



Em 29 de agosto de 2016.

Memorando circular nº 3 /2016/CGCON/DEADM

Às Superintendências Estaduais da Funasa

Assunto: Aceite de prestação de contas de convênios em meio físico

1. Encaminho para conhecimento, divulgação e adoção de providências pertinentes, o Acórdão nº. 446 – Plenário, o qual contém determinações à esta Fundação, em relação ao aceite de comprovação por meio físico de prestações de contas de instrumentos celebrados no SICONV.
2. De acordo com avaliação do TCU, em que pese as orientações vigentes, mais especificamente o manual “Prestação de Contas-Perfil Convenente e Concedente”, disponibilizado no Portal dos Convênios, que prevê a funcionalidade de Resgate de Prestação de Contas, permitindo a análise dos documentos que tenham sido apresentados por meio físico, ou seja, fora do Siconv, o texto do Manual (versão 26/12/2013) induz ao entendimento de que essa funcionalidade somente se aplicaria aos convênios que tenham prazo final para apresentação da prestação de contas igual ou menor a 31/12/2010.
3. Sobre essa questão consta, no item 21 do Acórdão, informação de que em contato do Auditor do Tribunal com a Comissão Gestora do SICONV, foi esclarecido que o Sistema passou por recente alteração, permitindo que o RESGATE possa ser realizado nos convênios que tem data final da Prestação de Contas maior que 31/12/2010, desde que seja registrada a justificativa exigida pela Diretriz 11/2012.
4. Diante do exposto, considerando as disposições do referido Acórdão, solicitamos a essa Superintendência adoção de medidas necessárias para que a área de convênios proceda com registros de prestações de contas de convênios, cujas comprovações tenham sido realizadas por meio físico e não no Sistema de Convênios – SICONV, avaliando as condições de apresentação das mesmas e excepcionalmente, adote os procedimentos em conformidade com as orientações do Tribunal de Contas da União.

Atenciosamente,

ELVIRA MEDEIROS LYRA
Coordenadora Geral de Convênios - substituta

Número interno do documento:

AC-446-6/16-P

Número do Acórdão:

446

Ano do Acórdão:

2016

Colegiado:

Plenário

Processo:

010.989/2015-3

Tipo do processo:

ACOMPANHAMENTO (ACOM)

Interessado:

3. Interessados/Responsáveis: não há.

Relator:

RAIMUNDO CARREIRO

Representante do Ministério Público:

não atuou.

Unidade técnica:

Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul (SECEX-RS).

Representante Legal:

não há

Assunto:

Acompanhamento das transferências voluntárias de recursos federais a órgãos e entidades no Estado do Rio Grande do Sul operacionalizadas por intermédio do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse.

Sumário:

ACOMPANHAMENTO. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS A ÓRGÃOS E ENTIDADES NO RIO GRANDE DO SUL, OPERACIONALIZADAS VIA SICONV. ENFOQUE NO ACOMPANHAMENTO E CONTROLE DE PRESTAÇÕES DE CONTAS. INCONSISTÊNCIAS EM INFORMAÇÕES DO SICONV SOBRE O REAL ESTADO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS. RECOMENDAÇÃO. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO. CIÊNCIA.

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento com enfoque nas transferências voluntárias de recursos federais a órgãos e entidades no Estado do Rio Grande do Sul operacionalizadas por intermédio do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, e considerando que as informações disponibilizadas no Siconv devem refletir a real situação das transferências voluntárias, recomendar aos órgãos concedentes nominados no item 4 deste Acórdão que, em relação às transferências voluntárias sob sua responsabilidade cujas prestações de contas tenham sido apresentadas unicamente por meio físico, avaliem o respectivo aceite, na forma excepcionada no segundo parágrafo da Diretriz-CG/Siconv 11/2012, mediante a utilização da funcionalidade de "Resgate de Prestação de Contas" (descrita no item 10 do Manual "Prestação de Contas-Perfil Convenente e Concedente", disponibilizado no Portal dos Convênios) e a consequente atualização dos dados no Siconv;

9.2. esclarecer que, em relação à Fundação Nacional de Saúde e aos Ministérios da Cultura; da Justiça; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; do Desenvolvimento Agrário; e do Turismo, a implementação da recomendação descrita no subitem 9.1 deverá enfocar especialmente as transferências voluntárias listadas no Anexo I da instrução coligida no Relatório que integra este Acórdão;

9.3 determinar às unidades jurisdicionadas nominadas no item 4 deste Acórdão que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência, informem a este Tribunal sobre as providências adotadas e resultados alcançados em atendimento à recomendação descrita nos subitens 9.1 e 9.2, incluindo as respectivas justificativas em caso de não acolhimento da recomendação;

9.4 determinar à Secex-RS que:

9.4.1 monitore o cumprimento da determinação descrita no subitem 9.3;

9.4.2 dê continuidade ao acompanhamento sobre as transferências voluntárias operacionalizadas por intermédio do Siconv e que beneficiem órgãos ou entidades no Estado do Rio Grande do Sul, consoante os objetivos descritos no item 46 e subitens da peça 1 e coligidos no item 10 do Voto que integra este Acórdão;

9.5 dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam:

9.5.1 às unidades jurisdicionadas indicadas no item 4 deste Acórdão, para que, na condição de repassadores dos recursos analisados neste processo de acompanhamento, tomem ciência da análise empreendida e adotem as medidas que considerarem pertinentes;

9.5.2 à Comissão Gestora do Siconv, por meio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP), à Controladoria-Geral da União (CGU) e à Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração), para conhecimento e avaliação de eventuais medidas que podem ser adotadas no âmbito de suas atribuições.

Quórum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro (Relator), José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

Relatório:

Trata-se de relatório de acompanhamento com enfoque nas transferências voluntárias de recursos federais a órgãos e entidades no Estado do Rio Grande do Sul operacionalizadas por intermédio do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv).

2. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal da instrução conclusiva lavrada no âmbito da Secex-RS, cuja proposta foi endossada pela direção da unidade técnica (peças 75 e 76):

HISTÓRICO

3. Uma das vertentes dos convênios a serem examinados neste ACOM foi assim descrita à peça 1, p. 4:

25.1. Convênios com intempestividade/omissão na prestação de contas: hoje existem mais de 400 transferências, que somam R\$ 73 milhões desembolsados, na situação "aguardando prestação de contas" a mais de 6 meses - mais de 220 passam de dois anos;

4. Levando em conta essa vertente, e em razão do que consta na peça 3, foi proposta a realização de diligências a dezessete órgãos concedentes para obtenção de informações relacionadas com 69 transferências voluntárias que, à época, estavam na situação "aguardando prestação de contas" do Siconv (listadas no Anexo II desta instrução).

5. Com a aprovação do dirigente da Secex-RS, foram então encaminhados os ofícios de diligência constantes das peças 5-21. Apesar de algumas prorrogações de prazo para atendimento, todos os órgãos repassadores dos recursos apresentaram as informações, excetuando-se o Ministério da Saúde que, após pedido de dilação (peça 45) do termo para atendimento do ofício 649/2015 (peça 13), apenas informou (peça 70) que a resposta seria dada pela Caixa Econômica Federal, o que ocorreu parcialmente, somente em relação ao convênio n. 714849, por meio da peça 74 - ficando pendente de encaminhamento, portanto, informações relacionadas a outras cinco transferências.

6. Além do MS, o Ministério da Justiça também deixou de responder de forma completa à diligência, não prestando informações sobre o convênio n. 775.542. De qualquer forma, essas ausências de atendimento não obstam o prosseguimento da presente análise, já que este processo de acompanhamento pretende ser realizado de forma continua.

ANÁLISE TÉCNICA

7. Partindo-se da listagem das 69 transferências voluntárias que, em junho deste ano, estavam na situação "aguardando prestação de contas", a primeira informação que foi requerida aos repassadores foi quanto à real condição das prestações de contas.

8. Veja-se que, embora os dados do Siconv indicassem que esses 69 convênios estivessem pendentes de apresentação das suas prestações de contas há mais de 6 meses, a experiência demonstrava que não se poderia confiar plenamente nas informações do sistema, já que muitas falhas e elementos incorretos compunham a base do repertório de TI.

9. Portanto, questionou-se aos órgãos se, de fato, as prestações de contas não haviam sido apresentadas pelos convenientes, ou se foram apresentadas (em meio físico ou em meio eletrônico), mas a informação do Siconv não estava correta/atualizada.

10. Consolidando-se as respostas à questão, obteve-se a seguinte situação real quanto às prestações de contas:

Gráfico A-Situação real da prestação de contas das transferências voluntárias diligenciadas:

A. Situação atual das transferências voluntárias cujas contas tinham sido apresentadas no Siconv, mas o sistema estava desatualizado

11. Das vinte transferências que, conforme respostas dos órgãos repassadores, tinham tido contas apresentadas de forma eletrônica, mas o sistema não estava atualizado, a grande maioria consta atualmente na situação "prestação de contas aprovada", e apenas quatro estão pendentes de análise.

Gráfico B-Situação atual das transferências cujas contas tinham sido apresentadas, mas o sistema estava desatualizado:

B. Situação atual das transferências voluntárias cujas contas tinham sido apresentadas apenas em meio físico

12. Quanto aos 26 convênios cujas comprovações teriam sido apresentadas de forma física, ou seja, em processos-papel, e não diretamente no módulo prestação de contas do Siconv, os dados do sistema indicam as seguintes situações atuais:

Gráfico C-Situação atual das transferências voluntárias cujas contas tinham sido apresentadas apenas em meio físico:

13. Como se observa, há um quantitativo relevante (dezoito) de convênios que tiveram suas prestações de contas efetivamente apresentadas (em meio físico), mas que, de acordo com os dados do Siconv, estão em situação de omissão.

14. Considerando que foram diligenciadas 69 transferências, constata-se que essa situação ocorreu em cerca de 26% do total de convênios examinados.

15. Essa ocorrência, além de ir em desencontro ao que se pretende com a implantação e utilização do Siconv, causa prejuízos às atribuições fiscalizatórias não só do TCU, como de todos os demais órgãos de controle e também da sociedade em geral, já que o sistema vem indicando "falsos positivos" de omissões na apresentação de prestações de contas.

16. Ao que foi informado pelos órgãos diligenciados, essa situação decorre da sistemática adotada em decorrência da Diretriz n. 11/2012 da Comissão Gestora do Siconv (CG/Siconv), datada de 14/8/2012, que estabelece, no seu primeiro parágrafo, que a apresentação da prestação de contas deve se dar, exclusivamente, por meio do sistema.

17. Desta forma, os órgãos concedentes não deveriam mais aceitar prestações de contas apresentadas por meio físico, exceto - como indicado no trecho final do segundo parágrafo da referida Diretriz - nos casos em que não fosse possível a execução e a consequente prestação de contas no Siconv, desde que devidamente justificado pelo conveniente e aceito pelo concedente.

18. Ainda segundo o mesmo documento, foi ressaltado que a apresentação da prestação de contas apenas por meio físico poderia propiciar a abertura de Tomada de Contas Especial por omissão do dever de prestar contas.

19. Por outro lado, o manual "Prestação de Contas-Perfil Convenente e Concedente", disponibilizado no Portal dos Convênios, prevê a funcionalidade de RESGATE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS, que permite a análise dos documentos que tenham sido apresentados por meio físico, ou seja, fora do Siconv. No entanto, o texto do Manual (versão 26/12/2013) induz ao entendimento de que essa funcionalidade somente se aplicaria aos convênios que tenham prazo final para apresentação da prestação de contas igual ou menor a 31/12/2010, como se observa abaixo (grifos inseridos):

10. Resgatar Prestação de Contas

Permitir aos Órgãos Concedentes resgatar uma Prestação de Contas onde a situação do Convênio se encontra em "Aguardando Prestação de Contas", possua Ordem bancária e que a Prestação de Contas tenha sido apresentada por meio físico. O sistema deverá considerar como data limite de Prestação de Contas para este

tipo de registro o dia 31/12/2010. Portanto o Concedente deverá optar por resgatar a Prestação de Contas se o prazo final para a apresentação da Prestação de Contas for igual ou menor a 31/12/2010 e atender as situações abaixo, conforme Figura 103:

1 - Caso a Prestação de Contas tenha sido realizada fora do SICONV e se faz necessário fazer o registro no Sistema e;

2 - Caso o Convenente não tenha enviado a Prestação de Contas para análise, consequentemente a Prestação de Contas permanece 'ad eternum' sem que seja possível ao Concedente realizar uma ação.

O Concedente ao resgatar a Prestação de Contas com a situação de 'Aguardando Prestação de Contas' deverá registrar no campo específico a justificativa para o resgate. Esta justificativa estará disponível na aba "Pareceres" e submenu "Histórico" da Prestação de Contas e clicar no botão "Resgatar", conforme Figura 104.

(...)

Após o Resgate, o sistema emite a mensagem "Prestação de Contas resgatada com sucesso" e ficará com a situação de Prestação de Contas 'Em Análise', conforme Figura 105.

20. Como se observa, a leitura do trecho acima do manual indica que todas as transferências voluntárias que tinham prazo para apresentação da prestação de contas a partir do ano de 2011 deveriam realizar a comprovação apenas por meio eletrônico, sem a possibilidade de utilização da funcionalidade de RESGATE.

21. No entanto, em contato deste Auditor com a Comissão Gestora do Siconv, foi esclarecido que o sistema passou por recente alteração, permitindo que o RESGATE possa ser realizado nos convênios que tem data final da PC maior que 31/12/2010, desde que seja registrada a justificativa exigida pela Diretriz 11/2012.

22. Essa nova informação, além de não constar em manual atualizado, talvez não tenha sido levada ao conhecimento de todos órgãos repassadores, já que muitos não utilizaram a referida funcionalidade, e permanecem com convênios na situação "aguardando prestação de contas", mesmo depois de terem recebido - e em alguns casos, até aprovado - a documentação.

23. Nesse sentido, cabe consignar duas informações encaminhadas pelo Ministério da Cultura e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Segundo o MinC (peça 41), a execução do convênio n. 726317 ocorreu em 2010, "quando o Siconv ainda estava em fase de implementação, apresentando diversos problemas operacionais". A prestação de contas teria sido apresentada em meio físico em 4/7/2012. Para regularização da situação, foram encaminhadas diversas notificações à convenente para inclusão da prestação de contas no sistema, sem atendimento - provavelmente em razão de suspensão das atividades da entidade. Quanto às possíveis providências a serem adotadas, o MinC anotou:

Avaliar internamente (provavelmente envolvendo a Douta Consultoria Jurídica Ministerial) e se posicionar sobre o conflito que a princípio se estabelece: a norma positivada determina que a prestação de contas se dê de determinada forma (via Siconv) e a prestação de contas apresentada não atende à forma preconizada (entregue fisicamente), o não atendimento da forma devida para prestar contas é suficiente para, em última análise, caracterizar a omissão desse dever; contudo, o processo administrativo é regido pelo princípio da verdade material, considera-se, ainda que preliminarmente, uma afronta a tal princípio ignorar a documentação que já foi entregue.

24. No caso do MAPA, houve o encaminhamento de ofício (peça 40, p. 5-6) ao Departamento de Transferências Voluntárias da SLTI/MPOG, no qual informou-se sobre as divergências entre o SIAFI e o Siconv e que invariavelmente eram objeto de registro pelos órgãos de controle externo.

25. No expediente, destacou-se a ocorrência de convênios que estavam aprovados no SIAFI, mas cuja situação no Siconv ainda era de "aguardando prestação de contas", sendo mencionado que em muitos casos a documentação havia sido apresentada em meio físico e, apesar de todos os esforços do Ministério, os convenentes não atendiam às notificações para inserir os documentos no sistema. Em razão dessa situação, o MAPA solicitou ao MPOG que registrasse nas bases do Siconv a aprovação dos convênios listados no seu ofício.

26. Em resposta datada de 26/11/2014 (peça 40, p. 4), o MPOG apenas respondeu que haveria a obrigatoriedade de prestação de contas por meio do Siconv para todos os convênios que finalizaram após a data de 31/12/2010, e que para os convênios que tiveram sua vigência finalizada antes desta data, o MAPA poderia utilizar a funcionalidade "resgate de prestação de contas".

27. Como se observa, existe um impasse nessas situações: se por um lado, a obrigatoriedade de inserir a documentação no Siconv fortalece o uso do sistema, cuja implementação, de fato, incentiva a publicidade e a transparência das contas públicas, há que se reconhecer, por outro lado, que se a prestação de contas foi entregue (e aceita) em meio físico e, após análise pelos órgãos repassadores, demonstra a boa e regular aplicação dos recursos públicos, não seria razoável considerar o fato como omissão no dever de prestar contas, com a consequente instauração de TCE.

28. Sobre essa questão, o Tribunal analisou recentemente caso bastante semelhante no âmbito do Acórdão 3.053/2015-TCU-2^a Câmara [Relator: Ministro Vital do Rêgo], de onde se extraem os seguintes trechos (grifos inseridos):

Relatório:

9. Por meio do Memorando 209, de 29/6/2012, a Coordenação-Geral de Prestação de Contas (Cgconv) de Convênios consultou o Departamento de Gestão Interna (DGI) do Ministério acerca da **instauração da tomada de contas especial quando ocorrer a não inserção dos documentos relativos à prestação de contas de convênio no Siconv** (peça 1, p. 336-338). Na referida consulta, a Coordenação registra o **recebimento da prestação de contas em meio físico, mas sem a inserção das informações no Siconv**. Apresenta seu entendimento de que aceitar a prestação de contas física sem a inserção no Sistema, “além de contrariar a Portaria Interministerial 127/2008, gera precedente para que futuros Convenentes façam o mesmo e assim inviabilize o propósito de criação do SICONV no aspecto de publicidade e transparência das contas públicas”, além de inviabilizar a aprovação ou desaprovação no módulo “prestação de contas” do Siconv, “restando, assim, uma pendência sem fim para o Ministério, podendo ser prejudicial a esta pasta em caso de uma eventual auditoria”.

(...)

23. Em tais situações, a AEI informou que o órgão deve basear-se na Diretriz 11/2012, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o qual deliberou que a apresentação da prestação de contas final de convênios, contratos de repasse e termos de parceria se dê, exclusivamente, por meio do sistema, não sendo possível a aceitação da PCF de forma física em convênios celebrados por meio do Siconv.

Voto do relator:

7. No entendimento do Ministério, aceitar a prestação de contas física sem a inserção no Sistema, “além de contrariar a Portaria Interministerial 127/2008, gera precedente para que futuros Convenentes façam o mesmo e assim inviabilize o propósito de criação do Siconv, no aspecto de publicidade e transparência das contas públicas”, além de inviabilizar a aprovação ou desaprovação no módulo “prestação de contas”.

(...)

11. A omissão no dever de prestar contas, aqui tratada, refere-se, em verdade, à ausência de formalidade relativa à não inserção dos documentos exigidos no Siconv, uma vez que os documentos físicos, embora incompletos, foram entregues antes mesmo da abertura da TCE.

12. Ainda que entenda pertinente a preocupação do Ministério da Integração Nacional, que decidiu pela abertura de tomadas de contas em casos semelhantes a esse, com intuito de incentivar o uso do sistema, cuja implementação, de fato, incentiva publicidade e transparência das contas públicas, julgo que tal constatação, por si só, não justifica a aplicação da penalidade sugerida.

13. Além disso, a documentação carreada aos autos evidenciou a comprovação da regular aplicação dos recursos transferidos pelo ato convenial, com força para afastar o débito originalmente apurado.

29. Em contatos deste Auditor com a Comissão Gestora do Siconv, foi relatado que o grupo estava ciente desse Acórdão e vem mantendo discussões para avaliar a melhor solução às ocorrências, sendo que, por ora, uma das opções dos órgãos repassadores é utilizar a funcionalidade de RESGATE, antes descrita, anotando no sistema a justificativa para o recebimento da prestação de contas em meio físico.

30. Da mesma forma, houve contatos preliminares com a Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração), a quem cabe a clientela do MPOG, para tratar do assunto, especialmente considerando que a UT realizará a 5^a fase do monitoramento do Siconv, conforme previsto no TC 007.501/2015-3.

31. Por esta razão, se considera adequado recomendar aos órgãos repassadores de recursos dos dezoito convênios cujas prestações de contas foram apresentadas em meio físico, mas que no Siconv ainda constam na situação de “aguardando prestação de contas”, que, mediante a utilização da funcionalidade de RESGATE e com o intuito de garantir a fidedignidade das informações apresentadas pelo sistema, beneficiando a publicidade, a transparência e o controle social, adotem providências no sentido de avaliar o aceite e registro das prestações de contas apresentadas em papel, na forma excepcionada no segundo parágrafo da Diretriz-CG/Siconv n. 11/2012.

32. Da mesma forma, e conforme contatos prévios mantidos, deve ser dada ciência dos fatos à Comissão Gestora do Siconv, por meio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP), e à Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração), para que avaliem eventuais medidas que possam ser adotadas no âmbito de suas atribuições.

33. Além disso, considerando que as informações levantadas e a presente sistemática de acompanhamento podem ser de interesse da Controladoria-Geral da União, em especial de sua regional no Estado do Rio

Grande do Sul (CGU-Regional/RS), e com o intuito de evitar duplicidade de esforços entre os órgãos de controle, será proposto o encaminhamento desta instrução àquela entidade.

C. Situação atual das transferências voluntárias cujas contas não tinham sido apresentadas

34. Por fim, tem-se que, em dezessete daqueles 69 convênios que foram diligenciados, houve resposta no sentido de que a prestação de contas não tinha sido, de fato, apresentada pelos convenentes, nem por meio físico, nem pelo sistema.

35. Atualmente (dados de 4/11/2015), esses dezessete convênios estão na seguinte situação:

Gráfico D-Situação atual das transferências voluntárias cujas prestações de contas não tinham sido apresentadas:

36. Observa-se que os dados atuais indicam que, após as diligências e as respostas dos órgãos repassadores, houve movimentos para regularização de treze desses convênios, já que um deles passou a constar como estando "em execução" e outros doze receberam suas prestações de contas.

37. Quanto aos quatro convênios em situação de aguardando prestação de contas ou inadimplência, tem-se o abaixo:

| N. Siconv | Repassador | Situação |
|--------------|------------|---|
| 705806 | M. Esporte | Em junho de 2015 foram feitos uploads de vários documentos, datados de 2012 e 2013, no Siconv, indicando a extinção do contrato de repasse e a devolução dos recursos |
| 726938 | MDA | O MDA informou que o convênio havia sido distratado, sem desembolso de recursos (peça 47). Confirmou-se a existência de termos de distrato no Siconv, mas ao contrário do afirmado, houve a emissão de Ordem Bancária (20100B800351) à Prefeitura. Como no sistema não consta a devolução de recursos, será realizada diligência para esclarecimentos |
| 714849 | MS | A Caixa informou que o contrato de repasse havia sido cancelado e os recursos devolvidos (peça 74) |
| 762298 | Funasa | Em junho de 2015 foi emitida notificação à convenente, e registrada a inadimplência, com possibilidade de instauração de TCE (conforme peça 69) |

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

38. Cabe consignar que neste processo de Acompanhamento também estavam previstos procedimentos relacionados com outros três enfoques, assim descritos na Representação Administrativa de peça 1:

38.1. Convênios com intempestividade na análise da prestação de contas: transferências na situação prestação de contas "em análise", em "complementação" ou "enviada para análise", dependendo de ação por parte dos repassadores, a mais de 6 meses;

38.2. Convênios em execução a mais de 3 anos, com excesso de termos aditivos: convênios na situação "em execução" formalizados antes do ano de 2012 e com excesso de aditivos; e

38.3. Materialidade, risco e relevância: transferências que forem selecionadas com base em critérios de risco, relevância e materialidade.

39. No entanto, optou-se por não realizar, ainda, o pretendido acompanhamento em relação aos citados enfoques, em razão de que, nesse interim, está sendo realizada a FOC Transferências Voluntárias (Modelo Preditivo), no âmbito do TC 010.247/2015-7 (consolidador, em instrução na Secex-MT), que pode fornecer mais subsídios e ferramentas para o presente trabalho.

40. Além disso, aguardava-se, por parte da Coordenação-Geral do Sistema de Transferências Voluntárias do Ministério do Planejamento (CGTRV/DETRV/SLTI/MP), a entrada em produção no sistema DW-Convênios de um novo tipo de relatório, contendo registros das datas das situações de cada convênio, o que possibilitaria analisar tempos médios e fluxos durante seu ciclo de vida (proposta, celebração, execução,

comprovação). Apenas recentemente é que esse novo modelo de relatório (Ciclo de Vida de Convênios) foi homologado e disponibilizado.

CONCLUSÃO

41. Em resumo, após a realização de diligências a dezessete órgãos repassadores para se obter informações das transferências voluntárias que, em junho de 2015, estavam na situação "aguardando prestação de contas", tem-se que, do total das 69 TVs [transferências voluntárias]: a) vinte tinham tido suas prestações de contas apresentadas de forma eletrônica no sistema, mas os dados estavam desatualizados; b) 26 tinham tido suas prestações de contas apresentadas em meio físico, fora do Siconv; c) dezessete não tinham documentação apresentada; e d) para seis convênios não se obteve resposta.

42. Realizada nova verificação no DW-Siconv, a situação atualizada desses convênios é a seguinte:

42.1. em todas as vinte TVs cujas prestações de contas tinham sido apresentadas de forma eletrônica, mas os dados estavam desatualizados, houve a regularização da situação, com contas atualmente nas situações "aprovada" ou "em análise";

42.2. das 26 que tinham tido suas prestações de contas apresentadas apenas em meio físico (fora do Siconv), dezoito encontram-se ainda na situação "aguardando prestação de contas" e oito estão aprovadas/em complementação/em análise;

42.3. daqueles dezessete convênios que não tinham tido prestação de contas apresentadas por nenhum meio, hoje mantém-se apenas três na situação de "aguardando prestação de contas"; um está em execução; um está Inadimplente; e doze estão aprovados/em complementação/em análise;

42.4. por fim, dos seis convênios para os quais não se obteve resposta às diligências, dois (759982 e 749199) permanecem na situação "aguardando prestação de contas", dois estão "inadimplentes" (727236 e 749550) e os outros dois estão em análise (749585 e 775542).

43. Assim, considerando que atualmente subsistem como omissas apenas quatro (uma inadimplente e três aguardando a prestação de contas) transferências voluntárias, esta etapa do Acompanhamento pode ser considerada bem sucedida em seus objetivos previstos à peça 3, em especial "induzir os órgãos a adotarem rotinas, prazos e fluxos adequados ao recebimento e, se for o caso, análise das prestações de contas".

44. De fato, após a realização das diligências, houve a realização de procedimentos, tanto por parte dos repassadores, quanto dos convenentes, para regularizar a situação, a exemplo dos seguintes casos:

a) Convênio 743147 (Ministério do Esporte): a prestação de contas, que tinha como limite a data de 29/11/2013, não tinha sido apresentada pelo município, o que somente ocorreu em 30/7/2015;

b) 702565 (Inbra): igualmente, a PC somente foi finalizada em 10/7/2015, três anos depois do limite; e

c) 743874 (MCTI): os recursos tinham sido integralmente devolvidos, e somente após a diligência o Siconv foi atualizado.

45. Desta primeira etapa dos trabalhos, devem permanecer em acompanhamento as transferências que ainda estão na situação "aguardando prestação de contas", especialmente as que efetivamente não tiveram as comprovações apresentadas (item 42.3) e aqueles para os quais os concedentes não apresentaram respostas (item 42.4), já que pode se caracterizar a omissão.

46. No caso daqueles convênios que constam no sistema como pendentes, mas cuja documentação foi de fato encaminhada em meio físico (item 42.2), cabe indicar aos repassadores que adotem providências para que as informações do Siconv sejam regularizadas mediante a utilização da funcionalidade RESGATE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS, como tratado nos itens 19-29.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47. Diante de todo o exposto, propõe-se o encaminhamento dos autos ao Exmo. Sr. Ministro Relator com as seguintes propostas:

47.1. considerando que as informações disponibilizadas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse devem refletir com fidedignidade a real situação das transferências voluntárias, a fim de melhor oferecer publicidade, transparência e controle social à sociedade em geral e aos órgãos de controle, recomendar aos órgãos concedentes para que avaliem, em relação às transferências voluntárias elencadas no Anexo I, o aceite de prestações de contas apresentadas por meio físico, na forma excepcionada no segundo parágrafo da Diretriz-CG/Siconv 11/2012, com utilização da funcionalidade de "Resgate de Prestação de Contas" e a consequente atualização dos dados no Siconv;

47.2. remeter cópia da deliberação que vier a ser adotada, acompanhada de cópia desta instrução, aos seguintes órgãos para que, na condição de repassadores dos recursos analisados neste processo de acompanhamento, tomem ciência da análise empreendida e adotem as medidas que considerarem

pertinentes: Fundação Nacional de Saúde, Fundação Universidade Federal do Rio Grande, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, Ministério da Cultura, Ministério da Integração Nacional, Ministério da Justiça, Ministério da Pesca e Aquicultura, Ministério da Saúde, Ministério das Cidades, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Esporte, Ministério do Turismo, Ministério do Trabalho e Previdência Social e Secretaria de Políticas para as Mulheres;

47.3. dar ciência da presente instrução à Comissão Gestora do Siconv, por meio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP), à Controladoria-Geral da União (CGU) e à Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração), para **conhecimento e avaliação de eventuais medidas que podem ser adotadas** no âmbito de suas atribuições;

47.4. autorizar à Secex-RS a **continuidade do acompanhamento** sobre as transferências voluntárias operacionalizadas por intermédio do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) e que beneficiem órgãos ou entidades localizadas no Estado do Rio Grande do Sul.

ANEXO I

[mencionado no subitem 47.1]

Transferências Voluntárias cujas prestações de contas teriam sido apresentadas em meio físico, mas cuja situação no Siconv é “aguardando prestação de contas” - proposta de recomendação constante do subitem 47.1:

| <i>N. Siconv da Transferência Voluntária</i> | <i>Órgão Concedente</i> |
|--|---|
| 748984 | Fundação Nacional de Saúde |
| 7222275 | Ministério da Cultura |
| 704551 | Ministério da Cultura |
| 748090 | Ministério da Cultura |
| 726317 | Ministério da Cultura |
| 731979 | Ministério da Cultura |
| 720209 | Ministério da Justiça |
| 752109 | Ministério da Justiça |
| 749515 | Ministério da Justiça |
| 736543 | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome |
| 732710 | Ministério do Desenvolvimento Agrário |
| 729896 | Ministério do Desenvolvimento Agrário |
| 774889 | Ministério do Desenvolvimento Agrário |

777062

Ministério do Desenvolvimento Agrário

724130

Ministério do Desenvolvimento Agrário

733681

Ministério do Turismo

739222

Ministério do Turismo

744833

Ministério do Turismo

É o Relatório.

Voto:

Conforme visto no Relatório, trata-se de relatório de acompanhamento, elaborado nos termos do art. 241, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal, com enfoque na gestão das prestações de contas das transferências voluntárias de recursos federais para órgãos e entidades no Estado do Rio Grande do Sul.

2. Amoldada aos objetivos do Plano de Controle Externo para o período de 2015 a 2017, a presente ação de controle foi aprovada por este Relator mediante o despacho à peça 2.

3. Antes de iniciar o exame dos achados e das propostas de encaminhamento anotados no relatório de ora apreciado, considero oportuno tecer alguns comentários sobre os esforços de fiscalização do Tribunal de Contas da União sobre a gestão dos instrumentos de transferências voluntárias da Administração Federal.

4. A deficiência na gestão de convênios e instrumentos similares no âmbito dos respectivos órgãos repassadores é um problema crônico, antigo e presente em quase todos os órgãos federais que descentralizam recursos dessa forma.

5. Isso tem sido identificado por este Tribunal, de modo iterativo, em múltiplas fiscalizações realizadas desde muitos anos. Cito, como exemplo, a longínqua Decisão 608/1998-Plenário (Relator: Ministro-substituto José Antônio Barreto de Macedo), proferida há quase 18 anos, quando o Tribunal expediu, entre outras, as seguintes determinações ao ente fiscalizado - a então Secretaria de Desenvolvimento Rural do, à época, Ministério da Agricultura e do Abastecimento -, que bem resumem a natureza dos problemas então detectados, *verbis*:

8.1.6 aprimore os controles relativos ao recebimento das prestações de contas pela SDR e demais unidades subordinadas, abstendo-se de efetuar, no SIAFI, os lançamentos "a aprovar" e "comprovado" referentes aos convênios, nos casos em que a prestação de contas não atenda aos requisitos previstos no art. 28 da IN/STN n° 01/97;

8.1.9 diligencie perante as autoridades competentes objetivando adequar o quadro de pessoal da Coordenação de Apoio Operacional às reais necessidades daquela Unidade, de modo a melhorar a eficácia do controle dos convênios;

8.1.10 adote providências no sentido de viabilizar a análise sistemática dos custos de execução dos convênios, tanto no momento da análise prévia dos planos de trabalho, quanto por ocasião do exame das prestações de contas, de modo a detectar eventuais despesas antieconômicas;

6. Longe de esgotar o rol de acórdãos deste Tribunal que revelaram quadros similares, apresento, a seguir, algumas outras deliberações posteriores que também revelaram o caráter crônico e sistêmico das deficiências na gestão dos instrumentos de transferências voluntárias federais: Acórdão 1933/2007 - Plenário (Relator: Ministro Valmir Campelo); Acórdão 1562/2009-Plenário (Relator: Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti); Acórdão 2909/2009-Plenário (Relator: Ministro Raimundo Carreiro); Acórdão 3101/2010-Plenário (Relator: Ministro-substituto Weder de Oliveira); Acórdão 27/2011-Plenário (Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues); Acórdão 544/2008-Plenário (Relator: Ministro Raimundo Carreiro); Acórdão 672/2008-Plenário (Relator: Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti); Acórdão 1674/2004-Plenário (Relator: Ministro-substituto Augusto Sherman Cavalcanti); entre outros.

7. Na esteira dessas deliberações, destaco o Acórdão 2518/2012-Plenário (Relator: Ministro José Múcio Monteiro), referente a representação formulada pelo então Subprocurador-Geral do Ministério Público de Contas Dr. Paulo Soares Bugarin (atual Procurador-Geral). A deliberação em comento não apenas confirmou a permanência das falhas já apontadas na decisão de 1998, como ainda estabeleceu uma diretriz formal para a realização, pelo Tribunal, de fiscalizações sistemáticas sobre a política governamental de transferências voluntárias. Segue-se o teor principal do mencionado *decisum*:

9.2. determinar à Segecex que inclua, no Plano de Fiscalização, a realização de ação de controle na modalidade levantamento para avaliar a viabilidade e definir o escopo de futuros trabalhos, com o objetivo de examinar, segundo aspectos e limites que entender convenientes, a política de alocação de recursos federais aos municípios mediante transferências voluntárias, sob a ótica das impropriedades indicadas na presente representação e em outros estudos já realizados no âmbito deste Tribunal e, em particular, em relação aos seguintes pontos, propondo soluções:

9.2.1. falta de critérios racionais para a alocação de recursos aos municípios, que acaba sendo mais política que técnica;

9.2.2. ausência de ações coordenadas entre os órgãos repassadores, que expressem políticas mais amplas com objetivos nacionais;

9.2.3. ineficiências decorrentes do fato de as transferências dependerem principalmente da iniciativa dos interessados ou de um parlamentar; e

9.2.4. ausência de indicadores e metas mais precisos que permitam verificar os resultados alcançados e a eficiência das ações conduzidas, inclusive em termos de impacto nas condições de vida da população, e que possam ser utilizados como critérios para o recebimento de novos recursos pelos municípios;

8. Ainda nesse caminho, o Tribunal realizou, em 2013, uma fiscalização de orientação centralizada (FOC), com o objetivo de identificar riscos nas transferências voluntárias para entidades privadas nas Regiões Sul e Centro-Oeste. Os resultados dessa ação de controle culminaram com o Acórdão 589/2014-Plenário (Relator: Ministro-substituto André Luís de Carvalho), em que foram expedidas diversas determinações voltadas ao prosseguimento das fiscalizações da espécie, bem como ao aperfeiçoamento dos respectivos métodos.

9. É nesse contexto que se situa a presente ação de controle, cabendo mencionar que a Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul (Secex-RS), ao propor este acompanhamento, citou a existência de doze processos no Tribunal com objetivos similares, quase todos ainda em curso, o que denota os esforços desta Corte de Contas na área de controle ora comentada.

10. No caso presente, a unidade técnica propôs a realização de um acompanhamento com os seguintes objetivos, todos relacionados às transferências voluntárias a órgãos e entidades no Estado do Rio Grande do Sul (peça 1):

46.1. realizar de forma sistemática, tempestiva, contínua e preditiva o acompanhamento das transferências voluntárias das modalidades convênio, contrato de repasse e termo de parceria, constantes do Siconv;

*46.2. avaliar a capacidade dos principais repassadores de recursos de supervisionar as ações dos entes executores dos convênios;

46.3. avaliar os riscos de não consecução dos objetivos que justificaram as transferências;

46.4. identificar boas práticas, metodologias e oportunidades de melhoria na realização de fiscalizações da modalidade acompanhamento; e

46.5. elaborar, registrar e difundir sistemática que possa ser replicada para os próximos anos e para as demais UTs do Tribunal pretendendo-se manter os acompanhamentos de forma permanente na Secex-RS para os anos vindouros..

11. Nos termos propostos pela Secex-RS, tais objetivos deverão ser alcançados por meio de várias ações de acompanhamento, daí a proposta de que seja autorizada a continuidade do feito após a deliberação de hoje.

12. Os fatores de risco, oportunidade e relevância considerados foram assim resumidos na instrução à peça 1, a partir de levantamento realizado pela Secex-RS no Sistema Siconv, em 24/03/2015, relativo às transferências voluntárias a órgãos e entidades àquela unidade da federação:

“25.1. Convênios com intempestividade/omissão na prestação de contas: (...) mais de 400 transferências, que somam R\$ 73 milhões desembolsados, na situação ‘aguardando prestação de contas’ há mais de 6 meses - mais de 220 passam de dois anos (Anexo I, gráfico d);

25.2. Convênios com intempestividade na análise da prestação de contas: constam mais de 700 transferências, que somam R\$ 311 milhões desembolsados, na situação prestação de contas ‘em análise’, em ‘complementação’ ou ‘enviada para análise’, dependendo de ação por parte dos repassadores, há mais de 6 meses - sendo 120 deles há mais de dois anos (Anexo I, gráfico ‘e’);

25.3. Convênios em execução há mais de 3 anos, com excesso de termos aditivos: convênios na situação ‘em execução’ formalizados antes do ano de 2012 (mais de 1.000) e com excesso de aditivos (473 possuem cinco ou mais aditivos), somando mais de R\$ 180 milhões, o que eventualmente pode demonstrar a incapacidade dos convenentes de atingir aos objetivos pactuados, bem como a fragilidade da análise

efetuada pelos concedentes em relação às propostas, Planos de Trabalho e capacidade operacional das entidades beneficiadas (Anexo I, gráfico f);”

13. Considerando que os amplos objetivos do acompanhamento deverão ser alcançados, conforme já anotado, mediante várias ações de controle, o relatório ora apreciado enfocou **apenas** o primeiro ponto acima transcrito - “*Convênios com intempestividade/omissão na prestação de contas*”.

14. Para tanto, foram coletadas informações, mediante diligência a dezessete órgãos repassadores de recursos, em que buscou conhecer a situação dos instrumentos de transferências voluntárias (TVs) passíveis de registro no Siconv que estivessem no *status* “aguardando prestação de contas”, adotando-se o mês de junho de 2015 como referência.

15. Foram obtidos os seguintes resultados, a partir de um total de 69 convênios:

- a) 20 convênios com prestações de contas apresentadas de forma eletrônica no sistema, mas com dados desatualizados;
- b) 26 com prestações de contas apresentadas em meio físico, fora do Siconv;
- c) 17 sem documentação apresentada; e
- d) 6 convênios sem resposta do órgão diligenciado.

16. As análises mais específicas desses achados estão devidamente descritas no Relatório, que, por ser parte integrante da presente deliberação, torna dispensável reproduzi-las aqui.

17. Assim, ressalto apenas os aspectos mais relevantes.

18. O primeiro ponto a destacar são as inconsistências de informações geradas pelo fato de **apenas parte dos convênios** ter suas prestações de contas apresentadas via Siconv. Assim, há convênios cujas prestações de contas foram efetivamente apresentadas, de forma física, mas que figuram no Siconv sob o *status* de omissão (“aguardando prestação de contas”). Esse número equivale a 26% do universo analisado.

19. Conforme bem anotado pela Secex-RS, esse tipo de inconsistência “causa prejuízos às atribuições fiscalizatórias não só do TCU, como de todos os demais órgãos de controle e também da sociedade em geral, já que o sistema vem indicando “falsos positivos” de omissões na apresentação de prestações de contas.” (Item 15 da instrução levada ao Relatório).

DIRETRIZ
20. As apurações realizadas revelam que a causa primária desse problema residiria em disposição da Diretriz n. 11/2012 da Comissão Gestora do Siconv (CG/Siconv), que impõe a **prestação de contas exclusivamente** por meio do Siconv e considera inadimplentes os gestores que a apresentam de forma física. Ainda segundo o entendimento expresso na aludida norma, “a apresentação da prestação de contas apenas por meio físico poderá propiciar a abertura de Tomada de Contas Especial por omissão do dever de prestar contas”.

21. Restou demonstrado, porém, que esse entendimento da Comissão Gestora do Siconv - sobre a tipificação de omissão no dever de prestar contas - colide com a exegese adotada no Acórdão 3.053/2015-2^a Câmara (Relator: Ministro Vital do Rêgo), que, ao enfrentar a hipótese em um processo de tomada de contas especial, deixou assente que a “ausência de formalidade relativa à não inserção dos documentos exigidos no Siconv” não é suficiente para caracterizar a grave irregularidade de omissão no dever de prestar contas, quando o gestor houver cumprido essa obrigação mediante a apresentação de documentos físicos.

22. Concordo com essa dicção sustentada pelo Ministro Vital do Rêgo e aprovada pela 2^a Câmara deste Tribunal, porquanto a omissão no dever de prestar contas, prevista no art. 16, inciso III, alínea a, da Lei 8.443/92, requer uma conduta omissa do gestor responsável perante o dever de apresentar suas contas ao órgão repassador dos recursos. Não se confunde com o descumprimento de uma exigência regulamentar quanto à forma específica de apresentação do documento, máxime quando as contas são encaminhadas ao órgão destinatário em meio físico.

23. Dessarte, reforço o que já foi decidido por este Tribunal - no precitado Acórdão 3.053/2015-2^a Câmara -, no sentido de não ser adequado o registro da situação de omissão (“aguardando prestação de contas”) no Siconv para um convênio cujas contas foram apresentadas fisicamente, porquanto tal informação, a rigor, não reflete a realidade.

24. Por outro lado, observo existirem outras maneiras de compelir os gestores a prestar suas contas por meio do Siconv, a exemplo da eventual imposição de restrições administrativas para a obtenção de novos convênios enquanto não cumprida a exigência em questão. Trata-se, contudo, de uma solução a ser analisada e construída pela própria Comissão Gestora do Siconv.

25. Ainda nessa linha de entendimento, a Secex-RS assinala que a Comissão Gestora do Siconv, ciente do aludido acórdão, tem buscado solucionar esse tipo de ocorrência. Segundo a Comissão, por ora, uma das

opções dos órgãos repassadores é utilizar a funcionalidade RESGATE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS, do Siconv, “anotando no sistema a justificativa para o recebimento da prestação de contas em meio físico.”

26. À luz dessas considerações, a Secex-RS propõe seja expedida recomendação aos órgãos repassadores dos recursos que adotem o procedimento sugerido pela Comissão Gestora do Siconv para sanear a inconsistência do sistema gerada pela informação “aguardando prestação de contas” para convênios cujas prestações de contas foram apresentadas unicamente por meio físico sem o correspondente lançamento no Siconv.

27. **Acolho com ajustes de forma a proposta de recomendação, endereçando-a, porém, não apenas aos órgãos e entidades constantes do Anexo I da instrução da Secex-RS, mas também às demais unidades jurisdicionadas abrangidas no presente acompanhamento.** Tal medida visa ampliar a efetividade da medida ora proposta, haja vista a possibilidade de a situação-problema ser futuramente identificada nos demais órgãos e entidades que descentralizam recursos de transferências voluntárias.

28. O segundo aspecto da presente ação de acompanhamento a merecer destaque refere-se não a um achado, mas ao efeito benéfico imediato produzido pela ação fiscalizadora da unidade técnica. Consoante relatado nos itens 42 a 44 da instrução contida no Relatório, uma nova consulta realizada pela equipe técnica do Tribunal na base de dados DW-Siconv, após a realização das diligências, revelou as seguintes medidas saneadoras:

- todas as 20 transferências voluntárias (TVs) com prestações de contas apresentadas no Siconv mas, inicialmente, com dados desatualizados, tiveram sua classificação regularizada, passando ao *status* de “aprovada” ou “em análise”;
- das 26 prestações de contas apresentadas apenas em meio físico (fora do Siconv), 8 já estavam nas situações aprovadas/em complementação/em análise;
- dos 17 convênios sem nenhuma forma de prestação de contas (nem física nem via Siconv), apenas 3 permaneciam na situação de “aguardando prestação de contas”.

29. Esse efeito saneador imediato da ação fiscalizadora apenas reforça a necessidade de incremento dos procedimentos de controle concomitante, viabilizados por meio dos acompanhamentos previstos nos arts. 242 e 242 do nosso Regimento Interno.

30. Para os convênios que ainda estão efetivamente pendentes de prestação de contas, a unidade técnica propõe o respectivo acompanhamento, incluindo “aqueles para os quais os concedentes não apresentaram respostas (item 42.4), já que pode se caracterizar a omissão”. Endosso a proposta.

31. Acolho também a proposição da Secex-RS para que seja dada continuidade ao acompanhamento, consoante os objetivos anotados no item 46 e subitens da proposta de fiscalização à peça 1, e reprises no parágrafo 10 deste Voto.

32. Por fim, endosso a proposta de encaminhamento de cópia da presente deliberação aos órgãos e entidades envolvidos com o repasse dos recursos e as respectivas ações de controle.

Do exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de março de 2016.

RAIMUNDO CARREIRO

Relator

Data da sessão:

02/03/2016

Ata:

6/2016