

# Auditoria no FOCEM - 2010



# **Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul e Associados**

**Vilma Castillo**

Presidente da EFSUL  
Auditora Geral da Nação (Argentina)

**Augusto Nardes**

Secretário Executivo da EFSUL  
Vice-Presidente do Tribunal de Contas da União (Brasil)

**Leandro Despouy**

Presidente da Auditoria Geral da Nação (Argentina)

**Gabriel Herbas Camacho**

Controlador Geral do Estado Plurinacional da Bolívia

**Benjamin Zymler**

Presidente do Tribunal de Contas da União (Brasil)

**Ramiro Mendoza Zúñiga**

Controlador Geral da República (Chile)

**Oscar Rubén Velázquez Gadea**

Controlador Geral da República (Paraguai)

**Siegbert Rippe**

Presidente do Tribunal de Contas (Uruguai)

**Adelina González**

Controladora Geral da República (Venezuela)



Organização das Entidades Fiscalizadoras  
Superiores do Mercosul e Associados

**Relatório Consolidado**

**Auditoria no  
FOCEM 2010**

Brasília, 2011

Para a leitura do relatório completo acesse [www.efsul.org](http://www.efsul.org)

Permite-se a reprodução desta publicação,  
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,  
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul e Associados.  
Relatório consolidado auditoria no FOCEM 2010 – Brasília: TCU, 2011.

53 p.

Entidades Fiscalizadoras Superiores da Argentina, Brasil e Paraguai participaram da elaboração  
desse documento.

1. Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM)- fiscalização. I. EFSUL. II. Título.

Catálogo na fonte: Biblioteca Ministro Ruben Rosa

A Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul e Associados (EFSUL), ao elaborar o seu Plano de Ação 2009/2011, elegeu o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) como objeto prioritário para a sua atuação fiscalizadora coordenada.

Em 2009, visando confirmar a necessidade de realização de auditoria no Focem, com base nos critérios de relevância, materialidade e risco, as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) da Argentina, do Brasil e do Paraguai efetuaram um levantamento sobre a gestão e os mecanismos de controle do Fundo.

No âmbito desse diagnóstico preliminar, observou-se que o financiamento, pelo Focem, de projetos que visem a redução das assimetrias, o incentivo à competitividade e o estímulo à coesão social entre os seus membros vem ao encontro dos desafios do Mercosul, que são potencializados pelas diferenças socioeconômicas de seus Estados membros. Restou evidenciada, assim, a relevância do Focem na redução das vulnerabilidades e, conseqüentemente, no fortalecimento institucional do Bloco.

Além da relevância do Fundo, identificou-se a sua significativa materialidade com base no Orçamento Focem 2009. O montante de recursos disponível aos projetos naquele momento totalizava USD 303 milhões, e já havia 20 projetos em execução ou aprovados para financiamento.

Ademais, diversos riscos foram apontados pelo diagnóstico preliminar, merecendo destaque a deficiência nos controles dos projetos financiados pelo Focem.

Desse modo, restou clara a importância da realização de uma auditoria coordenada sobre o Focem, que foi levada a cabo em 2010. Com base nos riscos identificados no levantamento, definiram-se as seguintes questões de auditoria:

- 1) As contribuições anuais dos Estados Partes ao Focem estão cumprindo o cronograma estabelecido e os recursos estão sendo mantidos em conta específica?
- 2) Por que o Brasil e a Argentina possuem poucos projetos aprovados para serem financiados pelo Focem?
- 3) Os projetos foram formulados em conformidade com o regulamento do Focem e submeteram-se à adequada análise técnica e aprovação por todas as instâncias do Fundo e por equipes especializadas?
- 4) Os projetos são acompanhados conforme previsto no regulamento do Fundo?
- 5) Os projetos foram auditados na forma prevista no regulamento do Focem e foram implementadas eventuais recomendações de auditoria?
- 6) A execução orçamentária e financeira dos projetos respeitou os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade?
- 7) Os projetos estão sendo executados de acordo com o cronograma de execução física e as metas e objetivos alcançados?

Essas questões de auditoria permitiram uma avaliação ampla da situação do Focem. As EFS da Argentina e do Brasil abordaram todas as questões de auditoria, sendo que as últimas quatro referiram-se ao Programa de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa (PAMA), um projeto pluriestatal. Por sua vez, a EFS do Paraguai priorizou as últimas quatro questões, realizando exame documental dos projetos em execução no Paraguai

em 2010 e inspeções *in situ* de um projeto selecionado por amostragem, o *Rehabilitación y mejoramiento de carreteras de acceso y circunvalación del Gran Asunción*. Os trabalhos de campo foram realizados entre março e agosto de 2010.

Ao analisar os aportes financeiros que os Estados membros fazem ao Focem, as EFS da Argentina e do Brasil verificaram que, embora ambos os países estejam em dia com seus pagamentos, houve atrasos e valores insuficientes em algumas das transferências obrigatórias. Esses problemas surgiram por motivos diversos, merecendo destaque aqueles relacionados a variações cambiais. Os ajustes orçamentários necessários em decorrência dessas variações não foram providenciados de imediato, comprometendo a transferência tempestiva dos valores integrais.

Dado que o Regulamento do Focem institui que os Estados cujas contribuições não estejam integralizadas não poderão ter novos projetos aprovados para financiamento pelo Fundo, recomendou-se que os órgãos responsáveis pela efetivação das transferências nacionais adotem estratégias e mecanismos para mitigar os riscos que possam impactar o cumprimento das previsões de contribuições para o Focem.

Em geral, o processo de análise e aprovação de projetos está sendo cumprido corretamente pelas diversas instâncias do Mercosul e pelas Unidades Técnicas Nacionais Focem (UTNF), que constituem o vínculo operativo da Unidade Técnica Focem da Secretaria do Mercosul (UTF/SM) com os países membros.

No entanto, os projetos argentinos e brasileiros que, na apreciação preliminar das UTNF, não reuniam os elementos mínimos para serem encaminhados às instâncias superiores do Mercosul não foram devidamente registrados. Na Argentina, esses projetos constavam em atas da UTNF, mas na maioria dos casos a Unidade descumpriu suas próprias diretrizes nacionais ao omitir seu relatório preliminar, a nota de apresentação à Direção Nacional de Investimento Público (DNIP) do Ministério da Economia e Finanças, à qual a UTNF é subordinada, e a inscrição do projeto no banco de dados da DNIP. De forma semelhante, no Brasil, verificou-se a ausência de documentação relativa aos projetos que não cumpriram as exigências mínimas para sua análise e encaminhamento à UTF/SM.

Nesse sentido, a auditoria recomendou que as UTNF, além de verificarem a aderência ao Regulamento do Focem e aos normativos nacionais, registrem e divulguem, no mínimo, as seguintes informações: identificação do proponente, valor, entidade executora, resultado da análise preliminar efetuada pela UTNF, situação em que se encontra o projeto e eventuais motivos para sua rejeição.

Na Argentina e no Brasil, a demanda por financiamento pelo Focem ainda é baixa em relação à quantidade de recursos disponíveis. Uma vez realizadas as suas contribuições para 2010, ambos os países teriam direito ao uso de recursos no montante de USD 42,5 milhões para projetos nacionais. No entanto, a soma dos valores de todos os projetos submetidos à Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) para financiamento foi de menos de USD 20 milhões na Argentina e pouco mais de USD 35 milhões no Brasil.

Segundo os gestores das UTNF nesses dois países, essa baixa demanda pode-se relacionar com as vantagens comparativas de financiamento pelos governos federais e estaduais/provinciais e por outros organismos internacionais. Comparado com essas outras fontes de financiamento, o Focem coloca à disposição montantes relativamente baixos, possui um processo de aprovação complexo, com exigências elevadas, e não prevê a possibilidade de cobertura de gastos com a elaboração de estudos de viabilidade e projetos básicos.

Avalia-se que as estratégias de divulgação do Focem pelas UTNF - que se resumem basicamente na utilização de uma página Web e contatos pessoais com governos locais - são insuficientes para superar as dificuldades percebidas pelos potenciais beneficiários do Fundo.

Um trabalho de divulgação sistemático e pró-ativo por parte das UTNF, bem como de acompanhamento de resultados e de análise da compatibilidade das exigências poderia contribuir para o crescimento da demanda dos projetos.

Por conseguinte, recomendou-se que as UTNF identifiquem de forma mais clara e precisa o público-alvo do Fundo em cada país, e que sistematizem sua estratégia de divulgação, realizando acompanhamento de resultados de forma a permitir a introdução de eventuais ajustes.

As equipes de auditoria constataram que o PAMA está sendo devidamente acompanhado pelas instâncias responsáveis do Mercosul, verificando-se a remessa regular dos relatórios semestrais exigidos das Subunidades Executoras Nacionais, o envio de missões pela Unidade Executora central (UE-PAMA) e o encaminhamento e aprovação da documentação pela UTF/SM.

A EFS do Paraguai, contudo, constatou que a UTNF daquele país não enviou relatórios semestrais de todos os projetos financiados pelo Focem, em descumprimento ao Regulamento do Fundo.

Recomendou-se, portanto, que a Unidade empregasse os meios necessários para exigir das instituições beneficiadas a apresentação completa e tempestiva de suas prestações de contas, de modo a poder enviar os relatórios semestrais de todos os projetos em execução dentro dos prazos estabelecidos. Essa recomendação serve como orientação às demais UTNF, inclusive da Argentina e do Brasil, onde os primeiros projetos nacionais começam a entrar em execução.

Conforme o Regulamento do Focem, aos projetos examinados caberia, anualmente e na conclusão de cada um deles, a realização de auditorias internas e externas. No entanto, verificou-se, nos três países, a ausência total de auditorias. Esse achado é de alta relevância, dado o crescente volume de recursos aplicados sem a garantia de um efetivo controle. O orçamento do Focem para 2011, por exemplo, apresenta mais de USD 600 milhões disponíveis para os projetos.

Portanto, sem prejuízo à continuidade da atuação da EFSUL no controle externo regional, recomendou-se que sejam adotadas as providências cabíveis para que todos os projetos sejam incorporados aos planos anuais de fiscalização das instâncias de controle interno de cada país, e que se dê cumprimento ao disposto no Regulamento do Focem sobre a realização de auditorias externas anuais e ao final de cada projeto.

As EFS da Argentina e do Brasil verificaram alguns atrasos na execução financeira do PAMA, além de subexecução financeira em vista da previsão original do Convênio. Na Argentina, de outubro de 2007 até o segundo semestre de 2010, dos quase USD 1,7 milhões previstos pelo Convênio do PAMA, menos de USD 1,1 milhões haviam sido desembolsados. No Brasil, executou-se menos de USD 600 mil, pois devido a atrasos na abertura das contas específicas para recebimento dos recursos do Focem, o primeiro desembolso ocorreu apenas em janeiro de 2009.

Destarte, recomendou-se às Subunidades Executoras do PAMA empregar os meios necessários para efetuar as prestações de contas das despesas nos prazos mais curtos possíveis, a fim de poder solicitar pontualmente os novos desembolsos, e realizar diligências para que a UE-PAMA faça o mesmo com relação ao envio de novos recursos.

A auditoria realizada *in situ* no Programa *Rehabilitación y Mejoramiento de Carreteras de Acceso y Circunvalación del Gran Asunción*, selecionado por amostragem pela EFS do Paraguai, identificou diversas deficiências na sua execução física e financeira, colocando em evidência os riscos acarretados pela ausência de auditorias internas e externas sobre a aplicação dos recursos do Focem.

Como exemplo, tem-se que o valor previsto pelo Convênio do Programa era de USD 14,9 milhões, enquanto que o relatório semestral correspondente ao período de julho a dezembro de 2009 informou um valor de USD 21,8 milhões como custo total do mesmo projeto, correspondendo a um incremento de quase 24%, o qual foi assumido pela contrapartida local. A UTNF/Paraguai apresentou algumas justificativas para essa variação, mas a EFS do Paraguai as considerou nadequadas.

Ainda com relação à execução financeira, verificou-se que o Ministério de Obras Públicas e Comunicações do Paraguai (MPOC) utilizou recursos do Focem para realizar pagamentos de impostos nacionais em mais de USD 25.000 de impostos nacionais, ferindo o artigo 35 do Regulamento do Focem sobre gastos inelegíveis. A UTNF afirmou que o erro foi identificado tempestivamente e os valores devolvidos à conta do projeto.

Outrossim, a verificação física do projeto revelou falhas técnicas em sua execução que podem comprometer a durabilidade da obra. O empedrado do acostamento não atendeu aos padrões técnicos estabelecidos, e a presença de esgoto sanitário no acostamento de um trecho de rodovia foi denunciada pela empresa contratada como risco à integridade do asfalto, mas não houve medidas concretas para sanar o problema.

A EFS do Paraguai fez diversas recomendações relativas à execução física e financeira dos projetos, instando as unidades nacionais executoras a aplicar os controles necessários para que os projetos se conformem ao Regulamento do Focem e aos padrões técnicos que favoreçam a durabilidade das obras.

Em suma, com base no conjunto de informações fiscalizadas, conclui-se que os recursos disponibilizados aos Estados membros do Mercosul pelo Focem devem ser permanentemente acompanhados e avaliados, com vistas a garantir sua adequada alocação, bem como incrementar a eficiência e o impacto dos projetos.

A auditoria coordenada foi desenhada para identificar lacunas de fiscalização, necessidades de controle das transferências dos Estados membros e fragilidades no gerenciamento dos projetos. Nesse sentido, evidenciaram-se diversos pontos importantes, entre os quais pode-se destacar: ausência de auditorias internas e auditorias externas nos projetos; oportunidades de melhoria na atuação das Unidades Técnicas Nacionais Focem (UTNF) e demais instâncias responsáveis pela gestão e aplicação dos recursos do Fundo; conveniência de se evitar atrasos na execução dos projetos já aprovados, como o PAMA; e necessidade de se melhorar a divulgação do Fundo.

As deficiências identificadas pela EFS do Paraguai ao realizar uma auditoria *in situ* de um projeto financiado pelo Focem permitem inferir que a ausência de auditorias internas e externas sobre a aplicação dos recursos do Fundo representa significativo risco à adequação dos projetos. Esses riscos são potencializados pelo incremento contínuo no volume de recursos alocados aos projetos pelo Focem, que atingiu mais de USD 600 milhões no orçamento de 2011.

A presente auditoria demonstra a oportunidade das ações de controle externo público regional no Mercosul pelas EFS de seus Estados membros, similarmente ao que é exercido pelo Tribunal de Contas Europeu, pelo Conselho de Fiscalização Regional do Sistema de Integração Centro-Americana (CFR-SICA) e pela Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP).

A coordenação dos trabalhos de auditoria no âmbito da EFSUL permitiu que questões legais, financeiras e operacionais fossem avaliadas por auditores públicos, a baixo custo, e com planejamento técnico detalhado. Ressalta-se que, em virtude do êxito da auditoria e da relevância dos resultados, novas ações de controle serão realizadas no âmbito do Focem conforme previsto nos dispositivos da EFSUL.

## LISTA DE SIGLAS

<b>AGN</b>	Auditoria Geral da Nação Argentina
<b>BAPIN II</b>	Banco de Projetos de Investimento Público do Ministério da Economia (Argentina)
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BIRF</b>	Banco Internacional de Reconstrução e Fomento
<b>BIUNILA</b>	Biblioteca da Universidade Federal da Integração Latino-Americana
<b>CGR</b>	Controladoria Geral da República do Paraguai
<b>CMA</b>	Comitê Mercosul Livre de Febre Aftosa
<b>CMC</b>	Conselho do Mercado Comum
<b>CRPM</b>	Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul
<b>DNIP</b>	Direção Nacional de Investimento Público do Ministério da Economia e Finanças (Argentina)
<b>DSA/SDA</b>	Departamento de Saúde Animal da Secretaria de Defesa Agropecuária (Brasil)
<b>EFS</b>	Entidades Fiscalizadoras Superiores
<b>EFSUL</b>	Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul e Associados
<b>Focem</b>	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
<b>Gahe-Focem</b>	Grupo Ad Hoc de Especialistas do Focem
<b>IMEA</b>	Instituto Mercosul de Estudos Avançados
<b>MAPA</b>	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Brasil)
<b>MOPC</b>	Ministério de Obras Públicas e Comunicações (Paraguai)
<b>MPOG</b>	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Brasil)
<b>MRE</b>	Ministério das Relações Exteriores (Brasil)
<b>PAMA</b>	Programa de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa
<b>SEAIN</b>	Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento (Brasil)
<b>SENASA</b>	Serviço Nacional de Sanidade e Qualidade Agro-Alimentar (Argentina)
<b>SPI/MP</b>	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento (Brasil)
<b>SPOA/MP</b>	Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Planejamento (Brasil)
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União do Brasil
<b>UE-PAMA</b>	Unidade Executora do PAMA
<b>UNE</b>	Unidade Nacional Executora
<b>UTF/SM</b>	Unidade Técnica Focem da Secretaria do Mercosul
<b>UTNF</b>	Unidade Técnica Nacional Focem

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b>	
Projetos Examinados na Argentina	18
<b>Quadro 2</b>	
Outros Projetos Informados pela UTNF/Argentina	19
<b>Quadro 3</b>	
Projetos Examinados no Brasil	20
<b>Quadro 4</b>	
Projeto Examinado <i>In Situ</i> no Paraguai	23
<b>Quadro 5</b>	
Execução PAMA no Brasil – Exercício 2009	41
<b>Quadro 6</b>	
Execução PAMA no Brasil – Exercício 2010	42
<b>Quadro 7</b>	
Execução SUE PAMA Argentina por componente	42
<b>Quadro 8</b>	
Desembolsos e prestações de contas	43
<b>Quadro 9</b>	
Execução Orçamentária Focem – Exercício Fiscal 2009	44

## FIGURA

<b>Figura 1</b>	
Distribuição de Contribuições e Recursos dos Estados Membros	13

---

<b>Introdução</b>	<b>11</b>
ORIGEM DA AUDITORIA	11
VISÃO GERAL DO FOCEM	12
QUESTÕES DE AUDITORIA	15
METODOLOGIA DA AUDITORIA	16
PROJETOS EXAMINADOS	17
NOVOS PROJETOS APROVADOS E NOVO REGULAMENTO	25

---

<b>Resultados da Auditoria</b>	<b>27</b>
1. CONTRIBUIÇÕES DOS ESTADOS MEMBROS AO FOCEM	27
2. ANÁLISE E APROVAÇÃO DOS PROJETOS	29
3. PÚBLICO ALVO E DIVULGAÇÃO	33
4. ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DOS PROJETOS	35
5. AUDITORIAS INTERNAS E EXTERNAS	38
6. EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DOS PROJETOS	40

---

<b>Resumo das Recomendações</b>	<b>48</b>
---------------------------------	-----------

---

<b>Conclusão</b>	<b>51</b>
------------------	-----------

---



## ORIGEM DA AUDITORIA

A Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países do Mercosul e Associados (EFSUL), ao realizar seu Planejamento Estratégico para o período de 2009 a 2011, identificou o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) como objeto de alta relevância para sua atuação fiscalizadora conjunta. A fim de elaborar um diagnóstico preliminar da gestão e dos mecanismos de controle do Fundo, as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) da Argentina, do Brasil e do Paraguai efetuaram, em 2009, levantamentos de auditoria, coordenados e consolidados pela Secretaria Executiva da EFSUL.

Os riscos identificados pelo levantamento consolidado evidenciaram a importância da realização de uma auditoria coordenada sobre o Fundo. De acordo com as conclusões do levantamento, as principais questões a serem abordadas pela auditoria coordenada eram as seguintes:

- **Questão 1:** O cronograma de aportes de recursos está sendo cumprido pelos Estados Partes?
- **Questão 2:** Há uma adequada divulgação do Focem aos seus potenciais demandadores de recursos?
- **Questão 3:** Os projetos foram devidamente analisados e aprovados por todas as instâncias do Fundo e por equipes especializadas?
- **Questão 4:** Os projetos são acompanhados conforme previsto no regulamento do Fundo?
- **Questão 5:** Os projetos foram auditados na forma prevista no regulamento do Focem e foram implementadas eventuais recomendações de auditoria?
- **Questão 6:** A execução orçamentária e financeira dos projetos respeitou os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade?
- **Questão 7:** Os projetos estão sendo executados de acordo com o cronograma de execução física e as metas e objetivos foram alcançados?

Durante a XVI Reunião da Comissão Mista da EFSUL, celebrada em setembro de 2009, decidiu-se realizar as auditorias em cada país em 2010, com base em uma matriz de planejamento comum a ser elaborada pela Secretaria Executiva. Em fase posterior, a Secretaria Executiva se encarregaria de consolidar os resultados em um relatório único.

As EFS da Argentina, do Brasil e do Paraguai aprovaram a realização das suas respectivas auditorias nacionais: no âmbito da Auditoria Geral da Nação Argentina (AGN), de acordo com as faculdades conferidas pelo artigo 118 da Lei 24.156;

no Tribunal de Contas da União do Brasil (TCU), pelo Acórdão nº 1.996/2009 - Plenário; e na Controladoria Geral da República do Paraguai (CGR), pelas Resoluções CGR nº 411/10 e 624/10. O Tribunal de Contas do Uruguai, em período de transição administrativa, não participou da auditoria coordenada.

## VISÃO GERAL DO FOCEM

O Focem é um fundo pecuniário criado pela Decisão 45/2004 e implantado pela Decisão 18/2005, de 19 de junho de 2005, do Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão superior do Mercosul. O CMC é composto pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia (ou homólogos) dos Estados membros e é responsável por conduzir a política do processo de integração.

Em atendimento ao disposto no artigo 23 da Decisão CMC 18/2005, que estabelece normas de funcionamento do Focem, e ao contido no artigo 2º da Decisão CMC 24/2005, que estabelece o Regulamento do Fundo, foram editados decretos no âmbito dos três países examinados, incorporando as referidas Decisões aos ordenamentos jurídicos nacionais.

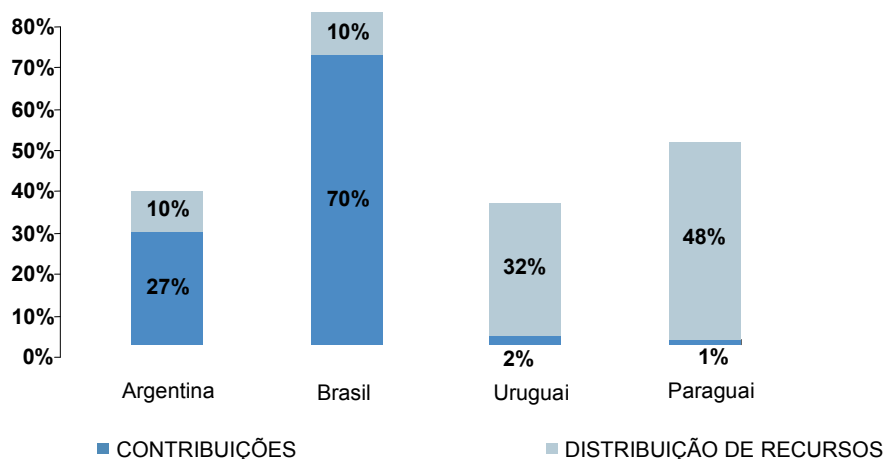
O Focem tem por finalidade aprofundar o processo de integração regional no Cone Sul por meio da redução das assimetrias, do incentivo à competitividade e do estímulo à coesão social entre os países membros do bloco. Destina-se a financiar projetos para melhorar a infraestrutura das economias menores e regiões menos desenvolvidas do Mercosul, impulsionar a produtividade econômica dos Estados membros, promover o desenvolvimento social, especialmente nas zonas fronteiriças, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional do bloco.

Os objetivos do Focem estão dispostos no artigo 1º da Decisão CMC 18/2005, quais sejam:

- (i) a promoção da convergência estrutural dos países membros do Mercosul;
- (ii) o desenvolvimento da competitividade econômica dos Estados;
- (iii) o favorecimento da coesão social no Cone Sul; e
- (iv) o fortalecimento do processo de integração regional e da estrutura institucional do bloco.

O Fundo é composto por contribuições não reembolsáveis que totalizam USD 100 milhões por ano. Os aportes são feitos em quotas semestrais pelos Estados membros do Mercosul, na proporção histórica do PIB de cada um deles. Desse modo, a Argentina é responsável por 27% dos recursos; o Brasil, por 70%; o Paraguai, por 1%; e o Uruguai, por 2%.

A destinação dos recursos obedece a uma lógica inversa à dos aportes. Portanto, têm direito a maiores vultos as economias menores do Mercosul. Assim, o Paraguai tem direito a 48%, o Uruguai, a 32%, enquanto a Argentina e o Brasil podem utilizar cada um 10% dos recursos do Fundo.



**Figura 1**  
Distribuição de Contribuições e Recursos dos Estados Membros

Fonte: Elaboração própria com base na Decisão CMC 18/05.

Quatro são os programas financiados pelo Focem, cada um deles vinculado a um objetivo do Fundo. O primeiro programa se refere ao desenvolvimento e ajuste estrutural das economias menores e menos desenvolvidas, incluindo a melhoria dos sistemas de integração de fronteiras. O segundo programa destina-se à promoção da competitividade produtiva do Mercosul, inclusive ao incentivo de processos de reconversão produtiva e laboral que favoreçam o comércio interno do bloco. O terceiro programa serve ao desenvolvimento social, especialmente nas regiões fronteiriças. Finalmente, o quarto programa busca o aperfeiçoamento da estrutura institucional do Mercosul.

Para o funcionamento operacional do Fundo, foi criada, dentro da estrutura da Secretaria do Mercosul, uma Unidade Técnica Focem (UTF/SM). Conforme o artigo 19 da Decisão CMC 24/2005, a UTF/SM é a instância técnica de avaliação e acompanhamento da execução dos projetos financiados pelo Focem. Ela conta com o apoio do Grupo Ad Hoc de Especialistas (Gahe-Focem), órgão executivo do Mercosul responsável por fixar os programas de trabalho do bloco e formado por pessoal técnico posto à disposição pelos Estados membros.

O vínculo operativo da UTF/SM com os países membros do Mercosul se dá pelas Unidades Técnicas Nacionais Focem (UTNF). Cada UTNF é responsável pela coordenação em seu país da formulação, apresentação, avaliação e execução de projetos com recursos do Focem.

De acordo com o artigo 18 da Decisão CMC 24/2005:

- 1) A gestão completa de todo projeto financiado pelo FOCEM é responsabilidade do Estado Parte beneficiário através da UTNF.
- 2) As entidades públicas dos Estados Partes que desejem obter financiamento do FOCEM deverão dirigir-se à UTNF do respectivo Estado Parte.
- 3) A UTNF terá as seguintes funções:

- a) Selecionar os projetos apresentados pelas distintas entidades públicas do Estado Parte ao que pertencem, em função:
  - i) da viabilidade dos projetos apresentados;
  - ii) dos estudos de viabilidade efetuados sobre cada projeto;
  - iii) do cumprimento dos requisitos técnicos estabelecidos no presente Regulamento.

Ainda de acordo com a Decisão CMC 24/2005, a versão final do projeto, caso este venha a ser selecionado, deve ser encaminhada à Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) para verificação externa. A CRPM, integrada por representantes permanentes de cada Estado membro do Mercosul e por um presidente, é o órgão do Conselho do Mercado Comum responsável por apresentar iniciativas sobre o processo de integração. Se for o caso, em atendimento à CRPM, as UTNF devem providenciar a adequação ou a substituição do projeto apresentado.

Após verificar o cumprimento das condições de exigibilidade, a CRPM repassa os projetos à UTF/SM, que os avalia em conjunto com o Gahe-Focem. Em seguida, um parecer técnico da UTF/SM e do Gahe-Focem a respeito dos projetos é encaminhado como resposta para a CRPM, que elabora seu próprio relatório para o Grupo Mercado Comum (GMC). O GMC, por sua vez, também prepara um relatório e encaminha-o ao CMC. Por fim, o CMC aprova os projetos a financiar e aloca os recursos correspondentes a cada um deles.

Na fase de execução e desenvolvimento de cada projeto, cabe à UTNF a elaboração de relatórios semestrais. Os relatórios devem conter, em relação a cada um dos projetos, informações acerca do acompanhamento físico e financeiro, impacto do projeto e resultado das auditorias. A UTNF recebe e analisa os relatórios de auditoria, encaminhando-os, juntamente com os relatórios semestrais por ela elaborados, à UTF/SM, para análise e posterior encaminhamento à CRPM.

De outro lado, a UTF/SM e o Gahe-Focem podem realizar inspeções técnicas e contábeis em qualquer época da execução dos projetos. Para tanto, a UTNF deve facilitar as tarefas da UTF/SM, permitindo o acesso às instalações da UTNF, bem como à documentação comprobatória dos gastos realizados com os recursos recebidos do Focem e das contrapartidas nacionais, realizados em cada um dos projetos executados pelo Estado membro. Cabe ainda à UTNF justificar a totalidade dos gastos e encaminhar cópia da documentação (notas fiscais, recibos de pagamentos etc.), por ela devidamente certificada, à UTF/SM.

Vale ressaltar que a Decisão CMC 24/2005 também estabelece que cabe à UTNF o papel de encaminhar à UTF/SM documentos que comprovem que o Estado membro, no que se refere a compras e contratações, seguiu a legislação nacional.

O levantamento de auditoria sobre o Focem, realizado pela EFSUL em 2009, constatou que as UTNF já estão conformadas na Argentina, no Brasil e no Paraguai, mas com estruturas e graus de organização diversos. Verificou-se que as UTNF não contam com autonomia ou orçamento e infraestrutura próprios, de modo que os funcionários trabalham dentro dos espaços físicos e orçamentos dos ministérios que os cedem.

A Decisão CMC 24/2005 traz determinações específicas no que tange às auditorias a serem realizadas no âmbito do Focem. O artigo 54 informa que o Estado membro beneficiário de algum projeto deverá seguir toda a legislação nacional em matéria de auditoria.

De outro lado, o artigo 70 determina que os projetos em execução sejam objeto de auditoria interna, a ser realizada de acordo com a legislação em vigor em cada um dos respectivos países.

Além do controle interno, devem ser realizadas auditorias externas para todos os projetos em execução no âmbito do Focem, conforme estabelece o artigo 71.1 da Decisão CMC 24/2005: “Os projetos aprovados serão submetidos a auditorias externas. Os resultados destas auditorias serão apresentados à CRPM.”.

Referidas auditorias externas serão executadas de acordo com a seguinte periodicidade: (1) imediatamente ao final da execução do projeto; e (2) uma vez por ano, no mínimo, caso a execução do projeto seja superior a um ano.

## **QUESTÕES DE AUDITORIA**

A matriz de planejamento da auditoria definiu o seguinte objetivo geral para os trabalhos: “Verificar a regularidade dos processos de aprovação, acompanhamento e fiscalização dos projetos financiados pelo Focem e avaliar a regularidade e a eficácia da execução físico-financeira dos projetos”.

Conforme mencionado anteriormente, formularam-se as questões de auditoria elencadas na matriz de planejamento com base nos riscos identificados durante o levantamento de auditoria de 2009. Foram as seguintes:

- 1) As contribuições anuais dos Estados Partes ao Focem estão cumprindo o cronograma estabelecido e os recursos estão sendo mantidos em conta específica?
- 2) Por que o Brasil e a Argentina possuem poucos projetos aprovados para serem financiados pelo Focem?
- 3) Os projetos foram formulados em conformidade com o regulamento do Focem e submeteram-se à adequada análise técnica e aprovação por todas as instâncias do Fundo e por equipes especializadas?

- 4) Os projetos são acompanhados conforme previsto no regulamento do Fundo?
- 5) Os projetos foram auditados na forma prevista no regulamento do Focem e foram implementadas eventuais recomendações de auditoria?
- 6) A execução orçamentária e financeira dos projetos respeitou os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade?
- 7) Os projetos estão sendo executados de acordo com o cronograma de execução física e as metas e objetivos alcançados?

## **METODOLOGIA DA AUDITORIA**

As EFS de Argentina, do Brasil e do Paraguai seguiram, nos seus trabalhos individuais, a mesma matriz de planejamento e as questões de auditoria relacionadas acima. No entanto, houve algumas diferenças na metodologia adotada, devido principalmente aos diversos estágios de desenvolvimento dos projetos em cada país. Na Argentina e no Brasil, não havia nenhum projeto nacional em execução, de modo que as EFS nesses países se aprofundaram nas primeiras três questões, e consideraram as últimas quatro questões com relação ao Programa de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa (PAMA), que é um projeto pluriestatal.

Já o Paraguai contava com diversos projetos executados ou em execução. Por isso, a Controladoria Geral da República (CGR) delimitou os objetivos específicos de “verificar a regularidade dos processos de aprovação, seguimento e fiscalização dos projetos financiados pelo Focem no Exercício Fiscal 2009 por amostragem” e “avaliar a regularidade e eficácia da execução físico-financeira dos projetos durante o período de vigência do Focem”, concentrando-se, nesse aspecto, em um projeto específico. A questão 2, relativa à falta de projetos aprovados na Argentina e no Brasil, obviamente, não se aplicou no caso do Paraguai. Em contrapartida, a CGR conseguiu se aprofundar mais do que as outras EFS nas questões 6 e 7, referentes à execução física e financeira dos projetos.

Nesse sentido, os diferentes enfoques se complementaram, possibilitando à EFSUL abordar adequadamente todas as questões de auditoria. Foi possível observar que alguns dos mesmos riscos e deficiências identificados na Argentina e no Brasil pela Auditoria Geral da Nação (AGN) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), respectivamente, foram também observados, com reflexos mais tangíveis, na execução do projeto avaliado *in loco* pela CGR do Paraguai.

O TCU realizou os trabalhos de campo junto à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento (SPI/MP), sede da UTNF/Brasil, e ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Subunidade Executora do PAMA, entre os dias 12 e 30 de julho de 2010.

Na Argentina, a AGN realizou o seu trabalho de campo em duas fases: de 26 de março a 16 de julho de 2010 na UTNF/Argentina, junto aos funcionários do Ministério de Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto e do Ministério de Economia e Finanças Públicas; e de 19 a 27 de agosto de 2010 na Subunidade Executora do PAMA na Argentina, o Serviço Nacional de Sanidade e Qualidade Agro-Alimentar (SENASA).

Nesses dois países, os trabalhos consistiram em entrevistas com os principais gestores, solicitações formais de informações e inspeção documental, com o objetivo de avaliar os procedimentos e controles efetuados pelas UTNF em relação aos projetos que lhes são apresentados, bem como de analisar o papel das Subunidades Executoras do PAMA no tocante à execução, ao acompanhamento e à auditoria desse projeto pluriestatal.

Os trabalhos da CGR se realizaram no Paraguai entre junho e agosto de 2010 e consistiram na revisão de documentos comprobatórios dos projetos executados ou em execução em 2009, inclusive com relação à sua formulação, apresentação, avaliação, execução e monitoramento. A equipe de auditoria examinou, de forma seletiva, documentos comprobatórios e outras evidências a fim de verificar o cumprimento das disposições legais que regulam os projetos.

A equipe também realizou verificações *in situ* da execução física de um projeto selecionado. A CGR enviou os principais achados aos órgãos responsáveis - a UTNF/Paraguai e o Ministério de Obras Públicas e Comunicações (MOPC) – para que apresentassem as suas justificativas, as quais foram incluídas no relatório de auditoria e avaliadas pela Controladoria.

A principal limitação desta auditoria coordenada da EFSUL foi a não participação do Tribunal de Contas do Uruguai, que se encontrava em período de transição administrativa. Além do Paraguai, o Uruguai é o outro país que já contava, em 2010, com vários projetos financiados pelo Focem em execução. Vale comentar, no entanto, que auditores do Tribunal de Contas do Uruguai acompanharam as equipes das EFS da Argentina, do Brasil e do Paraguai numa visita à Secretaria do Mercosul em Montevideu, oportunidade em que conheceram o ambiente de controle e os principais procedimentos adotados por aquela Secretaria e pela Unidade Técnica do Focem (UTF/SM).

## **PROJETOS EXAMINADOS**

As EFS da Argentina e do Brasil examinaram toda a documentação mantida pelas UTNF relativa à análise, ao encaminhamento e à aprovação dos projetos formalmente apresentados a essas unidades nacionais. Na Argentina, a UTNF informou sobre 26 projetos, conforme os Quadros 1 e 2 abaixo, mas mantinha informações detalhadas apenas sobre 3 desses projetos, pois considerou que os demais não reuniam os elementos mínimos para seu encaminhamento à CRPM.

No Brasil, foram 7 projetos, relacionados no Quadro 3. Desses, apenas o projeto da Biblioteca da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (BIUNILA) e Instituto Mercosul de Estudos Avançados (IMEA) tinha sido aprovado em todas as instâncias. No entanto, devido a atrasos na implantação da Universidade, o projeto ainda não havia entrado em execução.

A EFS do Paraguai, além de examinar seletivamente a documentação referente aos processos de análise e aprovação de projetos, selecionou por amostragem um projeto – *Rehabilitación y mejoramiento de carreteras de acceso y circunvalación del Gran Asunción* – para a verificação da sua execução físico-financeira. Os dados desse projeto são resumidos no Quadro 4.

**Quadro 1**

**Projetos Examinados na Argentina**

<b>1. Pymes exportadoras de bienes de capital, plantas llave en mano y servicios de ingeniería</b>	
Órgão Executor	<i>Programa de Apoyo al Comercio Exterior (PDCEX) dependiente de la Secretaria de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales (SCREI) - Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC)</i>
Valores	<i>Elegível (USD 650.000) Focem (USD 552.500) Contrapartida (USD 97.500)</i>
Programa	<i>II - Programa de Desenvolvimento da Competitividade</i>
Componente	<i>iv, v, vi e vii</i>
Descrição Técnica	<i>O projeto promove o desenvolvimento de sinergias entre a Pymes (pequenas e médias empresas) exportadoras de bens de capital, empreitadas integrais (plantas llave en mano) e serviços de engenharia, visando desenvolver capacidades comerciais e empreender ações coordenadas tendentes a maximizar o potencial exportador do setor.</i>
<b>2. Proyecto de interconexión en 132kV entre ET 500 kV Iberá y ET 132 kV Paso de los Libres Norte</b>	
Órgão Executor	<i>Subsecretaría de Energía de Corrientes</i>
Valores	<i>Elegível (USD 19.834.537) Focem (USD 13.651.301) Contrapartida (USD 6.183.236)</i>
Programa	<i>I – Programa de Convergência Estrutural</i>
Componente	<i>iii – Geração, transporte e distribuição de energia elétrica</i>
Descrição Técnica	<i>a) Construção de um campo de 132 kV - ET Iberá, b) LAT132 kV entre ET Iberá y ET Paso de los Libres Norte. c) Construção de uma Estação Transformadora em 132/ 33/ 13,2 kV Paso de los Libres Norte. d) LAT 132 kV Paso de los Libres SUR Paso de los Libres Norte. e) Ampliação da ET 132/ 33/ 13.2 kV Paso de los Libres SUR (existente). f) Compensação Capacitiva.</i>

**3. Intervenciones integrales en los edificios de enseñanza obligatoria en los departamentos General Obligado, Vera, 9 de Julio, Garay y San Javier - Provincia de Santa Fe**

Órgão Executor	Sub Secretaría de Proyectos de Inversión y Financiamiento Externo Ministerio de Economía / Dirección Provincial de Infraestructura y Equipamiento Escolar - Ministerio de Educación
Valores	Elegível (USD 7.933.899) Focem (USD 5.255.211) Contrapartida (USD 2.678.688)
Programa	III – Coesão Social
Componente	ii - Educação e iv - Combate à Pobreza
Descrição Técnica	Ampliação e adequação dos espaços educativos com graves problemas edilícios, o desenho de novos mecanismos de gestão para administrar a demanda de infraestrutura e capacitação de representantes da comunidade educativa para a Gestão de Risco nas escolas envolvidas, através de um novo enfoque na gestão e resolução dos problemas de reparações e manutenção das escolas.

4	Proyectos sobre agua potable y saneamiento en el partido de Quilmes - Provincia de Buenos Aires - Agua y Saneamientos Argentinos S.A.
5	Proyecto Regional "Economía Social en Zona de Frontera" - Ministerio de Desarrollo Social Argentina
6	Proyecto para la construcción de parque industrial y pavimentación de camino vecinal de Gotte en la localidad de Bovril, Provincia de Entre Ríos.
7	Centro de Transferencia Multimodal de Cargas en Cevil Pozo - Cruz Alta - Provincia de Tucumán
8	Instalación de un Centro de Prevención, Diagnóstico y Tratamiento de Bocio Endémico en un Hospital de la frontera entre Argentina y Paraguay - Comisión Nacional de Energía Atómica
9	Plan de Erradicación y Control de la Mosca de la Fruta en la frontera de los países del MERCOSUR – Comisión Nacional de Energía Atómica
10	Construcción y/o Remodelación de la Terminal de Omnibus en Paso de los Libres - Intendencia de Paso de los Libres - Provincia de Corrientes
11	Remodelación del Aeropuerto de Paso de los Libres - Intendencia de Paso de los Libres - Provincia de Corrientes
12	Generación Eléctrica por Métodos No Convencionales: Energías fotovoltaica y eólica - Consejo Nacional de Normas, Calidad y Certificación de la Secretaría de Industria
13	Proyecto integrado de agua potable y saneamiento entre las localidades de Bernardo de Irigoyen en Argentina y Dionisio Cerqueira en Brasil

**Quadro 2**  
**Outros Projetos Informados pela UTNF/Argentina**

14	Riacho He-He, Misión Laishi, Mansilla - Villa Escolar y Laguna Naick Neck - Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) y Provincia de Formosa
15	Ampliación del Instituto Malbrán para la elaboración de vacunas contra la fiebre amarilla
16	Centro de Transferencia de Cargas de Río Cuarto - Municipio de Río Cuarto - Provincia de Córdoba
17	Cuenca Ferroviaria Paralelo 30º y Centro de Convención en Paso de los Libres - Agencia de Cooperación Territorios y Agenda 21 (ACTA 21)
18	Secretaría de Promoción de Inversión, Comercio Exterior y Cooperación Internacional de la Provincia de Buenos Aires
19	Centro de Distribución Logística Frutihortícola (Argentina, Paraguay, Bolivia, Chile) - Provincia de Salta
20	Complejo para Eventos y Convenciones del MERCOSUR - Secretaría de Obras y Servicios Públicos -
21	Municipio de Colón - Entre Ríos Corporación Vitivinícola Argentina
22	Obra Gasoducto Productivo II - Santa Anita - San Marcial - Provincia de Entre Ríos
23	Planta de Tratamiento Integral de Residuos Sólidos Urbanos – Concepción del Uruguay - Provincia de Entre Ríos
24	Laboratorio de "Crash Test" - Secretaría de Industria de la Nación e Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)
25	Proyecto de Turismo para la Integración de Argentina, Brasil y Paraguay - Intendencia de Puerto Iguazú, Prefeitura de Foz do Iguacu y Ciudad del Este.
26	Normalización de componentes de maquinaria agrícola (Ejemplo: normalización de barra de mando) - Secretaría de Industria.

**Quadro 3**  
**Projetos Examinados no Brasil**

<b>1. Projeto de Adensamento e Complementação Automotiva no Âmbito do Mercosul</b>	
Pleiteante	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI
Valores	Elegível (USD 2.828.000) Focem (USD 2.403.800) Contrapartida (USD 424.200)
Programa	II - Programa de Desenvolvimento da Competitividade
Componente	iv – Promoção do desenvolvimento de cadeias produtivas em setores econômicos dinâmicos e diferenciados

Documento Mais Recente Analisado	Email da UTF/SM ao Secretário da SPI/MP solicitando novas informações para análise do projeto.
----------------------------------	--

## 2. Qualificação e Integração de Fornecedores da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás

Pleiteante	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI
Valores	Elegível (USD 2.804.903) Focem (USD 2.384.167) Contrapartida (USD 420.736)
Programa	II - Programa de Desenvolvimento da Competitividade
Componente	iv – Promoção do desenvolvimento de cadeias produtivas em setores econômicos dinâmicos e diferenciados
Documento Mais Recente Analisado	Ofício do Secretário da SPI/MP à ABDI, encaminhando relação de informações solicitadas pela UTF/SM para continuidade da análise técnica.

## 3. Fortalecimento da Cadeia Produtiva e Desenvolvimento de Fornecedores de Madeira e Móveis do Mercosul

Pleiteante	Seção Brasileira do SGT7 – Indústria Mercosul
Valores	Elegível (USD 5.624.341) Focem (USD 4.145.905) Contrapartida (USD 1.478.436)
Programa	II - Programa de Desenvolvimento da Competitividade
Componente	iv – Promoção do desenvolvimento de cadeias produtivas em setores econômicos dinâmicos e diferenciados e vi – Fortalecimento da reconversão, crescimento e associatividade das pequenas e médias empresas, seu vínculo com os mercados regionais e promoção da criação e desenvolvimento de novos empreendimentos
Documento Mais Recente Analisado	Ofício do Secretário da SPI/MP à Seção Brasileira do SGT7, solicitando informações necessárias para a conclusão dos exames pela SPI/MP.

## 4. Linha de Transmissão 500kV (Itaipu – Villa Hayes) e de Ampliação da SEMD/Itaipu

Pleiteante	Itaipu Binacional
Valores	Elegível (USD 400.000.000) Focem (USD 400.000.000)
Programa	I – Programa de Convergência Estrutural

Componente	iii – Geração, transporte e distribuição de energia elétrica
Documento Mais Recente Analisado	Ofício do Secretário da SPI/MP ao Diretor-Geral Brasileiro de Itaipu Binacional, encaminhando relação de informações solicitadas pela UTF/SM para continuidade da análise técnica.

### 5. Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário em Ponta Porã – MS

Pleiteante	Governo do Estado do Mato Grosso do Sul – MS
Órgão Executor	SANESUL – Empresa de Saneamento do Estado de Mato Grosso do Sul - MS
Valores	Elegível (USD 4.257.358) Focem (USD 3.092.669) Contrapartida (USD 1.164.688)
Programa	I – Programa de Convergência Estrutural
Componente	iv – Implantação de obras de infra-estrutura hídrica para contenção e adução de água bruta, de saneamento ambiental e de macrodrenagem
Documento Mais Recente Analisado	Decisão do Conselho do Mercado Comum aprovando o projeto.

### 6. Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário em São Borja – RS

Pleiteante	Governo do Estado do Rio Grande do Sul – RS
Órgão Executor	CORSAN – Companhia Riograndense de Saneamento
Valores	Elegível (USD 10.062.741) Focem (USD 6.561.259) Contrapartida (USD 3.501.481)
Programa	I – Programa de Convergência Estrutural
Componente	iv – Implantação de obras de infra-estrutura hídrica para contenção e adução de água bruta, de saneamento ambiental e de macrodrenagem

Documento Mais Recente Analisado	Ofício do Secretário Nacional de Saneamento Ambiental ao Secretário da SPI/MP encaminhando respostas referentes às solicitações requeridas pela UTF/SM.
<b>7. Biblioteca UNILA (BIUNILA) e Instituto Mercosul de Estudos Avançados (IMEA)</b>	
Pleiteante	Ministério da Educação – MEC
Órgão Executor	Universidade Federal do Paraná – UFPR
Valores	Elegível (USD 22.000.000) Focem (USD 17.000.000) Contrapartida (USD 5.000.000)
Programa	III – Coesão Social
Componente	ii – Ensino fundamental, educação de jovens e adultos e ensino profissionalizante, com vistas a diminuir as taxas de analfabetismo e de abandono escolar, aumentar a cobertura do sistema educativo formal na população, promover a educação destinada a proteger as necessidades específicas de especialização e a diminuição das disparidades no acesso à educação
Documento Mais Recente Analisado	Aprovação do projeto pelos representantes junto ao Grupo Mercado Comum.

<b>Rehabilitación y mejoramiento de carreteras de acceso y circunvalación del Gran Asunción</b>	
Data Assinatura do Convênio COF	16/05/08
Valores	Elegível (USD 27.591.124) Focem (USD 21.320.414) Contrapartida (USD 6.270.710)
Programa	I. Programa de Convergência Estrutural
Componente	i) Construção, modernização e recuperação de vias de transporte modal e intermodal que otimizem o escoamento da produção e promovam a integração física entre os Estados Partes e entre suas sub-regiões.

**Quadro 4**  
**Projeto Examinado**  
**In Situ no Paraguai**

Descrição Técnica	(resumo) O projeto visa o aprimoramento de quatro trechos alocados em zonas bastante povoadas e outras rurais intermediárias. Devido ao tempo que os trechos foram construídos – mais de vinte anos – seguido do aumento populacional em áreas no entorno de Assunção, necessitase readequar, em especial, o perfil transversal de vias e do deságue pluvial, atendida pelo Ministério de Obras Publicas e Comunicações ao elaborarse desenhos de obras como de esgoto pluvial adequado para áreas urbanas. Essas mesmas obras incluem: encanamentos, sumidouros, bueiros e conexões correspondentes com cursos naturais existentes. Os objetivos de tais obras são o de possibilitar o tráfego seguro, mesmo em momentos de precipitação pluvial intensa, e preservar o pavimento. Nas zonas rurais, se busca a construção de acostamentos pavimentados nos trechos de maior tráfego e seu melhoramento em áreas cujas condições do terreno e de movimentação não se prevê a pavimentação, visando aprimorar as condições de segurança e fluidez do tráfego. Num dos trechos está previsto a construção de uma ponte de concreto armado, substituindo o antigo e deteriorado, solucionando problemas pontuais como recapeamento e a recuperação do modelo. Por fim, busca-se realizar um novo sistema de sinalização, completo e adequado às novas condições.
-------------------	--

Além dos projetos nacionais, as EFS da Argentina e do Brasil, que não contavam com outros projetos em execução, examinaram o Programa de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa (PAMA), que é um projeto piloto e pluriestatal, envolvendo ações no Brasil, na Argentina, no Paraguai, no Uruguai e na Bolívia, este último incluído como Estado participante.

O PAMA foi aprovado pela Decisão CMC 8/2007, no montante de USD 16.339.470, sendo USD 13.888.540 financiados com recursos do Focem e USD 2.450.920 com recursos de contrapartida dos Estados membros.

Os objetivos do PAMA são: (1) apoiar a erradicação da febre aftosa no âmbito do Mercosul e nos Estados associados participantes, e sustentar a condição epidemiológica alcançada, mediante o funcionamento de um sólido Sistema de Atenção Veterinária; e (2) contribuir para o desenvolvimento da pecuária regional e para sua inserção no mercado internacional e ao fortalecimento das estruturas sanitárias para a prevenção de outras enfermidades de similar impacto econômico.

As principais instâncias de gestão e controle do PAMA são o Comitê Mercosul Livre de Febre Aftosa (CMA), a Unidade Técnica Focem (UTF/SM), a Unidade Executora (UE-PAMA) e as Subunidades Executoras Nacionais.

O CMA é o órgão executivo encarregado da aplicação e acompanhamento do PAMA no âmbito do Mercosul. Constitui a principal instância de acompanhamento e avaliação periódica das atividades de erradicação da febre aftosa. O Comitê, dentre outras atribuições, possui a responsabilidade de preparar um relatório semestral a ser encaminhado pela reunião de Ministros de Agricultura, por meio do Grupo Mercado Comum, ao Conselho do Mercado Comum, sobre o desenvolvimento do Programa e sobre a implementação dos compromissos em função dos prazos estabelecidos.

A UTF/SM é responsável pelo desembolso dos recursos de acordo com o cronograma de financiamento, mediante prévia aprovação, em conjunto com o Grupo Ad Hoc de Especialistas (Gahe-Focem), dos relatórios semestrais do projeto elaborados pelo CMA. Cabe à UTF/SM efetuar inspeções técnicas e contábeis a qualquer momento acerca da execução do projeto PAMA.

A UE-PAMA funciona no âmbito da Secretaria do Mercosul, em Montevidéu, sendo responsável pela execução do projeto em conjunto com as cinco Subunidades Executoras Nacionais, por receber os relatórios semestrais de execução elaborados pelas Subunidades Executoras, para consolidação e envio ao CMA, bem como por receber e analisar a documentação relativa às despesas e aos pagamentos efetuados em cada país.

As Subunidades Executoras foram criadas em cada um dos serviços sanitários dos Estados beneficiários e da Bolívia, sendo mantidas com funcionários e orçamento próprios de cada país. Essas Subunidades são responsáveis pela execução das ações do projeto, contratações, movimentação dos recursos, prestação de contas e elaboração dos relatórios semestrais de acompanhamento.

## **NOVOS PROJETOS APROVADOS E NOVO REGULAMENTO**

Nos dias 2 e 3 de agosto de 2010, quando já se encerravam os trabalhos de campo desta auditoria, celebrou-se em San Juan, Argentina, uma cúpula dos Presidentes dos Estados membros do Mercosul, na qual aprovaram-se novos projetos no marco do Focem, inclusive os primeiros três submetidos pela UTNF da Argentina, quais sejam:

- h) Pymes exportadoras de bienes de capital, plantas llave en mano y servicios de ingeniería;*
- i) Proyecto de interconexión en 132kV entre ET 500 kV Iberá y ET 132 kV Paso de los Libres Norte; e*
- j) Intervenciones integrales en los edificios de enseñanza obligatoria en los departamentos General Obligado, Vera, 9 de Julio, Garay y San Javier - Provincia de Santa Fe.*

No Brasil, onde até então só havia um projeto nacional aprovado (BIUNILA), três novos projetos nacionais foram aprovados, quais sejam:

- a) Qualificação e Integração de Fornecedores da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás;
- b) Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário em Ponta Porã - MS; e
- c) Projeto de Adensamento e Complementação Automotiva no Âmbito do Mercosul.

Além desses, o seguinte projeto, apresentado conjuntamente pelo Brasil e Paraguai e financiado por contribuições extraordinárias ao Fundo, no valor de USD 400 milhões, foi aprovado:

Linha de Transmissão 500kV (Itaipu - Villa Hayes) e de Ampliação da Subestação da Margem Direita de Itaipu (SEMD/Itaipu).

Na oportunidade, o CMC também aprovou a Decisão 1/2010, estabelecendo um novo regulamento para o Focem. Assim, ficou revogado o regulamento aprovado pela Decisão 24/2005, que foi tomado como base para o presente trabalho. O novo regulamento mantém as regras básicas de funcionamento do anterior, e incorpora os seguintes compromissos:

Tratamento nacional e não discriminação: Determina que a todas as contratações realizadas no âmbito do Focem deve ser aplicado o tratamento nacional e a não discriminação, às ofertas e ofertantes, pessoas físicas e jurídicas de qualquer dos Estados membros do Mercosul.

Tratamento Mercosul: Estabelece que somente pessoas físicas e jurídicas dos Estados membros do Mercosul poderão efetuar ofertas de bens, serviços e obras públicas que se realizam no âmbito do Focem. Além disso, determina que em caso de empate, ou sempre que os valores das ofertas não sejam superiores a 10% do valor da oferta mais baixa, optar-se-á por aquelas ofertas que contenham um maior grau de abastecimento da produção regional, de acordo com as regras de origem vigentes no Mercosul.

Vale mencionar, ademais, a Decisão 24/2010, pelo qual o CMC decidiu reforçar a estrutura da Unidade Técnica Focem (UTF) “em virtude da demanda de trabalho atual e o aumento das tarefas prioritárias para a análise e seguimento da execução dos projetos” e pelo “incremento gradual da carteira de projetos Focem [que] requerem o fortalecimento das atividades de gestão e supervisão dos recursos administrados a fim de cumprir os objetivos de criação do Fundo”.

Assim, a UTF passou de 8 técnicos (quatro sênior e quatro assistentes), conforme estabelecido pela Decisão CMC 28/2006, para um quadro de 17 técnicos, inclusive um coordenador executivo, 8 técnicos para a avaliação e acompanhamento de projetos, e técnicos específicos para as áreas contábil, jurídica e documental.

Os resultados da auditoria da EFSUL, apresentados no próximo capítulo, não refletem todas as decisões tomadas na oportunidade da reunião de Cúpula de 2 a 3 de agosto de 2010, já que boa parte dos trabalhos de campo estava encerrada nessas datas.

### 1. CONTRIBUIÇÕES DOS ESTADOS MEMBROS AO FOCEM

A Decisão CMC 18/05 determina que os Estados membros façam contribuições anuais ao Focem em conta bancária da Secretaria do Mercosul. Os valores das contribuições são definidos pelo Artigo 6º, conforme detalhado na Introdução: Argentina - 27%, Brasil - 70%, Paraguai - 1%, Uruguai - 2%.

De acordo com o Regulamento do Focem, adotado pela Decisão CMC 24/05, as contribuições anuais devem ser efetuadas em duas parcelas: a primeira, até o dia 15 de abril, e a segunda, até o dia 15 de outubro. Há previsão de penalização no caso de atraso:

Artigo 6 - Mora na integração das contribuições

O Estado Parte que descumprir os pagamentos definidos no Art. 4 ou atrasar as quotas estabelecidas para o funcionamento da estrutura institucional do MERCOSUL incorrerá em mora.

Artigo 7 - Não aprovação de novos projetos no caso de mora

Os Estados Partes que estejam em mora não se beneficiarão dos recursos do FOCEM destinados a financiar os novos projetos por eles apresentados.

Ao incorporar as decisões do CMC aos ordenamentos jurídicos nacionais, cada país determinou qual órgão ficaria responsável por efetuar as transferências. Na Argentina, a UTNF solicita as transferências pela Jurisdição 91 - Obrigações a Cargo do Tesouro, cuja unidade executora é a Secretaria de Fazenda do Ministério de Economia e Finanças Públicas. No Brasil, essa função cabe ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). A Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) faz a gestão das contribuições e a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA/MP) efetua os pagamentos.

As contribuições da Argentina e do Brasil foram analisadas pelas equipes de auditoria. Verificaram-se atrasos em algumas das contribuições de ambos os países, e em outras, os valores transferidos divergiram do previsto.

O aporte argentino correspondente ao segundo semestre de 2008 foi transferido apenas em maio de 2009, ou seja, com mais de quatro meses de atraso. No Brasil, das três parcelas que venceram desde que o MPOG ficou encarregado de administrar as contribuições ao Focem (a partir de 2009), duas foram transferidas com atraso – as primeiras parcelas de 2009 e de 2010.

Os motivos dos atrasos foram diferentes em cada caso. Na Argentina, as autoridades da UTNF solicitaram tempestivamente as transferências referentes ao segundo semestre de 2008, mas houve insuficiência de crédito orçamentário. Por isso, fez-se necessário efetuar alterações orçamentárias e nas cotas de execução antes da emissão das ordens de pagamento.

O atraso no pagamento da primeira contribuição brasileira de 2009 ocorreu, em primeiro lugar, devido ao envio da solicitação de pagamento, pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), com documentação incompleta. Quando a fatura referente à contribuição brasileira foi encaminhada, uma semana após o vencimento, para completar o processo, a SEAIN preencheu o formulário-padrão, que reúne todas as informações relativas à transferência, no mesmo dia, mas devido à dificuldade de obtenção de limite financeiro junto ao Tesouro Nacional, o pagamento só foi efetuado no mês seguinte, 40 dias após o seu vencimento.

A primeira parcela da contribuição brasileira de 2010 foi efetuada com dois meses e meio de atraso, por três motivos distintos. Em primeiro lugar, a fatura foi enviada pela Secretaria do Mercosul quase 20 dias após seu vencimento. Segundo, a SEAIN levou mais três semanas para preencher o formulário-padrão. Por fim, demorou-se mais um mês para que a transferência fosse efetivada, em 1/7/2010. O motivo para esse último atraso, de acordo com a SEAIN, foi: “Dificuldade de obtenção de limite financeiro junto ao Tesouro Nacional para o mês de junho”.

Além dos atrasos, nos dois países houve transferências realizadas abaixo do valor estipulado. Na Argentina, as diferenças foram pouco expressivas e ocorreram nas contribuições efetivadas de 2006 até o primeiro semestre de 2008. Deveram-se ao fato de que o Banco de la Nación Argentina - Sucursal Assunção descontou, indevidamente, uma comissão de 0,0625% dos valores transferidos. Esses descontos geraram uma diferença a favor do Focem de USD 21.093,76, que foi regularizada em maio de 2008. A partir de então, a comissão deixou de ser cobrada, graças às diligências dos funcionários argentinos da Secretaria do Mercosul. No entanto, não houve devolução das comissões cobradas anteriormente.

A segunda parcela da contribuição brasileira de 2009, embora efetivada tempestivamente, foi transferida com valor insuficiente, devido à falta de crédito orçamentário. De acordo com o ofício enviado pela SEAIN à equipe de auditoria:

Esta deficiência origina-se basicamente na variação cambial negativa entre o dólar orçamentário da proposta orçamentária para 2009 e o câmbio efetivamente praticado durante a execução. Foi realizada solicitação de crédito às instâncias pertinentes. O valor a ser creditado na ação do Focem estava incluído no Projeto de Lei de crédito suplementar 094 (PLN 084) que acabou não sendo votado durante a sessão legislativa de 2009.

O valor residual foi pago junto com a primeira parcela de 2010.

## Recomendações

Recomenda-se que os órgãos responsáveis pela efetivação das transferências nacionais adotem estratégias para mitigar os riscos que possam impactar no cumprimento do cronograma de contribuições para o Focem, de modo a não comprometer a liberação de recursos para projetos nacionais.

Recomenda-se, com vistas a detectar eventuais divergências entre os valores transferidos e os montantes efetivamente creditados nas contas do Focem, realizar um acompanhamento das transferências nacionais para identificar e solucionar, tempestivamente, as causas das inconsistências.

Especificamente com relação às contribuições argentinas, reproduz-se a seguir uma recomendação do relatório da Auditoria Geral da Nação (AGN):

**5.1. Tempestividade da efetivação dos aportes:** Adotar os mecanismos necessários para transferir, tempestivamente, os aportes ao Focem. A tal fim seria conveniente que os orçamentos anuais refletissem, na Jurisdicción 91 - Obligaciones a cargo del Tesoro, as somas correspondentes ao Focem.

## 2. ANÁLISE E APROVAÇÃO DOS PROJETOS

Os artigos 32 a 53 do Regulamento do Focem, aprovado pela Decisão CMC 24/05, tratam dos requisitos e procedimentos para a apresentação, análise e aprovação dos projetos. Esse processo foi delineado na Introdução.

As equipes de auditoria da Argentina e do Brasil constataram que, em geral, os projetos que conseguiram atender às exigências mínimas para seu encaminhamento à Comissão Permanente de Representantes do Mercosul (CPRM) foram tratados corretamente conforme o Regulamento do Focem, tanto pelas UTNF quanto pelas instâncias superiores do Mercosul.

No entanto, no caso dos projetos que, na apreciação preliminar das UTNF, não reuniam os elementos mínimos para serem encaminhados à CRPM, verificou-se nos dois países uma falta de documentação e controle do processo de recebimento e análise. Na Argentina, constatou-se, inclusive, o descumprimento das próprias diretrizes nacionais.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União do Brasil (TCU) obteve informações da UTNF/Brasil apenas sobre aqueles projetos considerados, pela Unidade, como contendo os requisitos mínimos à análise. Por meio de Ofício, o TCU solicitou à UTNF que se pronunciasse em relação ao seguinte questionamento: “Existe controle ou registro formal das solicitações/pedidos/propostas/projetos encaminhados à UTNF/Brasil com o objetivo de obter acesso aos recursos do Focem?”.

Em resposta, a UTNF informou que:

O controle por parte da UTNF/Brasil só passa a existir quando do encaminhamento formal de um projeto que contenha todos os requisitos mínimos à análise - conforme art. 40 do Regulamento do FOCEM -, sem prejuízo do controle realizado pelo protocolo de toda documentação que tramita pela Secretaria. Ressalta-se ainda que dos projetos apresentados, as inconsistências mais comuns observadas são quanto à ausência da “Matriz de Marco Lógico” e da “Análise Socioeconômica”.

No entanto, ao que parece, não existe nenhuma norma que dispõe que o controle dos projetos apresentados a cada UTNF só poderia ser efetivamente iniciado a partir do momento em que todos os dados exigidos pelo art. 40 estivessem presentes no projeto.

Para ilustrar, pode-se citar um ofício enviado pela UTNF/Brasil ao Secretário Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades quando da análise dos projetos de “Implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Ponta Porã - MS” e de “Esgotamento Sanitário de São Borja – RS”. A UTNF/Brasil informou o seguinte:

A SPI, como UTNF/Brasil, recebeu do Ministério das Cidades os projetos referentes à ampliação dos sistemas de esgotamento sanitário dos municípios de São Borja/RS e Ponta Porã/MS e procedeu com as referidas análises.

[...]

3. Os projetos recebidos não apresentaram a documentação prevista no art. 40, § 3º, do Regulamento do FOCEM.

[...]

6. A partir das ponderações enumeradas, os projetos referentes à ampliação dos sistemas de esgotamento sanitário dos municípios de São Borja/RS e Ponta Porã/MS, propostos pelo Ministério das Cidades, não atendem de forma plena aos requisitos formais para apresentação de projetos previstos no Regulamento do Fundo e devem ser ajustados conforme as determinações dos art. 40 e 42.

Ou seja, os projetos foram recebidos e, por não apresentarem todos os documentos e informações exigidos pela Decisão CMC 24/05, foram devolvidos para o proponente com a solicitação de ajustes. Esses foram realizados e, em seguida, a análise dos projetos continuou seu trâmite, tendo sido, inclusive, encaminhados posteriormente à CRPM.

Ora, mas se os ajustes não tivessem sido providenciados, seria possível concluir, pelo que se depreende das palavras da UTNF/Brasil transcritas acima, que não haveria por parte da mesma qualquer tipo de controle, exceto no que tange aos protocolos do setor que controla a expedição e recebimento de documentos pela Secretaria.

Referida ausência de controle impede, assim, que se conheça a relação dos projetos que foram apresentados e que, por qualquer motivo, não obtiveram êxito na análise prévia por parte da UTNF/Brasil, dificultando o acesso e a verificação dos motivos que levaram à rejeição dos mesmos.

Efetivamente, quando o TCU indagou à UTNF/Brasil sobre a existência de outros projetos, além dos sete que são devidamente documentados, a UTNF informou o seguinte:

Como explicado anteriormente, até o momento não foi apresentado um único projeto, além dos citados no item 'iii', que contivessem os elementos mínimos exigidos pelo Regulamento do Focem em seu art. 40, tendo ainda inconsistências graves de formulação, como a incorreta discriminação dos gastos em elegíveis e inelegíveis.

Por sua vez, a Auditoria Geral da Nação Argentina (AGN) conseguiu, com base na Ata da VII reunião da UTNF/Argentina de 25/03/2010, uma relação de todos os projetos apresentados à UTNF (ver Quadros 1 e 2 na Introdução), ainda que preliminarmente e sem os elementos mínimos exigidos pelo Regulamento. No entanto, só lhe foram encaminhados os antecedentes dos projetos que foram efetivamente submetidos à CPRM para a sua aprovação.

Com relação aos projetos que não atendiam aos requisitos mínimos para envio à CPRM, verificou-se a inobservância de alguns procedimentos exigidos pela normativa nacional, a saber: um relatório preliminar da UTNF, a inscrição no banco de dados BAPIN II e uma nota de apresentação à DNIP. Dos vinte e três projetos, consta nota de apresentação à DNIP apenas para um, somente dois foram inscritos no banco de dados BAPIN II e nenhum conta com um relatório preliminar da UTNF.

Quanto aos projetos que foram efetivamente encaminhados à CRPM (e posteriormente aprovados), a AGN ainda observou certas falhas na documentação apresentada, algumas das quais foram posteriormente supridas.

A versão do projeto de interconexão elétrica da *Provincia de Corrientes* que a UTNF submeteu à CRPM faltou o relatório preliminar de viabilidade da UTNF e a análise socioeconômica previstos pelo Regulamento do Focem. Embora essa versão tenha incluído um capítulo com o título "*Análisis Socioeconómico*", a UTF/

SM e o GAHE-Focem consideraram que o seu conteúdo consistia, na realidade, em uma análise financeira. Nessa primeira versão, faltou, ainda, a análise de custo-benefício e de custo-eficiência, que foram posteriormente solicitados pela UTF/SM.

O projeto *Portal Web para Pymes Exportadoras de Bienes de Capital y Plantas Llave en Mano* não apresentou, quando submetida à CRPM, a Ficha Eletrônica Completa exigida pelo Regulamento. Posteriormente, a UTF/SM solicitou a ficha, e essa deficiência foi sanada.

Por fim, com relação ao projeto *Intervenciones Integrales en edificios de enseñanza obligatoria de Santa Fe*, não houve uma nota de apresentação do organismo requerente na versão original do projeto, em agosto de 2009. Essa falta somente foi suprida no momento da apresentação do projeto definitivo, em novembro de 2009. Além disso, a UTNF não apresentou o relatório preliminar de viabilidade e submeteu o projeto à CRPM sem um parecer técnico prévio. Vale ressaltar que essas etapas são previstas no procedimento aprovado pela própria UTNF.

Como observação geral, a AGN ainda apontou uma deficiência na organização do arquivo de documentação em papel por parte da UTNF. As informações sobre projetos apresentados à UTNF não se encontram ordenadas sistematicamente em pastas, autos, expedientes ou qualquer outro meio físico de arquivamento de documentação. Os funcionários da Unidade atribuem um alto grau de confiabilidade a seus arquivos eletrônicos; entretanto, nas repartições envolvidas não há nenhum sistema organizado ou normatizado de expedientes eletrônicos ou de assinatura digital.

## Recomendações

Recomenda-se que as UTNF registrem, de maneira específica e formal, para todos os projetos que porventura venham a ser apresentados, ainda que os mesmos não contemplem ou não apresentem todos os documentos e requisitos exigidos pelos artigos 40 e 42 da Decisão CMC 24/05, as seguintes informações, no mínimo: identificação do proponente, valor, entidade executora, resultado da análise preliminar efetuada pela UTNF, situação em que se encontra o projeto e eventuais motivos para a rejeição do respectivo projeto.

Recomenda-se, ainda, que as UTNF publiquem, no mesmo endereço eletrônico utilizado para a divulgação do Focem, as informações registradas em razão da recomendação anterior.

Todas as propostas recebidas pelas UTNF, independentemente de cumprir com as exigências do Fundo, devem ser organizadas em um arquivo completo, cronológico e com páginas numeradas.

Com base nas observações feitas pela AGN sobre a UTNF/Argentina, recomenda-se que todas as UTNF verifiquem que estejam cumprindo não apenas com os

procedimentos do Regulamento do Focem, como também com os procedimentos aprovados a nível nacional. Esses procedimentos nacionais podem ser revisados periodicamente se considerados desnecessários ou excessivamente formalistas.

### 3. PÚBLICO ALVO E DIVULGAÇÃO

No período da realização da auditoria, a Argentina e o Brasil, além de contarem com um baixo número de projetos Focem aprovados, apresentavam uma demanda de recursos abaixo do potencial.

Uma vez realizadas as suas contribuições para 2010, ambos os países teriam direito ao uso de recursos no montante de USD 42,5 milhões para projetos nacionais. No entanto, a soma dos valores de todos os projetos submetidos à CRPM para financiamento era de USD 19.459.012 na Argentina e USD 35.587.800 no Brasil.

Os valores refletem uma demanda ainda abaixo do desejável, inclusive porque não há garantia de aprovação de todos os projetos submetidos à Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM). Além disso, um maior número de projetos permitiria a priorização, pelas UTNF, daqueles com maior compatibilidade com os objetivos do Fundo.

As estratégias de divulgação do Focem, conforme informadas pelas Unidades Técnicas Nacionais (UTNF), são parecidas na Argentina e no Brasil. Ambas as UTNF criaram uma página Web com informações gerais sobre o Fundo, contatos nacionais e instruções práticas sobre a apresentação de projetos. A página argentina é hospedada no portal do Ministério da Economia: [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/inversionpub\\_focem.htm](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/inversionpub_focem.htm). A página brasileira, hospedada no portal do Ministério de Planejamento, conta com um extenso Manual de Apresentação de Projetos, links e descrições da legislação nacional e comunitária, além de outros recursos: <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=156&sub=279&sec=10>.

Além disso, os integrantes das UTNF participam em diversas reuniões, seminários e eventos. Por meio desses, e de contatos rotineiros com prefeituras e governos estaduais/provinciais, divulgam a existência do Fundo e a metodologia para a apresentação de projetos.

Mediante ofício, a UTNF/Brasil forneceu a seguinte explicação:

O reduzido número de projetos apresentados decorre da complexa metodologia exigida para a apresentação dos projetos em conformidade com o regulamento do FOCEM, que somada à limitada capacidade técnica das entidades interessadas, acaba por comprometer a elaboração e apresentação de muitos projetos, especialmente pelos menores municípios.

Essa mesma dificuldade de atender às exigências do Fundo foi identificada como uma das causas do baixo número de projetos na Argentina.

Outro entrave apontado pelos gestores das UTNF nos dois países se relaciona com as vantagens comparativas de outros tipos de financiamento à disposição das mesmas entidades que teriam interesse no Focem. Por exemplo, comparado com o Focem, o processo de aprovação para financiamento de projetos por governos nacionais ou estaduais/provinciais é mais simples, o volume de recursos é muito superior e nem sempre se exige uma contrapartida local.

Financiamento por outros organismos internacionais como o Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional de Reconstrução e Fomento (BIRF) apresenta algumas dessas mesmas vantagens, além de permitir a cobertura de gastos com a elaboração de estudos de viabilidade e projetos básicos, o que não é permitido pelo Regulamento do Focem.

De todo modo, as atividades de divulgação do Fundo pelas UTNF não obtiveram, até agora, o impacto desejado, ao menos na Argentina e no Brasil. Aparentemente, não existem planos sistemáticos de divulgação com o acompanhamento de cumprimento de metas e a introdução de eventuais modificações em função dos resultados obtidos.

Avalia-se ainda que a disponibilização de informações nas páginas Web não parece ser suficiente para incrementar a “limitada capacidade técnica das entidades interessadas”, principalmente dos “menores municípios”, conforme desafio apontado pela UTNF/Brasil. Além disso, a eficácia da estratégia de participação dos técnicos das UTNF em eventos deve ser analisada em função dos projetos que efetivamente surgem desses encontros.

## **Recomendações**

Recomenda-se às UTNF que sistematizem sua estratégia de divulgação, com acompanhamento de resultados e introdução de eventuais ajustes. Deve-se identificar de forma mais clara e precisa o público-alvo do Fundo em cada país para melhor direcionamento dos esforços de divulgação.

Nesse sentido, recomenda-se que as UTNF adotem um papel mais pró-ativo na identificação de projetos com possibilidades de financiamento pelo Focem, na assistência prestada aos possíveis beneficiários com relação às exigências do Fundo e no estudo da possibilidade do uso combinado de outras fontes de financiamento, complementares ao Focem, aptas para componentes não financiados por este, tais como estudos de viabilidade e projetos básicos.

Cabe ainda sugerir à Secretaria do Mercosul que efetue estudos no sentido de que os critérios, as condicionantes, as exigências e as metodologias utilizadas para a formulação de projetos e para a consequente obtenção de recursos no âmbito do Focem levem em consideração o montante dos recursos colocados à disposição de cada país, particularmente daqueles que recebem quantias menores, além das alternativas nacionais e internacionais de financiamento.

## **4. ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DOS PROJETOS**

### **Programa de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa (PAMA)**

Quando da realização desta auditoria, somente o Paraguai e o Uruguai contavam com projetos nacionais em execução. Portanto, a Auditoria Geral da Nação Argentina (AGN) e o Tribunal de Contas da União do Brasil (TCU) puderam verificar os mecanismos de acompanhamento e fiscalização de projetos somente em relação ao Programa de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa (PAMA), que é um projeto piloto e pluriestatal, envolvendo ações na Argentina, no Brasil, no Paraguai, no Uruguai e na Bolívia.

Conforme detalhado na Introdução, o PAMA foi aprovado pela Decisão CMC 8/2007, no montante de USD 16.339.470, sendo USD 13.888.540 financiados com recursos do Focem e USD 2.450.920 com recursos de contrapartida dos Estados. As principais instâncias de gestão e controle do PAMA são o Comitê Mercosul Livre de Febre Aftosa (CMA), a Unidade Técnica Focem (UTF/SM), a Unidade Executora (UE-PAMA) e as Subunidades Executoras Nacionais.

As Subunidades Executoras foram criadas em cada um dos serviços sanitários dos Estados beneficiários e da Bolívia (Estado participante), sendo mantidas com funcionários e orçamento próprios de cada país. Essas subunidades são responsáveis pela execução das ações do projeto, contratações, movimentação dos recursos, prestação de contas e elaboração dos relatórios semestrais de acompanhamento.

Na Argentina, o Serviço Nacional de Sanidade e Qualidade Agro-Alimentar (SENASA) é a Subunidade Executora. O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) é a Subunidade Executora no Brasil, ficando as ações a cargo do Departamento de Saúde Animal da Secretaria de Defesa Agropecuária (DSA/SDA).

Para receber o primeiro desembolso do PAMA, o Estado membro deve estar em dia com as suas contribuições ao Focem, aprovar a previsão orçamentária para a contrapartida local, apresentar um plano de contas e abrir uma conta bancária específica para o projeto.

As condições para receber os demais desembolsos incluem: apresentação de relatórios semestrais por parte do CMA; aprovação por parte da UTF/SM e do Grupo Ad Hoc de Especialistas (Gahe-Focem) dos relatórios semestrais dos projetos; e a prestação de contas de ao menos 75% dos fundos recebidos no desembolso anterior, bem como da contrapartida nacional.

Os relatórios semestrais de cada Estado membro devem ser apresentados pelas Subunidades Executoras em até 30 dias após o fim de cada semestre e devem incluir: a situação do fundo rotatório, o plano de trabalho atual, o cronograma de

desembolsos para o próximo semestre, um detalhamento de atividades realizadas e recursos recebidos e os resultados alcançados.

Verificou-se que as Subunidades Executoras da Argentina e do Brasil elaboraram e encaminharam à UE-PAMA os relatórios semestrais de execução do projeto dentro dos prazos previstos e em conformidade com as exigências contidas no art. 16 da Decisão CMC 18/05 e na cláusula 25ª do Convênio COF-PAMA 7/2007.

Na Argentina, foram cinco relatórios semestrais, englobando todo o período de atividade do projeto, de 1º de novembro de 2007 até 3 de junho de 2010. Verificou-se que a Subunidade Executora havia efetuado as prestações de contas dos quatro desembolsos recebidos, justificando despesas de USD 863.814,14, valor que representava 82,75% do montante recebido por financiamento externo. Essas prestações haviam sido aprovadas pela UTF/SM.

No Brasil, onde o projeto entrou em execução apenas em 2009, foram dois relatórios, relativos aos períodos de 1º de janeiro a 30 de junho de 2009 e de 1º de julho a 31 de dezembro de 2009.

O TCU questionou a Subunidade Executora se a UTF/SM enviou as missões previstas para a verificação dos recursos do Focem transferidos ao Brasil e aplicados no âmbito das ações do MAPA. Mediante ofício, a DSA respondeu:

Sim. A cada solicitação de novo desembolso do FOCEM, para execução das atividades do PAMA, o país solicitante recebe missão da Unidade Executora do PAMA (UE-PAMA) para verificação prévia de toda documentação que será apresentada para prestação de contas do país e eventuais ajustes. Evidenciando-se a conformidade da prestação de contas, os técnicos da UE-PAMA apresentam a referida documentação à UTF/SM, que analisam e procedem à aprovação ou não da prestação de contas do país.

Conforme registrado nos anexos informes de Missão, o Brasil recebeu 2 Missões de Serviço da UE-PAMA, nos períodos de 9 a 14 de novembro de 2009, e 4 a 7 de maio de 2010, tendo, em ambas ocasiões, sua prestação de contas aprovada por aquela Unidade Executora e pela UTF/SM.

Examinando os Relatórios das Missões, verificou-se que os técnicos da UE-PAMA procederam à verificação física das obras realizadas no Brasil e dos veículos adquiridos pelo projeto, devidamente identificadas de acordo com o Manual de Visibilidade do Focem, anexando, inclusive, Relatório Fotográfico dos empreendimentos e bens adquiridos.

Além da inspeção física, os técnicos examinaram a documentação contábil original (faturas, comprovantes de pagamentos, conciliações bancárias e outras), concluindo que a Subunidade Executora do Brasil alcançou prestação de contas

em percentual superior ao mínimo estabelecido de 75% dos recursos desembolsados, estando, portanto, em condições de solicitar um novo desembolso do Focem.

Em que pese o acompanhamento acerca da execução do projeto, dois aspectos chamaram a atenção da equipe de auditoria brasileira.

O primeiro diz respeito à ausência da verificação do cumprimento das normas em matéria de aquisição dos bens e de contratação das obras. Referido controle não seria esperado da parte da UE-PAMA, haja vista que cada país dispõe de normas específicas, mas seria um aspecto a ser verificado pelas auditorias internas e externas do projeto. Contudo, como não foi evidenciada a realização de auditorias específicas, resta ausente tal controle. A próxima seção deste relatório aborda o tema “auditorias internas e externas” sobre o projeto.

O segundo aspecto refere-se ao procedimento adotado pela UE-PAMA de obtenção de cópias físicas de toda a documentação de despesa e dos pagamentos realizados. Tal procedimento, embora guarde respaldo no Guia para a Prestação de Contas aprovado na XIV Reunião do Grupo Ad Hoc de Especialistas do Focem, parece ser bastante oneroso em relação ao porte do projeto.

### **Projetos em Execução no Paraguai**

A Controladoria Geral da República do Paraguai (CGR) constatou que a UTNF/Paraguai não enviou relatórios semestrais de todos os projetos financiados pelo Focem. Os funcionários da UTNF explicaram que essa falha ocorreu porque não receberam das Unidades Nacionais Executoras dos projetos, em tempo hábil, as prestações de contas e relatórios de auditoria interna. Como exemplo, a UTNF não enviou relatório semestral para o Projeto *MERCOSUR - Hábitat*, executado pela Secretaria de Ação Social (SAS). Segue a justificativa apresentada pela Unidade:

A UTNF comunica e adverte as distintas UNES [Unidades Nacionais Executoras] sobre o cumprimento em tempo e forma dos relatórios semestrais. No entanto, existem algumas UNES que as apresentaram fora do prazo, já que a apresentação dos relatórios depende exclusivamente das mesmas.

Esta UTNF envia os relatórios semestrais na medida em que elas são apresentadas. No entanto, é importante mencionar que os referidos relatórios servem de insumo para a prestação de contas que sempre é enviada em tempo e forma por parte desta UTNF, requisito indispensável para os seguintes desembolsos, sanando este descumprimento da maneira mais eficiente.

Não obstante a justificativa apresentada pela UTNF, trata-se de um descumprimento do Regulamento do Focem, especificamente, do Art. 69, inc. 1:

A UTNF deverá enviar relatórios semestrais de avanço à UTF/SM para sua análise e eventual aprovação. Esses relatórios deverão incluir os avanços na execução física e financeira do projeto e informação sobre a evolução dos indicadores de benefícios do projeto.

## Recomendações

Recomenda-se às UTNF empregar os meios necessários para exigir das Unidades Nacionais Executoras das instituições beneficiadas com recursos do Focem a apresentação completa e tempestiva de suas prestações de contas, visando o envio dos relatórios semestrais à Secretaria do Mercosul dentro dos prazos estabelecidos no Regulamento do Fundo.

## 5. AUDITORIAS INTERNAS E EXTERNAS

Conforme o Regulamento do Focem, aos projetos examinados – o PAMA pelas EFS da Argentina e do Brasil e o “*Rehabilitación y Mejoramiento de Carreteras de Acceso y Circunvalación del Gran Asunción*” pela EFS do Paraguai – caberia a realização de auditorias internas e externas, anualmente e ao final de cada projeto.

Contudo, verificou-se, nos três países, a ausência de auditorias internas e externas.

Além da própria regulamentação do Fundo, o Convênio COF-PAMA 7/2007 estabelece obrigações específicas no que tange às auditorias a serem realizadas no âmbito do PAMA. A cláusula 26<sup>a</sup> do Convênio define que o projeto será submetido à auditoria interna a realizar-se de conformidade com as normas de cada Estado beneficiário.

Conforme o Convênio, além das auditorias internas, o projeto PAMA também será submetido a auditorias externas, contratadas pela UTF/SM e executadas imediatamente ao final do projeto. No entanto, o Convênio prevê ainda que, dado o seu caráter plurianual, o projeto será auditado pelo menos uma vez por ano.

Na Argentina, até setembro de 2010, a Unidade de Auditoria Interna do Nacional de Sanidade e Qualidade Agro-Alimentar (SENASA) não havia incluído, nos seus planos anuais, o PAMA como um dos objetos do seu exame. Cabe destacar que a normativa nacional sobre a matéria prevê auditoria ao término do projeto, e como o PAMA ainda está em execução, é possível que a Unidade ainda realize uma auditoria. Não obstante, considera-se que, pelo montante já executado (USD 1.006.418), o tempo transcorrido desde o início do programa (01/11/2007) e a quantidade de relatórios semestrais submetidos (cinco), há material suficiente para dar cumprimento à cláusula 16<sup>a</sup> do Convênio do PAMA, que determina e realização de auditorias internas em conformidade com a normativa de cada país.

No Brasil, foi solicitado ao Departamento de Saúde Animal (DSA) que se pronunciasse quanto à realização de auditorias internas referentes à aplicação dos

recursos oriundos do Focem e quanto à realização de auditoria externa referente ao primeiro ano de funcionamento do PAMA no Brasil.

Em resposta, referido Departamento apresentou os seguintes esclarecimentos quanto às auditorias internas:

Sim. Foi feita uma apresentação pelo Departamento de Saúde Animal sobre o Convênio Focem a uma Equipe de Auditores da Controladoria Geral da União, ocasião em que foram repassados vários documentos solicitados por aquela equipe.

As atividades de aplicação dos recursos constam do Relatório de Gestão elaborado pela Secretaria de Defesa Agropecuária, objetivando atender à Controladoria Geral da União, o qual é enviado posteriormente por aquele Órgão ao Tribunal de Contas da União.

Em que pese a apresentação feita ao órgão de auditoria interna do Poder Executivo Federal brasileiro, não se evidencia a realização formal de uma auditoria interna e tampouco foi apresentado relatório de auditoria.

Com relação às auditorias externas, o DSA afirmou que foram realizadas e se referiram à avaliação da documentação apresentada para prestação de contas procedida pela Unidade Executora do PAMA (UE-PAMA).

Contudo, as análises e missões realizadas pela UE-PAMA não podem ser consideradas como auditoria externa do projeto, dada a sua natureza e a necessidade de independência.

A EFS argentina também verificou que, até setembro de 2010, a UTF/SM não havia contratado a auditoria externa prevista na cláusula 17ª do Convênio do PAMA.

Da mesma forma, a EFS do Paraguai concluiu, ao auditar o projeto “*Rehabilitación y Mejoramiento de Carreteras de Acceso y Circunvalación del Gran Asunción*”, que a Unidade Nacional Executora (UNE) do Ministério de Obras Públicas e Comunicações (MOPC) não havia realizado auditorias internas ao projeto, e que tampouco há registro da realização de auditorias externas.

Nas justificativas apresentadas, a UTNF/Paraguai e o MOPC mencionaram os relatórios de auditoria interna sobre as prestações de contas enviados pelo MOPC à UTNF e subsequentemente encaminhados à UTF/SM. No entanto, esses relatórios não suprem a exigência de trabalhos de auditoria, conforme previsto no Regulamento do Focem e no Convênio do projeto, cuja 16ª cláusula assevera que o Estado beneficiário do PAMA deve:

Observar e fazer cumprir a normativa nacional em matéria de regulamentação econômica, trabalhista, ambiental e social, bem como em matéria de contratação, auditorias e controles nacionais exigidos.

A partir de exame documental, a EFS do Paraguai constatou que os relatórios semestrais dos demais projetos em execução no Paraguai tampouco continham os resultados de auditorias internas.

Como ponto positivo, a UTNF/Paraguai ressaltou que, conforme a sua própria recomendação, o novo Regulamento do Focem, aprovado pela Decisão CMC 01/10, inclui um artigo que permite à UTNF coordenar com os organismos nacionais de controle um sistema de trabalho conjunto para o planejamento anual das auditorias internas dos projetos Focem.

## **Recomendações**

Recomenda-se que as Unidades Nacionais Executoras dos projetos financiados pelo Focem, inclusive as Subunidades Executoras Nacionais do PAMA, adotem as providências cabíveis para que esses projetos sejam incorporados aos planos anuais de fiscalização das instâncias de controle interno de cada país, em cumprimento das normas do Regulamento do Focem e dos convênios que regulam os projetos específicos.

Com relação às auditorias externas, cabe lembrar à Secretaria do Mercosul a importância de dar cumprimento ao disposto no Artigo 71 do Regulamento do FOCEM aprovado pela Decisão CMC 24/2005 (Artigo 77 do novo Regulamento), sem prejuízo da atuação das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) membros da região.

## **6. EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DOS PROJETOS**

### **Programa de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa (PAMA)**

Verificaram-se atrasos na execução financeira do PAMA, bem como de valores investidos inferiores à previsão original do Convênio COF-PAMA 7/2007, tanto na Argentina quanto no Brasil.

De acordo com a programação inicial dos desembolsos contida no Convênio, até o segundo semestre de 2010 a Argentina deveria ter recebido os primeiros cinco desembolsos semestrais, além do adiantamento inicial, considerando que o primeiro desembolso ocorreu no mês de outubro de 2007. Esses desembolsos teriam totalizado USD 1.687.731,47 de financiamento pelo Focem e USD 297.834,96 de financiamento local.

Ao invés disso, foram quatro desembolsos do Focem no valor total de USD 1.043.901,00, o que corresponde a 61,85% da quantidade prevista.

Com relação aos desembolsos de financiamento nacional, totalizaram USD 347.459,85, superior em 16,66% ao valor previsto. Desse modo, na Argentina, o financiamento local representou 24,97% do total, e não os 15% previstos pelo Convênio.

No Brasil, o atraso foi maior e os valores mais baixos. Apesar de o Convênio do PAMA ter sido celebrado em 2007, a execução do projeto no Brasil somente se iniciou em 2009, em virtude de atraso na abertura das contas específicas para recebimento dos recursos do Focem.

O primeiro desembolso ocorreu apenas em 22/1/09, no montante de USD 360.145,00, e o segundo em 28/1/10, no valor de USD 224.450,00.

As informações disponibilizadas à equipe de auditoria brasileira quanto à realização dos desembolsos e dos saques na conta especial revelam que a execução dos gastos ficou abaixo da previsão orçamentária do projeto para o exercício de 2009.

Até o momento dos exames da equipe, haviam sido realizados pagamentos de aproximadamente USD 731 mil (BRL 1.318.743,25 – reais brasileiros)<sup>1</sup>, por conta do projeto, sendo USD 585 mil (BRL 1.055.043,25) com recursos do Focem e USD 146 mil (BRL 263.700,00) em contrapartida nacional. Os quadros 5 e 6 abaixo demonstram, de forma resumida, a movimentação dos recursos ocorrida, respectivamente, nos exercícios de 2009 e 2010.

FOCEM – 1º Depósito		Saques			Pagamentos	
Data	Valor (USD)	Data	Valor (USD)	Valor (BRL)	Objeto	Valor (BRL)
22/1/09	360.145,00	7/8/09	200.000,00	366.800,00	Perfuração de postos	165.590,00
		20/10/09	160.145,00	277.050,85	Construção de postos	470.566,52
					Aquisição de impressoras	4.500,00
					Aparelhos de DVD	730,00
	360.145,00		360.145,00	643.850,85		641.386,52

**Quadro 5**  
Execução PAMA no Brasil  
Exercício 2009

Fonte: Divisão de Programação, Controle e Avaliação do DSA/SDA

Além dos recursos do Focem, o MAPA aplicou em 2009, como contrapartida nacional, de aproximadamente USD 146 mil (BRL 263.700,00) para aquisição de caminhonetes 4 x 4 para os postos de vigilância de fronteiras em Mato Grosso.

<sup>1</sup> A conversão utilizado neste relatório, de reais brasileiros para dólares americanos, foi de 1,805 BRL para 1 USD, com base na média dos câmbios praticados no momento dos saques de recursos para a execução do PAMA no Brasil, em 7/8/09, 20/10/09 e 2/2/10.

**Quadro 6**  
Execução PAMA no Brasil  
Exercício 2010

FOCEM - 2º Depósito		Saques			Pagamentos	
Data	Valor (USD)	Data	Valor (USD)	Valor (BRL)	Objeto	Valor (BRL)
28/1/10	224.450,00	2/2/10	224.450,00	411.192,40	Construção de postos	283.270,78
					Aquisição de móveis e eletrodomésticos	117.775,95
					Micro computadores	12.610,00
	224.450,00		224.450,00	411.192,40		413.656,73

Fonte: Divisão de Programação, Controle e Avaliação do DSA/SDA

Na Argentina, 47% dos recursos executados de novembro de 2007 até o primeiro semestre de 2010 foram destinados a atividades fronteiriças como catástrofes, identificação de riscos, intercâmbio de informações e ações conjuntas de vigilâncias, e outros 32% ao fortalecimento de sistemas de vigilância e informação, conforme o quadro a seguir.

**Quadro 7**  
Execução SUE PAMA  
Argentina por componente

Componente	Período			Total	
	Nov 2007 - Dez 2008	Jan 2009 - Dez 2009	Jan 2010 - Jun 2010	USD	%
2: Projetos bi ou trinacionais	66.534	340.698	67.758	474.989	47,2%
3: Sistema de diagnóstico e vacinas	11.844	36.050	2.142	50.036	5,0%
4: Fortalecimento de sistemas de vigilância e informação	66.957	189.235	71.259	327.451	32,5%
5: Produção de vacinas	3.276	769	0	4.045	0,4%
6: Fortalecimento do nível local	36.212	43.477	3.320	83.009	8,2%
7: Auditorias	0	0	6.849	6.849	0,7%
8: Sistemas de prevenção em áreas livres de FA	36.424	4.506	19.296	60.226	6,0%
<b>Total</b>	<b>221.248</b>	<b>614.734</b>	<b>170.624</b>	<b>1.006.606</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pela SUE PAMA Argentina

Vale observar ainda que, na Argentina, verificaram-se, em alguns casos, demoras de mais de 60 dias entre as datas de prestação de contas dos fundos e as datas nas quais se realizaram novos desembolsos. Segue um detalhamento:

**Quadro 8**  
Desembolsos e prestações de contas

Data	Valor Recebido USD	Valor de Contas Prestadas	Pendente de Prestação de Contas	Pendente/Recebido (%)	Dias Desde Recebimento Até Prestação	Dias Desde Prestação Até Depósito
30/10/2007 12/12/2008	190.251,00	169.862,00	20.389,00	10,72	409	74
24/02/2009 22/06/2009	340.000,00	279.543,00	80.846,00	15,25	118	99
29/09/2009 22/10/2009	158.500,00	124.710,46	114.635,54	16,64	23	89
19/01/2010 18/06/2010	355.150,00	289.698,68	180.086,86	17,25	150	

Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pela SUE PAMA Argentina

Em virtude da execução descentralizada dos recursos do PAMA, nessa primeira auditoria do Focem pela EFSUL, não foi possível às equipes de auditoria da Argentina e do Brasil avaliar a execução física do projeto e o alcance dos objetivos previstos.

### **Execução Financeira do Programa *Rehabilitación y Mejoramiento de Carreteras de Acceso y Circunvalación del Gran Asunción***

A Controladoria Geral da República do Paraguai (CGR) identificou alguns problemas na execução financeira do projeto *Rehabilitación y Mejoramiento de Carreteras de Acceso y Circunvalación del Gran Asunción*. Primeiro, detectaram falhas na organização dos recibos de pagamentos efetivados para o projeto, em desacordo com as normas técnicas de controle interno referentes à documentação comprobatória e sistemas de registro.

Inicialmente, a equipe de auditoria havia verificada que faltavam documentos comprobatórios de pagamentos: de um total de aproximadamente USD 7,5 milhões (PYG 30.625.350.273 – guaranis paraguaios)<sup>2</sup>, a UTNF enviou cópias de recibos de pagamento somando USD 3,2 milhões (PYG 13.135.895.283), ficando USD 4,3 milhões (PYG 17.489.454.990) sem comprovação.

A UTNF/Paraguai, quando questionada, disse que a consulta deveria ser dirigida à Unidade Executora do Projeto, o Ministério de Obras Públicas e Comunicações (MOPC), responsável pela execução orçamentária.

A MOPC, por sua vez, respondeu, mediante ofício, que a documentação toda estava em aproximadamente 300 pastas no Ministério à disposição da equipe de auditores. Tendo em vista que a documentação não tinha sido integralmente

<sup>2</sup> A conversão utilizada neste relatório, de guaranis paraguaios para dólares americanos, foi de 4052,0845 PYG para 1 USD - a cotação de 1 de julho de 2010. Fonte: <http://www.exchangerates.org.uk>

fornecida durante a execução da auditoria, a equipe se dirigiu novamente ao Ministério e fez uma seleção, por amostra, de algumas das referidas pastas.

A partir da análise de algumas pastas de pagamentos de faturas, confirmou-se que a documentação estava completa, superando assim a dúvida inicial sobre a falta de recibos. Contudo, observou-se que o registro contábil, onde se anotou o valor constante da Solicitação de Transferência de Recursos, não coincidia, na maioria das vezes, com o valor da Fatura e do Recibo de Pagamento, em contradição às normas técnicas de controle interno.

A segunda observação foi uma diferença de USD 6.942.078 entre o custo total do projeto conforme previsto no Convênio COF 03/07, e o custo total informado no relatório semestral no dia 31/12/2009. O Anexo III do Convênio prevê, de forma detalhada, um custo total de USD 14.860.000; porém, o relatório semestral correspondente ao período de julho a dezembro de 2009 informa um valor de USD 21.802.078 como custo total do mesmo projeto, o que corresponde a um aumento de 23,6%. O seguinte quadro ilustra essa diferença:

**Quadro 9**  
Execução Orçamentária Focem  
Exercício Fiscal 2009

	<b>Montante do Projeto conforme COF 03/07 Em USD</b>	<b>Montante do Projeto conforme relatório semestral de 31/12/09 Em USD</b>
Financiamento do Focem	12.631.000	12.580.000
Contrapartida local	2.229.000	9.222.078
<b>Valor Total</b>	<b>(a) 14.860.000</b>	<b>(b) 21.802.078</b>
<b>Diferença (a) - (b)</b>	<b>6.942.078</b>	

Na sua justificativa, a UTNF explicou que a diferença nos valores se explicava por quatro fatores. Primeiro, houve variação cambial entre o período de elaboração do projeto e o momento da apresentação de ofertas de licitação. A taxa de câmbio foi menor no segundo momento, acarretando um aumento nos valores em dólares.

Segundo, houve variações nas quantidades de materiais previstas no momento da elaboração do projeto, em 2006, e as quantidades reais exigidas no início efetivo das obras, em 2009. Essa diferença foi ocasionada pela deterioração do pavimento nas rotas em questão durante esse intervalo.

A UTNF sustentou que um terceiro fator foi a incorporação de novas tecnologias capazes de reciclar os resíduos do pavimento substituído. Essas novas tecnologias de reciclagem teriam sido adotadas pelas empresas contratadas no período entre a elaboração do projeto e a sua execução, inclusive a pedido do MOPC.

Por fim, e no mesmo eito das justificações anteriores, todas ligadas ao decurso de tempo entre o projeto inicial e o início efetivo de obras, a UTNF informou que, nesse período, o MOPC incorporara novos critérios de segurança rodoviária,

tendentes a diminuir o número de acidentes nas rodovias no país. Depreende-se que esses novos critérios acarretaram um aumento no custo da obra.

A UTNF afirmou que todas essas mudanças foram devidamente comunicadas à Secretaria do Mercosul e por ela aprovadas.

Em que pese a aprovação pela Secretaria do Mercosul, não houve um detalhamento ou quantificação para justificar as diferenças nos valores. A UTNF não especificou os ajustes orçamentários que evidenciam as referidas variações, não sendo possível, portanto, ratificar a sua justificativa.

A terceira observação atinente à execução financeira do projeto foi o pagamento indevido, com os recursos do Focem, de antecipação de imposto de renda<sup>3</sup> e imposto sobre o valor agregado (IVA). Verificou-se, no exercício fiscal de 2009, pagamentos para várias empresas contratadas, classificadas como Antecipação de Imposto de Renda e IVA, no valor de USD 25.045,99.

O artigo 35 do Regulamento do Focem, sobre gastos inelégíveis, dispõe que:

Os recursos do FOCEM não poderão ser utilizados para cobrir gastos de . . . Pagamento de impostos ou taxas a favor do próprio Estado Parte no qual se executa o projeto”.

Quando questionada, a UTNF/Paraguai forneceu o seguinte esclarecimento:

A UTNF manifestou-se, de forma tempestiva, contrariamente ao pagamento indevido, por parte do MOPC, de impostos com recursos do Focem, e como resposta a esta objeção, o MOPC comunicou que foi devido a um erro involuntário.

O MOPC já corrigiu o referido erro e devolveu à conta do projeto o montante total dos pagamentos indevidos.

### **Execução Física do Programa *Rehabilitación y Mejoramiento de Carreteras de Acceso y Circunvalación del Gran Asunción***

Além dos problemas identificados no aspecto financeiro do programa, a equipe de auditoria paraguaia constatou duas deficiências respeitantes à sua execução física.

Primeiro, verificou-se a presença de esgoto sanitário no acostamento do lado direito de um trecho da rodovia, colocando em risco a durabilidade da obra. O trecho em questão é o componente 2, trecho Luque - Limpio - Piquete Cué, entre os quilômetros 7,0 e 11,415. Essa situação, que inclusive foi denunciada antes do início das obras pela empresa contratada, a Construtora Heisecke S.A., está em

---

<sup>3</sup> *Anticipo al impuesto a la renta*: trata-se de uma porcentagem (geralmente 75%) do imposto de renda que todo contribuinte no Paraguai deve pagar antecipadamente sobre a renda presumida do próximo exercício.

desconformidade com as especificações técnicas da obra e pode comprometer a durabilidade da calçada.

Como justificativa, o MOPC forneceu um relatório de fiscalização da Supervisão da Obra, onde consta que a presença de esgoto sanitário é um fator alheio à obra. O Ministério afirmou que o fato de vizinhos despejarem detritos de forma clandestina em valetas e cursos d'água existentes foi tempestivamente denunciado ao Município de Limpio e à Unidade Ambiental do MOPC. No entanto, as autoridades não adotaram nenhuma medida para reverter a situação.

Não obstante o alerta feito ao Município e à Unidade Ambiental, conclui-se que a falta de medidas institucionais diante da denúncia formulada pela empresa sobre a presença de águas poluídas nos acostamentos permitiu o andamento dos trabalhos contratados em condições que podem comprometer sua durabilidade.

O outro problema identificado pela equipe de auditoria foi uma deficiência na ligação entre as pedras do acostamento no seguinte trecho da rodovia: Componente 3, Luque – Aregua – Ruta 2.

As Especificações Técnicas da obra referentes aos Empedrados estabelecem os seguintes critérios:

Base de pedra: as pedras serão colocadas à mão e a martelo sobre o leito de areia... as pedras estarão intimamente ligadas umas às outras.

A fim de manter a estabilidade do conjunto, serão inseridas pedras menores nos espaços entre as pedras maiores.

O MOPC apresentou a seguinte justificativa:

a deficiência na ligação das pedras dos acostamentos empedrados pode ser observado de forma pontual e esporádica como consequência do caráter artesanal da sua execução. Esta particularidade condiz com este tipo de trabalho, que depende exclusivamente da habilidade dos operários para sua colocação e da qualidade da pedra utilizada do ponto de vista da capacidade da mesma de se fragmentar em formato de prisma, permitindo a sua colocação com a ponta para baixo. No entanto, esta aparente deficiência é mitigada com um bom cascalho e a posterior compactação com o equipamento adequado. O resultado está à vista com acostamentos que não apresentam afundamentos nem deslocamentos do material, após mais de um ano da sua execução e habilitação para o tráfego de veículos.

Evidentemente, é possível mitigar o problema conforme a justificativa apresentada. Não obstante, existe uma maneira de realizar o trabalho seguindo os padrões técnicos, de modo a favorecer a durabilidade da obra. Não se apresentou nenhum relato de ações tomadas nesse sentido. Portanto, a despeito da justificativa apresentada, mantém-se o achado de deficiências na execução do empedrado dos acostamentos, que pode afetar a durabilidade da obra devido à possibilidade de infiltração de água e pequenas partículas entre as pedras.

## Recomendações

Recomenda-se às Subunidades Executoras do PAMA empregar os meios necessários para efetuar as prestações de contas das despesas nos prazos mais curtos possíveis, a fim de poder solicitar pontualmente os novos desembolsos, e realizar diligências para que a UE-PAMA faça o mesmo com relação ao envio de novos fundos, evitando-se, assim, demoras como aquelas identificadas pela equipe de auditoria argentina.

Como os achados da equipe paraguaia foram específicos para o projeto auditado, reproduzem-se diretamente as recomendações do relatório da CGR:

- As UNE [Unidades Nacionais Executoras] deverão ajustar o manejo dos documentos comprobatórios de pagamentos às respectivas normas de controle interno, evitando-se a dispersão de informações que dificulta a sua localização e interpretação, de modo a facilitar o controle institucional e a tomada de decisões oportuna.
- As UNE deverão aplicar controles oportunos e realizar os ajustes orçamentários necessários quando se verificarem variações nos orçamentos aprovados dos projetos financiados pelo Focem, a fim de que os mesmos se reflitam em toda a documentação institucional.
- A UNE do MOPC deverá manter os controles necessários para o pagamento de despesas, a fim de que estes se realizem conforme o estabelecido no Convênio Focem.
- O MOPC, conjuntamente com as demais instituições estatais responsáveis (Município de Limpio, SEAM), deve realizar as diligências necessárias a fim de solucionar o problema de águas poluídas nos acostamentos, para evitar possíveis danos estruturais na via.
- O MOPC deve zelar pelo cumprimento das especificações técnicas estabelecidas no numeral 26.3 do PBC e exigir da Fiscalização contratada um melhor controle dos trechos executados.

Exigir a execução da compactação citada na justificativa apresentada pelo MOPC.

- 1) Recomenda-se que os órgãos responsáveis pela efetivação das transferências nacionais adotem estratégias para mitigar os riscos que possam impactar no cumprimento do cronograma de contribuições para o Focem, de modo a não comprometer a liberação de recursos para projetos nacionais.
- 2) Recomenda-se, com vistas a detectar eventuais divergências entre os valores transferidos e os montantes efetivamente creditados nas contas do Focem, realizar um acompanhamento das transferências nacionais para identificar e solucionar, tempestivamente, as causas das inconsistências.
- 3) Especificamente com relação às contribuições argentinas, reproduz-se a seguir uma recomendação do relatório da Auditoria Geral da Nação (AGN):

5.1. Tempestividade da efetivação dos aportes: Adotar os mecanismos necessários para transferir, tempestivamente, os aportes ao Focem. A tal fim seria conveniente que os orçamentos anuais refletissem, na Jurisdicción 91 - Obligaciones a cargo del Tesoro, as somas correspondentes ao Focem.

- 4) Recomenda-se que as UTNF registrem, de maneira específica e formal, para todos os projetos que porventura venham a ser apresentados, ainda que os mesmos não contemplem ou não apresentem todos os documentos e requisitos exigidos pelos artigos 40 e 42 da Decisão CMC 24/05, as seguintes informações, no mínimo: identificação do proponente, valor, entidade executora, resultado da análise preliminar efetuada pela UTNF, situação em que se encontra o projeto e eventuais motivos para a rejeição do respectivo projeto.
- 5) Recomenda-se, ainda, que as UTNF publiquem, no mesmo endereço eletrônico utilizado para a divulgação do Focem, as informações registradas em razão da recomendação anterior.
- 6) Todas as propostas recebidas pelas UTNF, independentemente de cumprir com as exigências do Fundo, devem ser organizadas em um arquivo completo, cronológico e com páginas numeradas.
- 7) Com base nas observações feitas pela AGN sobre a UTNF/Argentina, recomenda-se que todas as UTNF verifiquem que estejam cumprindo não apenas com os procedimentos do Regulamento do Focem, como também com os procedimentos aprovados a nível nacional. Esses procedimentos nacionais podem ser revisados periodicamente se considerados desnecessários ou excessivamente formalistas.
- 8) Recomenda-se às UTNF que sistematizem a sua estratégia de divulgação, com acompanhamento de resultados e realização de eventuais ajustes.

Deve-se identificar de forma mais clara e precisa o público-alvo do Fundo em cada país para melhor direcionamento dos esforços de divulgação.

9) Nesse sentido, recomenda-se que as UTNF adotem um papel mais pró-ativo na identificação de projetos com possibilidades de financiamento pelo Focem, na assistência prestada aos entes interessados no cumprimento das exigências para a apresentação de projetos e no estudo da possibilidade do uso combinado de outras fontes de financiamento, complementares ao Focem, aptas para componentes não financiados por este.

10) Cabe ainda sugerir à Secretaria do Mercosul que efetue estudos no sentido de que os critérios, as condicionantes, as exigências e as metodologias utilizadas para a formulação de projetos e para a consequente obtenção de recursos no âmbito do Focem levem em consideração o montante dos recursos colocados à disposição de cada país, particularmente daqueles que recebem quantias menores, além das alternativas nacionais e internacionais de financiamento.

11) Recomenda-se às UTNF empregar os meios necessários para exigir das Unidades Nacionais Executoras das instituições beneficiadas com recursos do Focem a apresentação completa e tempestiva de suas prestações de contas, visando o envio dos relatórios semestrais à Secretaria do Mercosul dentro dos prazos estabelecidos no Regulamento do Fundo.

12) Recomenda-se que as Unidades Nacionais Executoras dos projetos financiados pelo Focem, inclusive as Subunidades Executoras Nacionais do PAMA, adotem as providências cabíveis para que esses projetos sejam incorporados aos planos anuais de fiscalização das instâncias de controle interno de cada país, em cumprimento das normas do Regulamento do Focem e dos convênios que regulam os projetos específicos.

13) Com relação às auditorias externas, cabe lembrar à Secretaria do Mercosul a importância de dar cumprimento ao disposto no Artigo 71 do Regulamento do FOCEM aprovado pela Decisão CMC 24/2005 (Artigo 77 do novo Regulamento), sem prejuízo da atuação das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) membros da região.

14) Recomenda-se às Subunidades Executoras do PAMA empregar os meios necessários para efetuar as prestações de contas das despesas nos prazos mais curtos possíveis, a fim de poder solicitar pontualmente os novos desembolsos, e realizar diligências para que a UE-PAMA faça o mesmo com relação ao envio de novos fundos, evitando-se, assim, demoras como aquelas identificadas pela equipe de auditoria argentina.

15) Como os achados da equipe paraguaia foram específicos para o projeto auditado, reproduzem-se, a seguir, as recomendações do relatório da CGR:

a) As UNE [Unidades Nacionais Executoras] deverão ajustar o manejo dos documentos comprobatórios de pagamentos às respectivas normas de controle interno, evitando-se a dispersão de informações que dificulta a sua localização e interpretação, de modo a facilitar o controle institucional e a tomada de decisões oportuna.

- b) As UNE deverão aplicar controles oportunos e realizar os ajustes orçamentários necessários quando se verificam variações nos orçamentos aprovados dos projetos financiados pelo Focem, a fim de que os mesmos se reflitam em toda a documentação institucional.
- c) A UNE do MOPC deverá manter os controles necessários para o pagamento de despesas, a fim de que se realizem conforme o estabelecido no Convênio Focem.
- d) O MOPC, conjuntamente com as demais instituições estatais responsáveis (Município de Limpio, SEAM) deve realizar as diligências necessárias a fim de solucionar o problema de águas poluídas nos acostamentos, para evitar possíveis danos estruturais na via.
- e) O MOPC deve zelar pelo cumprimento das especificações técnicas estabelecidas no numeral 26.3 do PBC<sup>(p)</sup> e exigir da Fiscalização contratada um melhor controle dos trechos executados.

Exigir a execução da compactação citada na justificativa apresentada pelo MOPC.

O Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) é um instrumento valioso que visa aprofundar o processo de integração regional no Cone Sul por meio da redução das assimetrias, do incentivo à competitividade, do estímulo à coesão social e do fortalecimento da estrutura institucional do bloco. Contempla um volume expressivo de recursos: contribuições anuais dos Estados membros na ordem de USD 100 milhões, além de contribuições extraordinárias, como os USD 400 milhões comprometidos no ano passado para o projeto de uma linha de transmissão entre Itaipu e Villa Hayes.

A aplicação de recursos públicos exige acompanhamento e fiscalização, evitando-se perdas relativas à eficácia, à eficiência e à efetividade dos projetos, sem falar no potencial risco de má aplicação de recursos e de eventuais desvios de finalidade. No entanto, o presente trabalho sobre o Focem, realizado conjuntamente pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) da Argentina, do Brasil e do Paraguai, evidenciou a ausência tanto de auditorias internas como de auditorias externas.

Ao mesmo tempo, o trabalho apontou oportunidades de melhoria na atuação das Unidades Técnicas Nacionais Focem (UTNF) e demais instâncias responsáveis pela gestão e aplicação dos recursos do Fundo.

Como exemplo pode-se citar a questão do impacto da variação cambial sobre a execução do Focem. Uma vez que as contribuições e desembolsos do Fundo são calculados em dólares americanos, variações cambiais podem ocasionar dificuldades inesperadas em diferentes fases da execução do Fundo. De um lado, verificou-se que uma variação cambial negativa originou uma falta de crédito orçamentário referente à segunda parcela da contribuição brasileira de 2009, que acabou sendo transferida com valor insuficiente, o que poderia ter impedido que novos projetos fossem aprovados para o Brasil. De outro, uma oscilação cambial entre o dólar e o guarani paraguaio foi um dos fatores que levou a um aumento de 23,6% no custo de um projeto examinado no Paraguai.

Nessa esteira, todos os órgãos nacionais e supranacionais envolvidos com o Focem devem considerar a possibilidade de que variações nas taxas de câmbio possam exigir ajustes orçamentários, para que não se produzam entraves na execução do Fundo.

Outrossim, este relatório apontou para a necessidade de se evitarem atrasos na execução dos projetos já aprovados, como o PAMA, e trouxe recomendações que visam melhorar a divulgação do Fundo, o que deve propiciar aumento no

número de projetos apresentados, especialmente na Argentina e no Brasil, que ainda contam uma demanda aquém dos recursos disponíveis.

Nesta primeira auditoria coordenada sobre o Fundo, foi possível verificar, além da execução financeira, a execução física *in situ* de um projeto financiado pelo Focem, o Programa *Rehabilitación y mejoramiento de carreteras de acceso y circunvalación del Gran Asunción*, examinado pela EFS do Paraguai.

As deficiências identificadas na execução desse projeto colocam em evidência os riscos acarretados pela ausência de auditorias internas e externas sobre a aplicação dos recursos do Focem e indicam a importância da continuidade das ações de controle das EFS, coordenadas no âmbito da Organização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Países Membros do Mercosul e Associados (EFSUL).

Assim, o presente trabalho recomenda que sejam adotadas medidas para que os projetos do Focem sejam incluídos nos planos anuais de fiscalização dos órgãos de controle interno de cada país. Além disso, ressalta a importância de dar cumprimento ao disposto no Regulamento do Focem sobre a realização de auditorias externas, contratadas pela Secretaria do Mercosul.

Não obstante a esperada adoção dessas medidas, considera-se que a aplicação de recursos públicos comunitários exige um controle externo público regional, a exemplo daquele exercido pelo Tribunal de Contas Europeu, pelo Conselho de Fiscalização Regional do Sistema de Integração Centro-Americana (CFR-SICA) e pela Organização das Instituições Supremas de Controle da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP). O presente trabalho – e as futuras auditorias realizadas pela EFSUL sobre o Focem – representa um importante passo nessa direção, além de trazer recomendações concretas que podem contribuir para aprimorar a gestão do Fundo.

**Equipe de Auditoria****Argentina**

Emilia Lerner  
Jaime Farji  
Ernesto Frugoli

**Brasil**

Antônio Carlos Costa D'Ávila Carvalho Júnior  
Marcelo Chaves Aragão  
Victor Hart

**Paraguai**

Victor Mechetti  
Fabio Báez  
Marta B. de Sánchez  
Rosanna Barboza H.  
Maria Concepción de Meilicke  
Derlis Cabrera  
Genaro E. Fernández  
Valentín E. Díaz Ruiz  
Carlos Sartori Llano  
Edgar M. Paiva Uzain

**Capa e Diagramação**

Thales Noor

**Imagens**

<http://dessalina.blogspot.com> - p.3  
José Vasconcelos - p.5

**Ouvidoria**

0800.644.1500

**Impresso pela Sesap/Segedam**





República Federativa do Brasil

---

Tribunal de Contas da União

**Ministros**

Benjamin Zymler, Presidente  
Augusto Nardes, Vice-Presidente  
Valmir Campelo  
Walton Alencar Rodrigues  
Aroldo Cedraz  
Raimundo Carreiro  
José Jorge  
José Múcio

**Ministros-substitutos**

Augusto Sherman Cavalcanti  
Marcos Bemquerer Costa  
André Luís de Carvalho  
Weder de Oliveira

**Ministério Público**

Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral  
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral  
Cristina Machado da Costa e Silva, Subprocuradora-Geral  
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador  
Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador  
Sérgio Ricardo Costa Caribé, Procurador



[www.efsul.org](http://www.efsul.org)

## MISSÃO

Fomentar a melhoria de suas instituições membros e contribuir para a regular e efetiva gestão dos recursos comunitários do Mercosul mediante ações de cooperação.

## VISÃO

Constituir-se em um órgão capaz de exercer o controle externo do Mercosul.