. 43-A (...)

§ 5º Os empenhos e a conta bancária do convênio deverão ser realizados ou registrados em nome do conveniente. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 495, de 2013)

Art. 24. A contrapartida, quando houver, será calculada sobre o valor total do objeto e poderá ser atendida por meio de recursos financeiros e de bens ou serviços, se economicamente mensuráveis.

§ 1º A contrapartida, quando financeira, deverá ser depositada na conta bancária específica do convênio em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso.

Art. 54. A liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e guardará consonância com as metas e fases ou etapas de execução do



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE  
**Tribunal de Justiça**

**ASSESSORIA DE CONTROLE INTERNO**

objeto do instrumento.

§ 1º Os recursos serão depositados e geridos na conta bancária específica do convênio exclusivamente em instituições financeiras controladas pela União e, enquanto não empregados na sua finalidade, serão obrigatoriamente aplicados:

I - em caderneta de poupança de instituição financeira pública federal, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês; e

II - em fundo de aplicação financeira de curto prazo, ou operação de mercado aberto lastreada em título da dívida pública, quando sua utilização estiver prevista para prazos menores;

Sim, foi aberta uma conta específica para cada convênio.

### **3. QUESTÃO 02. Há desvio de finalidade do objeto do convênio?**

O **desvio de finalidade** ocorre quando os recursos são aplicados em finalidade diversa da pactuada no termo de convênio, prática veementemente rechaçada pelo ordenamento jurídico brasileiro. A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, veda expressamente a aplicação de recursos transferidos em finalidade diversa da estabelecida no termo de convênio. Veja o que dispõe o seu art. 25:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por **transferência voluntária** a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

(...)

**§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.**

De fato, a utilização de recursos repassados em finalidade diversa da pactuada, contraria um dos aspectos fundamentais dos convênios, que é o **interesse comum** dos partícipes no atendimento de uma necessidade específica da comunidade, definida como prioritária.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE  
Tribunal de Justiça

ASSESSORIA DE CONTROLE INTERNO

O Tribunal de Contas da União possui vasta jurisprudência sobre o tema, vejamos:

A esse propósito, devo dizer que o **desvio de finalidade** só se caracteriza quando recebido o recurso pelo administrador para aplicação em determinado objetivo, e ele, sem uma razão plausível, aplica em outro objeto totalmente diverso daquele inicialmente pactuado, como no caso de receber recurso para construção ou recuperação de calçamentos na municipalidade e aplicar na construção de mercado municipal, desviando-se, assim, totalmente, do objetivo inicial. (Acórdão nº 349/1999- Primeira Câmara).

A definição de um objeto e a vedação, mesmo que bilateral, ou seja, mediante acordo entre os partícipes, de sua mudança no transcurso da avença atende de modo precípua a legislação autorizadora da despesa, de cunho orçamentário. O órgão encarregado da descentralização orçamentária maneja as dotações específicas, repositórios de frações alocadas das disponibilidades financeiras públicas que o legislador reservou, por decisão política, a determinadas ações governamentais, ou, mais especificamente, aos seus desdobramentos, escalonados na classificação funcional-programática. Os entes federativos, ou quaisquer outros convenientes, devem obediência às condições estabelecidas no ajuste, em especial ao objeto, sendo-lhes defeso alterar-lhe a substância além do ponto em que se operar um desvirtuamento daquele comando legal. Não se confere ao gestor nenhuma parcela de poder para aplicar os recursos em outro objeto, ainda que outra finalidade social seja satisfeita e mesmo que tal necessidade seja mais premente para a comunidade beneficiada. Assim lhe é vedado para que o titular dos recursos – a União – otimize a execução das políticas públicas e as ações de governo, que são referendadas pelas leis orçamentárias. Assim, ressumbra ilícito receber dinheiro para construir uma escola e empregá-lo para reformar um posto de saúde; celebrar convênio para construir casas populares e destinar os recursos à pavimentação de ruas; captar a colaboração federal para promover saneamento básico e dela se valer para proporcionar transporte escolar aos estudantes, e assim por diante (Acórdão nº 3.015/2010 – TCU – Plenário).

Vale ressaltar que o desvio de finalidade na aplicação dos recursos enseja a Tomada de Contas Especial:

Art. 82. A Tomada de Contas Especial é um processo devidamente formalizado, dotado de rito próprio, que objetiva apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano causado ao Erário, visando ao seu imediato ressarcimento.

§ 1º A Tomada de Contas Especial somente deverá ser instaurada depois de esgotadas as providências administrativas a cargo do concedente pela ocorrência de algum



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE  
**Tribunal de Justiça**

**ASSESSORIA DE CONTROLE INTERNO**

dos seguintes fatos:

I - a prestação de contas do convênio não for apresentada no prazo fixado no inciso I do art. 72, observado o § 1º do referido artigo desta Portaria; e

II - a prestação de contas do convênio não for aprovada em decorrência de:

a) inexecução total ou parcial do objeto pactuado;

**b) desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos;**

c) impugnação de despesas, se realizadas em desacordo com as disposições do termo celebrado ou desta Portaria;

d) não utilização, total ou parcial, da contrapartida pactuada, na hipótese de não haver sido recolhida na forma prevista no parágrafo único do art. 73 desta Portaria;

e) não utilização, total ou parcial, dos rendimentos da aplicação financeira no objeto do Plano de Trabalho, quando não recolhidos na forma prevista no parágrafo único do art. 73 desta Portaria;

f) inobservância do prescrito no § 1º do art. 54 desta Portaria ou não devolução de rendimentos de aplicações financeiras, no caso de sua não utilização;

g) não devolução de eventual saldo de recursos federais, apurado na execução do objeto, nos termos do art. 73 desta Portaria; e

h) ausência de documentos exigidos na prestação de contas que comprometa o julgamento da boa e regular aplicação dos recursos.

§ 2º A Tomada de Contas Especial será instaurada, ainda, por determinação dos órgãos de Controle Interno ou do Tribunal de Contas da União, no caso de omissão da autoridade competente em adotar essa medida.

§ 3º A instauração de Tomada de Contas Especial ensejará:

I - a inscrição de inadimplência do respectivo instrumento no SICONV, o que será fator restritivo a novas transferências de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União mediante convênios, contratos de repasse e termos de cooperação, nos termos do inciso V do art. 10 desta Portaria; e

II - o registro daqueles identificados como causadores do dano ao erário na conta



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE  
**Tribunal de Justiça**

**ASSESSORIA DE CONTROLE INTERNO**

"DIVERSOS RESPONSÁVEIS" do SIAFI.

§ 4º Os convenientes deverão ser notificados previamente sobre as irregularidades apontadas, via notificação eletrônica por meio do SICONV, devendo ser incluída no aviso a respectiva Secretaria da Fazenda ou secretaria similar.

§ 5º Enquanto não disponível a notificação eletrônica, a notificação prévia será feita por meio de carta registrada com declaração de conteúdo, com cópia para a respectiva Secretaria da Fazenda ou secretaria similar, devendo a notificação ser registrada no SICONV.

§ 6º O registro da inadimplência no SICONV só poderá ser realizado 45 dias após a notificação prévia.

Feita a análise dos Convênios, não se constatou desvio de finalidade nos convênios auditados.

#### **4. QUESTÃO 03. A Execução do convênio está sendo feita conforme o projeto aprovado?**

Idalberto Chiavenato ensina que toda organização deve ser analisada sob o escopo da eficácia e da eficiência, ao mesmo tempo:

**eficácia** é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto **eficiência** é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo. (...) A eficiência é uma relação entre custos e benefícios. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível (...) (Chiavenato, 1994, p. 70).

À medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a eficácia (alcance dos objetivos através dos recursos disponíveis) (Chiavenato, 1994, p. 70).

Nessa mesma linha segue o Tribunal de Contas da União como podemos ver:





PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE  
Tribunal de Justiça

ASSESSORIA DE CONTROLE INTERNO

A **eficiência** é definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado (COHEN; FRANCO, 1993). Nesse caso, a análise do tempo necessário para execução das tarefas é uma variável a ser considerada. A eficiência pode ser medida calculando-se e comparando-se o custo unitário da produção de um bem ou serviço. Portanto, podemos considerar que o conceito de eficiência está relacionado ao de economicidade (Manual de Auditoria Operacional, TCU).

A **eficácia** é definida como o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados (COHEN; FRANCO, 1993). O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações (Manual de Auditoria Operacional, TCU).

É importante observar que a análise de eficácia deve considerar os critérios adotados para fixação da meta a ser alcançada. Uma meta subestimada pode levar a conclusões equivocadas a respeito da eficácia do programa ou da atividade sob exame. Além disso, fatores externos como restrições orçamentárias podem comprometer o alcance das metas planejadas e devem ser levados em conta durante a análise da eficácia (Manual de Auditoria Operacional, TCU).

A **economicidade** é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade (ISSAI 3000/1.5, 2004)<sup>3</sup>. Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição (Manual de Auditoria Operacional, TCU).

A **efetividade** diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção. Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que se poderia razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado ((COHEN; FRANCO, 1993), Manual de Auditoria Operacional, TCU).



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE  
**Tribunal de Justiça**

**ASSESSORIA DE CONTROLE INTERNO**

#### **4.1. ACHADO 4 - Inexecução ou execução parcial do projeto pactuado.**

##### **4.1.1. SITUAÇÃO ENCONTRADA**

Constatou-se delonga no cumprimento de suas metas o que poderá levar a Administração devolver recursos ao concedente na ocasião da prestação de contas.

##### **4.1.2. CRITÉRIOS**

Cronograma físico-financeiro.

##### **4.1.3. CAUSAS**

Não cumprimento dos prazos estabelecidos nas metas e ações.

##### **4.1.4. RISCOS E CONSEQUÊNCIAS**

- Possível devolução de recursos;
- Inadequação na gestão dos recursos;
- Subaproveitamento dos recursos disponibilizados para a execução do convênio.

##### **4.1.5. CONSTATAÇÕES**

Procrastinação na gestão dos convênios.

##### **4.1.6. RECOMENDAÇÕES**

###### **4.1.6.1. RECOMENDAÇÃO Cumprimento dos prazos estabelecidos nas metas**

- Recomenda-se à Administração dar celeridade aos processos que envolvem convênios uma vez que têm prazos a serem cumpridos objetivando a sua completa execução;
- Nomear os gestores dos convênios analisados para dar início a sua execução.

#### **5. Conclusão**



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE  
**Tribunal de Justiça**

**ASSESSORIA DE CONTROLE INTERNO**

Assim sendo, tendo sido abordado os tópicos necessários à realização desse trabalho, consoante as questões de auditoria, tudo em correspondência com o disposto no Plano Anual de Auditoria, exercício 2017, e com a legislação pertinente, temos o seguinte:

1 – Submetemos o presente relatório à apreciação da Presidência, para conhecimento das divergências consideradas relevantes pela Unidade de Controle Interno - ASCOI;

2 – Utilizando-se, fundamentalmente, da única recomendação sugerida no corpo deste Relatório Técnico, sejam tomadas as providências que Vossa Excelência achar cabíveis;

3 – Na hipótese de acolhimento da recomendação efetuada no corpo desse Relatório Técnico, sugerimos que seja encaminhada a tomada de decisão para o setor competente, no caso a DIGES, para que cumpra o determinado em prazo razoável, a ser mensurado por aquele setor;

4 – Após o envio da decisão tomada ao setor competente, seja comunicada também a Assessoria de Controle Interno – ASCOI, para que possamos efetuar junto à unidade administrativa o monitoramento da implementação da recomendação acatada.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO ACRE  
**Tribunal de Justiça**

**ASSESSORIA DE CONTROLE INTERNO**