



CGU

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN)

Exercício 2017

30 de agosto de 2018

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

Unidade Examinada: **Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**

Município/UF: Brasília/DF

Relatório nº 201800907

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Anual de Contas

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de Auditoria Anual de Contas na Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social, referente ao ano de 2017.

Este trabalho de auditoria contempla a verificação da conformidade das peças referentes ao processo de prestação de contas da UPC, dos encaminhamentos relacionados aos indicadores do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e, em especial, quanto à avaliação da gestão das transferências voluntárias, que, embora uma função de suporte, pode comprometer de forma importante os resultados da Secretaria.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A SESAN foi listada, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no Anexo I à Decisão Normativa TCU nº 163, de 06 de dezembro de 2017, que define as Unidades Prestadoras de Contas (UPC) cujos responsáveis terão as contas do exercício de 2017 julgadas pelo TCU. Assim, esta ação de controle consiste em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela UPC ao aludido Tribunal.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU?

Os resultados dos exames evidenciam que a Unidade implementou medidas para cumprir os prazos de análise de prestações de contas firmadas a partir do ano de 2016 e para mitigar o passivo de prestações de contas.

De toda forma, observa-se o risco, mesmo com essas medidas, de descumprimento ao prazo consignado na determinação da Instrução Normativa TCU nº 76, de 23 de novembro de 2016, para o passivo de convênios.

Dentre as iniciativas das quais a CGU participou, encontra-se a adoção de projeto para racionalização da análise de processos de prestações de contas pela Unidade e as medidas (com alcance parcial) para consolidação das recomendações elaboradas pela CGU a partir de falhas observadas em fiscalizações na execução de convênios.

Em relação à revisão da carteira de indicadores do PAA, a Secretaria está executando plano para reestruturar a carteira de indicadores de desempenho da Unidade para o Programa de Aquisição de Alimentos. As ações adotadas desse plano, seja por meio de aprimoramentos operacionais, seja por meio da otimização da avaliação estratégica do Programa, convergem para o atendimento da recomendação efetuada no âmbito da Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2015.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. RESULTADO DOS EXAMES	9
2.1. IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS PARA CUMPRIR OS PRAZOS DE ANÁLISE DE PRESTAÇÕES DE CONTAS FIRMADAS A PARTIR DO ANO DE 2016	9
2.2. A UNIDADE ADOTOU MEDIDAS RECENTES PARA A MITIGAÇÃO DO PASSIVO DE PRESTAÇÕES DE CONTAS, QUE SE ACUMULARAM POR FATORES QUE INCLUÍAM A FALTA DE VERIFICAÇÃO DA COMPLETUDE DOS DOCUMENTOS RECEBIDOS COMO PRESTAÇÕES DE CONTAS E A CONCESSÃO DE REITERADAS DILIGÊNCIAS AOS CONVENIENTES, MESMO QUANDO OS PRAZOS INTERNOS DA SECRETARIA SERIAM EXTRAPOLADOS	13
2.3. RISCO DE DESCUMPRIMENTO AO PRAZO CONSIGNADO NA DETERMINAÇÃO DA INSTRUÇÃO NORMATIVA TCU Nº 76, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2016, PARA O PASSIVO DE CONVÊNIOS	15
2.4. ADOÇÃO DE PROJETO PARA RACIONALIZAÇÃO DA ANÁLISE DE PROCESSOS DE PRESTAÇÕES DE CONTAS PELA UNIDADE E ALCANCE PARCIAL NO RESULTADO DA INICIATIVA PARA CONSOLIDAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES ELABORADAS PELA CGU A PARTIR DE FALHAS OBSERVADAS EM FISCALIZAÇÕES NA EXECUÇÃO DE CONVÊNIOS	17
2.5. EXECUÇÃO DE PLANO PARA REESTRUTURAR A CARTEIRA DE INDICADORES DE DESEMPENHO DA UNIDADE PARA O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS	19
2.6. CONFORMIDADE DAS PEÇAS	20
3. RECOMENDAÇÃO	21
4. CONCLUSÃO	21
5. ANEXOS	23

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAC: Auditoria Anual de Contas

CGU: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

DAP: Declaração de Aptidão ao Pronaf

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MDS: Ministério do Desenvolvimento Social

PAA: Programa de Aquisição de Alimentos

SESAN: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

TCE: Tomada de Contas Especial

TCU: Tribunal de Contas da União

UPC: Unidade Prestadora de Contas

1. INTRODUÇÃO

A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) integra a estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Foi constituída no ano de 2004, no contexto do Programa Fome Zero, com o objetivo de contribuir no combate à fome e na redução da pobreza. Atualmente, é responsável por programas que apoiam a produção e a venda de alimentos pelos agricultores familiares e também o consumo de alimentos saudáveis pela população.

Em termos estruturais, a Secretaria compreende quatro departamentos, quais sejam: Departamento de Fomento à Produção e à Estruturação Produtiva, Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar, Departamento de Estruturação e Integração dos Sistemas Públicos Agroalimentares e Departamento de Mobilidade Social, Micro e pequenos Negócios para a Segurança Alimentar – cuja criação se deu no fim de 2016.

Cada estrutura é responsável por políticas que colaboram na consecução dos objetivos da Secretaria. De forma geral, a SESAN responde pelo Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, que combina a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural e a disponibilização de recursos financeiros às famílias; pelo Programa Cisternas, que promove o acesso à água, especialmente no Semiárido; pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que adquire alimentos da agricultura familiar e os destina a pessoas em situação de insegurança alimentar; bem como pelo Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), sistema público de gestão intersetorial e participativa, que possibilita a articulação entre os três níveis de governo para a implementação e execução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Quando considerada a questão orçamentária, identifica-se que os recursos disponibilizados aos programas gerenciados pela Secretaria vêm diminuindo com o passar dos anos. Em 2015, a dotação orçamentária inicial (valor disponível no início do exercício financeiro) foi de R\$ 1,6 bilhão.

No ano de 2017 o orçamento inicial da Unidade foi de cerca de R\$ 716 milhões, conforme quadro detalhado abaixo. Desse montante, a Unidade teve sua dotação inicial reduzida para cerca de R\$ 525 milhões, terminando por pagar no exercício o montante de R\$ 181 milhões, em relação ao empenhado de R\$ 455 milhões. A inscrição de restos a pagar somou cerca de R\$ 252 milhões.

Quadro 01 – Recursos orçamentários disponibilizados à SESAN e execução no ano de 2017 (valores em R\$ mil)

Programa	Dotação inicial	Dotação final	Empenhada	Liquidada	Paga	Restos a pagar processados	Restos a pagar não processados
2012 - Fortalecimento e Dinamização da agricultura familiar	68.898,00	64.169,00	54.126,00	482,00	482,00	0,00	53.644,00
2069 - Segurança Alimentar e Nutricional	647.343,00	461.706,00	401.223,00	200.568,00	180.778,00	19.789,00	179.468,00
TOTAL	716.241,00	525.875,00	455.349,00	201.050,00	181.260,00	19.789,00	233.112,00

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Relatório de Gestão da Unidade referente ao exercício de 2017

Para o ano de 2018, o montante é de aproximadamente R\$ 450 milhões. Mesmo com essa alteração, as políticas que mais utilizam recursos da SESAN são o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cisternas, mantendo uma proporção média de 80% do orçamento da Unidade no período.

Para a execução das ações governamentais, a Secretaria transfere voluntariamente recursos federais para parceiros públicos (Estados, Distrito Federal, Municípios e Consórcios Públicos) e organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria e termos de adesão. Nesse sentido, a gestão das transferências voluntárias tem importância relevante para a Unidade, por suportar as ações que visam atender aos objetivos de combate à fome e de redução da pobreza.

Conforme pactuado entre a CGU e o TCU, no escopo da auditoria da SESAN/MDS figuram as seguintes avaliações:

- a) conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do artigo 13 da Instrução Normativa nº 63/2010 de 01.09.2010 do TCU, que estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal;
- b) resultados quantitativos e qualitativos da gestão no exercício de 2017, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento das medidas gerenciais adotadas para redução do acúmulo do passivo de prestações de contas de convênios pendentes de análise conclusiva;
- c) medidas adotadas para elaborar, executar e concluir plano para reestruturar a carteira de indicadores instituídos pela UPC visando aferir o desempenho da gestão, em especial quanto ao desempenho do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA;
- d) medidas adotadas no plano operacional visando a redução do estoque de prestação de contas que se encontrar em situação “a analisar” no SICONV;
- e) providências informadas pela Unidade, no exercício de 2017, visando o atendimento das recomendações que restam pendentes de atendimento no Plano de Providências Permanente.

2. RESULTADO DOS EXAMES

2.1. Implementação de medidas para cumprir os prazos de análise de prestações de contas firmadas a partir do ano de 2016

A avaliação da gestão de transferências voluntárias da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) tem ênfase, neste trabalho, no cumprimento de prazos, pela Unidade, em relação ao macroprocesso de análise de prestação de contas de convênios.

A Secretaria trabalha com dois cenários diferentes no que diz respeito às análises das prestações de contas. Um cenário é o considerado “ativo” que é composto por aqueles convênios com data de prestação de contas após 31 de dezembro de 2016 e todos os instrumentos celebrados sob a égide da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, de 30 de dezembro de 2016. Para este conjunto de instrumentos, a Secretaria tem adotado procedimentos com objetivo de que não passem a compor o passivo e assim atender os prazos legais de análise da prestação de contas.

Outro cenário é o passivo de prestações de contas pendentes de análise, que engloba os processos que ainda estão sendo/serão analisados sob o ponto de vista de execução das metas físicas definidas nos instrumentos de transferência, pelas áreas técnicas responsáveis pelo Programa de Aquisição de Alimentos (convênios municipais) e pelo Programa Cisternas, e aqueles convênios de ações descontinuadas, cujas análises estão sob a responsabilidade da Coordenação-Geral de Prestação de Contas Física. Também perfaz esse estoque aqueles convênios que estão na Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Financeira para análise da prestação de contas sob o aspecto financeiro. O passivo de prestação de contas de convênios engloba todos os instrumentos com prestação de contas até 31 de dezembro de 2016, conforme a Portaria nº 1286/SE/MDS, de 15 de dezembro de 2017.

Desde o ano de 2004, ano de criação da Secretaria, a SESAN firmou cerca de 2100 convênios. O passivo atual soma 664 instrumentos, que totalizam aproximadamente o valor de R\$ 2,5 bilhões. Como identificado pela CGU, em auditoria, e explicitado no próximo item deste relatório, as prestações de contas desse passivo acumularam-se por fatores que incluíam a falta de verificação da completude dos documentos recebidos como prestações de contas e a concessão de reiteradas diligências aos convenientes, mesmo quando os prazos internos da Secretaria seriam extrapolados.

A atual gestão da Secretaria enfrenta o dilema de evitar que os convênios vigentes se tornem “passivo”, enquanto existe o dever de apurar eventuais prejuízos e concluir a análise dos instrumentos com prazos expirados.

Os convênios vigentes (não considerados como passivo) totalizam 51 transferências, e somam cerca de R\$1,7 bilhão, conforme detalhado no quadro abaixo:

Quadro 02 – Quantitativo e classificação de convênios vigentes na Unidade

Quantitativo de processos		
Situação	Quantidade de processo	Valor pactuado (R\$)
Formalizado sob o amparo da Portaria nº 424/2016 – vigentes	24	174.772.538,07
Convênios PAA-Leite, vigentes Prestação de contas parcial	8	836.872.404,42
Convênios cuja data final de vigência é posterior a 31/12/2016	16	624.795.585,23
	3	124.090.439,60
TOTAL	51	1.760.530,967,32

Fonte: Nota nº 82/2018/SESAN/CGEOF/COPC, de 05/07/2018

Para os 24 convênios vigentes (Formalizados sob o amparo da Portaria nº 424/2016), a Unidade informou as seguintes ações no sentido de manter a tempestividade das análises de prestações de contas, parciais e finais:

- Em atenção ao normativo regente desses instrumentos, foi publicada a Portaria nº 08, de 11/01/2018, que trata da designação de servidores da Secretaria para acompanhar a execução física e financeira dos instrumentos em referência, sendo que cada um dos cinco fiscais designados faz parte da equipe de análise de prestação de contas financeira e ficou responsável por acompanhar a execução de quatro instrumentos;
- Está em estudo a edição de nova portaria para designar dois técnicos com atribuição exclusiva para realizar o acompanhamento financeiro da execução dos instrumentos vigentes, dado que as atividades de acompanhamento da execução são diversas das atividades de análise de prestação de contas do passivo existente e demandam conhecimentos específicos para operacionalização da funcionalidade de acompanhamento no Sistema de Convênios - SICONV, os quais envolvem grande nível de detalhe e informações. A Unidade acredita que, com a edição dessa nova portaria, haverá ganhos de produtividade, dado que as atividades de acompanhamento da execução estarão concentradas e focadas nas atividades dos analistas que serão designados que, desta forma, se especializarão na execução dessas tarefas;

Além disso, a Unidade destacou que dos 24 processos vigentes sob a regência da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, quatorze têm por objeto a execução do Programa de Acesso à Água (cisternas) que, por força do Marco Legal Regulatório afeto a esse programa, não envolve processos de licitações, contudo a seleção das entidades executoras ocorrerá por meio de edital de chamada pública. Registrou também que, desses quatorze instrumentos, apenas três estão em plena execução, enquanto outros cinco tiveram os seus processos de edital de chamada pública concluídos e com movimentação financeira apenas referente ao repasse do adiantamento da parcela de recursos de até vinte pontos percentuais iniciais às entidades executoras e para os outros seis instrumentos os processos dos editais de chamada pública ainda não foram registrados no SICONV, não havendo, portanto, movimentação financeira concernente à execução.

Dos dez outros instrumentos que não fazem parte do Programa de Acesso à Água, segundo a Secretaria, apenas um teve procedimento licitatório iniciado, e tampouco ocorreu liberação de recursos financeiros até a presente data.

Para os oito convênios que têm por objeto o Programa de Aquisição de Alimentos, modalidade PAA-Leite, a unidade apresentou o fluxo de análise, no qual há a previsão de prestação de contas parcial prévia a cada novo repasse de recursos, estando toda a documentação de análise pertinente registrada no Sistema Eletrônico de Informações – SEI.

A Unidade considera a prestação de contas desses processos muito trabalhosa, pois, além da verificação de toda a documentação relativa à contratação das entidades para beneficiamento do leite e às notas fiscais, é realizado o cálculo do INSS para confrontar com os valores das guias apresentadas pelo conveniente, bem como é confrontada a relação de produtores anexa a cada nota fiscal com a relação de produtores anexada às guias de recolhimento de INSS e com a relação de produtores enviada à Área Técnica que possuem Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

Assim, como forma de facilitar essa conferência, encontra-se em fase de teste um banco de dados criado para auxiliar na análise de prestação de contas. As prestações de contas parciais evitam futuras glosas, pois o parecer financeiro, emitido após cada análise, apontando as irregularidades, é encaminhado ao conveniente solicitando a regularização das pendências durante a execução do instrumento. Dessa forma, a previsão é de que no final da vigência do convênio haverá apenas a última parcela repassada a ser analisada e aprovada na prestação de contas final.

A Unidade acrescentou ainda que os pareceres financeiros emitidos nas análises parciais embasam a aprovação pelo Ordenador de Despesas da Pasta, com o devido registro contábil no SIAFI.

Como mencionado anteriormente, os dezesseis convênios cujo prazo final de vigência expirou após 31/12/2016 foram celebrados no período de 30/05/2008 a 25/05/2014, ou seja, anteriores à publicação do Decreto nº 8.244/2014, de 26/05/2014, e o prazo para análise da prestação de contas é de 90 dias após o seu recebimento; os três convênios celebrados após 25/05/2014, ou seja, posterior à publicação do citado Decreto nº 8.244/2014, possuem prazo para análise da prestação de contas de um ano após o recebimento da mesma, conforme detalhado no quadro a seguir:

Quadro 03 – Convênios cujo prazo final de vigência expirou após 31/12/2016

SIAFI/ SICONV	Número interno	Início da Vigência	Fim da Vigência	SITUAÇÃO SICONV em 04/07/2018	Conve nente	Objeto Resumido	Valor Pactuado (R\$)
817096	TP 001/2015	22/09/2015	31/12/17	Prestação de Contas enviada para Análise	AP1MC	Cisternas	100.498.226,98
813933	TP 00014/20 14	31/12/2014	31/10/17	Prestação de Contas enviada para Análise	AP1MC	Inclusão produtiva	21.577.012,62
818552	002/2015	31/12/2015	30/07/17	Aguardando Prestação de Contas	Mun. Rio de Janeiro	Educação da alimentação	2.015.200,00
Subtotal processos com prazo de um ano para análise							124.090.439,60

796845	TP 002/2013	31/12/2013	30/11/17	Prestação de Contas em Análise	AP1MC	Cisternas	307.600.978,87
775943	044/2012	28/12/2012	30/04/18	Aguardando Prestação de Contas	Ceará	Cisternas	35.686.747,99
795128	021/2013	30/12/2013	30/04/18	Aguardando Prestação de Contas	Ceará	Cisternas	34.060.790,99
775945	045/2012	28/12/2012	31/12/17	Prestação de Contas em Análise ¹	Paraíba	Cisternas	21.374.786,63
795990	024/2013	30/12/2013	31/12/17	Prestação de Contas em Análise ¹	Paraíba	Cisternas	22.417.078,31
718479	239/2009	30/12/2009	31/12/17	Prestação de Contas em Análise ¹	Ceará	Cisternas	145.299.550,06
756747	008/2011	29/12/2011	31/12/17	Prestação de Contas em Análise ¹	CISCO	Cisternas	9.352.860,08
776803	058/2012	31/12/2012	26/01/17	Prestação de Contas em Análise	IPAM	Cisternas	3.016.130,18
796501	025/2013	30/12/2013	31/12/17	Inadimplente	Consórcio CONSISA L	Cisternas	31.372.393,75
787826	002/2013	30/12/2013	31/12/17	Prestação de Contas em Análise	Instituto Estadual de Floresta	POVOS TRADICIO NAIS	1.497.891,76
770357	004/2012	06/07/2012	31/07/17	Prestação de Contas enviada para Análise	Acre	Inclusão produtiva	10.845.308,77
776483	048/2012	31/12/2012	31/12/17	Prestação de Contas enviada para Análise	Distrito Federal	SISAN	348.325,00
791946	012/2013	23/12/2013	31/12/17	Prestação de Contas enviada para Análise	Amazona s	SISAN	381.916,30
774316	018/2012	10/12/2012	31/12/17	Prestação de Contas enviada para Análise	Tocantins	SISAN	513.741,90
774883	029/2012	31/12/2012	31/12/17	Prestação de Contas enviada para Análise	Acre	SISAN	494.244,64
776714	057/2012	31/12/2012	31/10/17	Prestação de Contas enviada para Análise	Paraná	SISAN	532.840,00
Subtotal processos com prazo de noventa dias para análise							624.795.585,23
TOTAL							748.886.024,8

Fonte: Nota nº 82/2018/SESAN/CGEOF/COPC, de 05/07/2018

¹ A situação no SICONV foi alterada e registrada na Tabela acima, conforme “Manifestação da Unidade Examinada”

Assim, os prazos para análise dos convênios celebrados recentemente (dezenove convênios cujo prazo final de vigência expirou após 31/12/2016) são de noventa dias ou um ano, dependendo da legislação aplicável.

A SESAN informou que todos esses 51 instrumentos vêm sendo objeto de acompanhamento mais minucioso, para que a análise conclusiva aconteça antes de

findar o prazo estipulado na IN TCU nº 71/2012, e suas alterações, para instauração de Tomada de Contas Especial – TCE, no caso de haver necessidade.

2.2. A Unidade adotou medidas recentes para a mitigação do passivo de prestações de contas, que se acumularam por fatores que incluíam a falta de verificação da completude dos documentos recebidos como prestações de contas e a concessão de reiteradas diligências aos convenientes, mesmo quando os prazos internos da Secretaria seriam extrapolados

A CGU realizou auditoria para avaliar a gestão de transferências voluntárias, com ênfase na tempestividade do processo de análise de prestação de contas de convênios, especificamente quanto ao passivo de prestação de contas.

Neste sentido, foram elaboradas as seguintes questões que, embora possuam informações sobre fatos ocorridos em exercícios anteriores (e que contribuíram para a formação do passivo atual), apontam para medidas que podem dar mais eficiência ou segurança ao processo de gestão de análise de prestações de contas:

- a) Foram celebrados convênios com órgãos ou entidades que possuíssem obrigação pendente em outro convênio ou que possuísse convênio em situação de análise de prestação de contas?
- b) Os controles internos são adequados para garantir, com razoável segurança, o atendimento do prazo de apresentação de prestação de contas pelos convenientes?
- c) Foram adotadas tempestivamente as medidas necessárias para cumprimento dos prazos de análise de prestação de contas?
- d) Diante da omissão do dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos, de verificação de ocorrência de desvio ou desfalque de dinheiro ou bens públicos, ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico com dano ao Erário, após esgotadas as medidas administrativas para elisão do dano, são instaurados processos de Tomada de Contas Especial?

Dentre os achados, consignados no Relatório de Auditoria nº 201701533, que compõe o Anexo II deste Relatório de Auditoria Anual de Contas, destaca-se que foram identificados convênios em que as conferências dos documentos das prestações de contas foram realizadas de forma intempestiva, sendo que para um determinado instrumento foi identificado que a checagem foi realizada após 1700 dias, contados do recebimento da prestação de contas no órgão.

A intempestividade na conferência documental potencializa o risco de atraso na conclusão do convênio, pois a falta de documentos inviabiliza a análise do mérito em relação à comprovação da execução do objeto e ao atingimento de suas finalidades.

Ademais, o tempo gasto pelo conveniente para enviar a documentação pode tornar as análises/reanálises descontinuadas, e por vezes de difícil resolução, especialmente nos casos de cobrança de gestor atual por irregularidades cometidas por ex-gestores.

Os atrasos verificados na conferência documental foram causados pela falta de previsão, no fluxo de análise de prestação de contas, de etapa de conferência imediata dos documentos enviados pelos convenientes.

Foram também identificados convênios em que as análises técnicas das prestações de contas foram concluídas além dos prazos normatizados. Em relação aos instrumentos auditados, as análises técnicas foram concluídas, em média, três anos após a chegada das prestações de contas nas coordenações finalísticas da SESAN.

A situação decorre de prolongamento de oportunidades e prazos aos convenientes, apesar de ausência de previsão normativa para essas múltiplas oportunidades e das considerações técnicas efetuadas nos processos; apesar de os ofícios de diligências para esclarecer informação ou complementar documentação mencionarem prazo improrrogável sob pena de instauração de TCE; e apesar de os pareceres técnicos junto dos ofícios citarem o Acórdão TCU nº 2.526/2008 – 1ª Câmara, que determina não ofertar ou reiterar prazo adicional a conveniente sem base legal.

Considerando o exposto, a SESAN informou diversas medidas para mitigar a situação acima¹, dentre elas:

- Análise da completude da documentação de prestação de contas antes do registro do seu recebimento
- Realização de uma única diligência;
- Emissão de Parecer Conjunto (técnico e financeiro);
- Utilização de modelos padronizados de documentos;
- Novo tratamento aos pedidos de prorrogação de prazo para cumprimento de diligência;
- Utilização de Sistema Eletrônico de Informações (SEI), que facilita a organização, o acesso e a edição de documentos.

Como será detalhado no registro a seguir, essas medidas têm potencial de serem bastante positivas, mas não suficientes para cumprimento de prazos para instauração de processos de tomada de contas especial, quando cabível.

2.3. Risco de descumprimento ao prazo consignado na Instrução Normativa TCU nº 76, de 23 de novembro de 2016, para o envio de tomadas de contas especiais ao TCU relacionadas ao passivo de convênios

A Instrução Normativa TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012, atualizada pela Instrução Normativa TCU nº 76, de 23 de novembro de 2016, dispõe, em seu artigo 19-A, que:

¹ Todas essas medidas estão detalhadas no item 1.1.1.7 do Anexo II deste Relatório de Auditoria.

Art. 19-A. Os órgãos e entidades competentes têm até o dia 1º de dezembro de 2018 para encaminhar ao Tribunal de Contas da União as respectivas tomadas de contas especiais, nos casos exigidos pela legislação, cujas datas de início de contagem, na forma dos artigos 4º, § 1º, 11 e 13, são anteriores à publicação desta Instrução Normativa, aplicando-se o disposto no art. 12 às hipóteses de descumprimento do citado prazo, inclusive no tocante às sanções a serem impostas aos responsáveis.

Por sua vez, os artigos 4º, § 1º, 11 e 13 dispõe o que segue:

Art. 4º Esgotadas as medidas administrativas de que trata o art. 3º, sem a elisão do dano, e subsistindo os pressupostos a que se refere o art. 5º desta Instrução Normativa, a autoridade competente deve providenciar a imediata instauração de tomada de contas especial, mediante a autuação de processo específico (NR)(todo o art.)(Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016).

§ 1º A instauração da tomada de contas especial de que trata o caput deste artigo não poderá exceder o prazo máximo de cento e oitenta dias, a contar:

I - nos casos de omissão no dever de prestar contas, do primeiro dia subsequente ao vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas;

II - nos casos em que os elementos constantes das contas apresentadas não permitirem a conclusão de que a aplicação dos recursos observou as normas pertinentes e/ou atingiu os fins colimados, da data-limite para análise da prestação de contas;

III - nos demais casos, da data do evento ilegítimo ou antieconômico, quando conhecida, ou da data da ciência do fato pela administração.

Art. 11. A tomada de contas especial deve ser encaminhada ao Tribunal de Contas da União em até cento e oitenta dias após a sua instauração (NR)(Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016).

§ 1º Decisão Normativa poderá fixar prazos diferentes daquele especificado no **caput**.

§ 2º Os prazos estabelecidos podem ser prorrogados pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, em caráter excepcional, mediante solicitação fundamentada, formulada, conforme o caso, pelo Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Supremo Tribunal Federal, dos demais Tribunais Superiores, dos Tribunais Federais nos Estados e no Distrito Federal e do Tribunal de Contas da União; Procurador-Geral da República; Ministro de Estado, ou outras autoridades de nível hierárquico equivalente; e, ainda, por Presidente de conselho federal de fiscalização profissional (NR)(Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016).

§ 3º Nos casos em que os trabalhos a cargo do órgão de controle interno não possam ser concluídos a tempo, o respectivo dirigente máximo poderá solicitar, mediante pedido fundamentado, a prorrogação de prazo para apresentação das peças que lhe são pertinentes.

Art. 13. Os processos de tomada de contas especial devem ser encaminhados ao Tribunal de Contas da União compostos das peças relacionadas no art. 10 desta Instrução Normativa.

§ 1º O processo de tomada de contas especial será devolvido pelo Tribunal de Contas da União ao órgão de controle interno se não atendidas as condições previstas no **caput**. (NR)(Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016)

§ 2º Em caso de restituição, o órgão de controle interno terá o prazo de sessenta dias para adoção de providências para saneamento do processo e devolução ao Tribunal de Contas da União. (NR)(Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016)

§ 3º O prazo definido no § 2º deste artigo está sujeito às disposições dos §§ 1º e 3º do art. 11 e do art. 12 desta Instrução Normativa. (AC)(Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016)

Por fim, o art. 12 dispõe o que segue:

Art. 12. O descumprimento dos prazos caracteriza grave infração à norma legal e sujeita a autoridade administrativa omissa às sanções legais.

Nesse sentido, buscou-se avaliar a capacidade da Unidade para cumprir os prazos previstos na Instrução Normativa do Tribunal de Contas da União. O quadro a seguir, disponível no Relatório de Gestão da SESAN, referente ao exercício de 2017, apresenta as informações relativas ao estoque de prestações de contas de transferências voluntárias da Secretaria. Estão incluídas todas as prestações de contas pendentes de análise, tendo em vista que a Secretaria possui, como já mencionado, obrigações normativas para evitar que os convênios vigentes se tornem “passivo”, bem como para analisar o passivo de prestações de contas, apurar eventuais prejuízos e concluir a análise dos instrumentos com prazos expirados.

Quadro 04 – Evolução do estoque de prestação de contas de transferências voluntárias

Ano	Estoque Inicial (A)	Entrada (B)	TCE Instaurada (C)	Concluída (D)	Estoque Final (A+B-C-D)	Prestações de Contas Parciais (E)	Parcelamento de Débito (F)	Total Geral Análises (C+D+E+F)
2011	757	139	14	96	786	23	4	137
2012	786	127	22	135	756	11	7	175
2013	756	220	35	81	860	11	4	131
2014	860	68	34	49	845	10	2	95
2015	845	39	35	50	799	9	4	98
2016	799	9	27	18	763	17	2	64
2017	763	23	40	27	719	18	2	87
Total	-	625	207	456	-	99	25	787

Fonte: Relatório de Gestão 2017 - SESAN/MDS.

Da análise do quadro apresentado, é possível observar que a máxima quantidade de prestações de contas finais em estoque ocorreu no ano de 2013, com 860 prestações de contas pendentes de análise. A partir do ano de 2014, existe uma tendência de redução do estoque (16% no período).

Associada às medidas adotadas pela SESAN, conforme listado no item anterior, a permanente redução do passivo é explicada também pela redução na quantidade de novas formalizações. De uma entrada máxima de 220 prestações de contas finais para análise no ano de 2013, no ano de 2016 a entrada foi de 9 prestações de contas finais e no ano de 2017 de 23 prestações de contas finais.

As prestações de contas parciais influenciam na rotina de trabalho da Unidade, pois de suas análises dependem novas liberações de recursos para a continuidade de convênios em execução. O número de análises dessas prestações de contas teve um significativo aumento nos exercícios de 2016 e 2017 em relação aos quatro anos anteriores.

De toda forma, quando avaliada a coluna “Total Geral Análises”, observa-se que a quantidade de análises realizadas pela Secretaria, no ano de 2017, foi de cerca de 11% do total de prestações de contas do estoque inicial do ano (87 análises para um estoque de 763 prestações de contas pendentes de análise).

Essa situação também se reflete no elevado prazo para conclusão da análise financeira de prestações de contas de convênios reprovados no aspecto técnico (indicados para

instauração de TCE), apesar de a área financeira elencar convênios reprovados na execução física como prioritários para análise, conforme explicitado no item 1.1.1.5, do Relatório de Auditoria consignado no Anexo II deste Relatório de Auditoria Anual de Contas.

Nesse item, em sua manifestação, a SESAN explicitou sua avaliação, entre outros fatores, de que há a insuficiência da atual força de trabalho disponível especialmente para realizar as análises financeiras, o que impossibilita a análise imediata de todos os processos que fazem parte do passivo e a consequente instauração imediata de TCE nos casos em que a mesma se faz necessária. No fim da auditoria referenciada, a Unidade informou que o passivo atual soma 664 instrumentos.

Tendo em vista o exposto, e mesmo considerando as medidas adotadas pela Secretaria para aperfeiçoar seus processos, conclui-se que há significativa probabilidade de que a Secretaria não consiga atender ao prazo determinado na Instrução Normativa TCU nº 76, de 23 de novembro de 2016, qual seja, o encaminhamento, até o dia 1º de dezembro de 2018, para ao Tribunal de Contas da União, das respectivas tomadas de contas especiais, nos casos exigidos pela legislação, cujas datas de início de contagem, na forma dos artigos 4º, § 1º, 11 e 13, são anteriores à publicação desta Instrução Normativa.

2.4. Adoção de plano de ação para racionalização da análise de processos de prestações de contas pela Unidade e alcance parcial no resultado da iniciativa para consolidação das recomendações elaboradas pela CGU a partir de falhas observadas em fiscalizações na execução de convênios

A CGU vem atuando em conjunto com a Unidade para resolução de fragilidades na análise de prestações de contas de transferências voluntárias.

Em dezembro de 2015, ocorreu o encaminhamento de minuta de Portaria de iniciativa da SESAN, para análise da CGU, com vistas à racionalização da análise de processos de prestações de contas; registra-se, ainda, que o monitoramento de 74 recomendações relativas a instrumentos de transferência específicos indicava a necessidade de atenção em relação às análises a serem realizadas.

A mencionada Minuta de Portaria propunha a avaliação simplificada das prestações de contas relativas aos instrumentos formalizados no âmbito das Ações Orçamentárias 2798 - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar e 8458 - Apoio à Agricultura Urbana, cujo valor pactuado fosse igual ou inferior a R\$ 600.000,00. A conclusão da análise da CGU sobre o documento em questão ressaltou três pontos para a efetivação da regulamentação proposta:

- (1) a qualificação da classificação de “baixo risco de inconformidades na prestação de contas” proposta, bem como a necessidade de garantia de suficiência da amostragem na aferição da regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos;

(2) a avaliação da necessidade de medidas mitigadoras das dificuldades enfrentadas no tratamento do passivo de prestações de contas, tais como o retrabalho e a alocação de mão-de-obra; e

(3) a proposta de formalização de cronograma, com definição de tempo razoável para solução do estoque de prestação de contas pendente de análise, considerando-se o mapeamento das necessidades de recursos humanos e tecnológicos para sua consecução.

Como resposta, a Unidade se manifestou, apresentando seu posicionamento quanto às considerações da CGU. Assegurou a validade da proposta, indicando a similaridade das características dos instrumentos e das atividades a serem realizadas (verificação dos comprovantes quanto ao aspecto do preenchimento de informações) e destacando entendimento de suficiência da amostra. Apontou também que o retrabalho poderia ser reduzido pela alocação de servidores efetivos na equipe (levantamento de necessidades encaminhado à Coordenação-Geral de Recursos Humanos da Subsecretaria de Assuntos Administrativo), o que reduziria a rotatividade de pessoal. Por fim, a Unidade projetou três cenários com base na produtividade da área e na quantidade de servidores, indicando o contexto vigente à época como o mais grave e sugerindo que, com um aumento da equipe, o tempo para conclusão seria reduzido.

Além das discussões técnicas referentes à proposta de Portaria, convertida em normativo pelo MDS em 14/06/2017, houve acordo entre a CGU e a Unidade para a consolidação das 74 recomendações vigentes, relativas aos instrumentos de transferência pontuais, em uma recomendação estruturante, a qual contemplava a análise da possibilidade de elaboração de plano de ação (cronograma, recursos necessários, prazos limites) capaz de resolver definitivamente a questão, considerando inclusive o passivo existente.

A Unidade, em função das limitações existentes, informou não ser possível a apresentação de um plano de ação em atendimento à recomendação em questão. De toda forma, a Secretaria vem informando diversas iniciativas, como as citadas neste Relatório de Auditoria Anual de Contas, para mitigação do passivo de prestações de contas pendentes de análise, e que abrange consideração sobre as falhas apontadas pela CGU em fiscalizações da execução de convênios.

Como mencionado na seção anterior, há o risco de que a Secretaria não consiga atender ao prazo determinado na Instrução Normativa TCU nº 76, de 23 de novembro de 2016, qual seja, o encaminhamento, até o dia 1º de dezembro de 2018, para ao Tribunal de Contas da União, das respectivas tomadas de contas especiais, nos casos exigidos pela legislação, cujas datas de início de contagem, na forma dos artigos 4º, § 1º, 11 e 13, são anteriores à publicação desta Instrução Normativa.

Assim, à medida que a Secretaria observe a consolidação das medidas já adotadas ou em estudo, propõe-se que reavalie a possibilidade de elaboração de plano de ação (cronograma, recursos necessários, prazos limites) para todo passivo existente de prestações de contas a analisar. Espera-se que, com um planejamento de ações bem definido, a unidade possa melhor gerenciar os recursos disponíveis, mesmo que, segundo o seu entendimento, insuficientes para cumprir os prazos definidos pelo Tribunal de Contas da União.

2.5. Execução de plano para reestruturar a carteira de indicadores de desempenho da Unidade para o Programa de Aquisição de Alimentos

No ano de 2016, a CGU, durante processo de Auditoria Anual de Contas na Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), referente à gestão do exercício de 2015, avaliou os indicadores da Unidade no que se refere ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O relatório decorrente do trabalho realizado indicou que, dos 22 indicadores avaliados, a maioria apresentava fragilidades, em especial na sua relação com o evento a ser medido.

Assim, a conclusão pela existência de oportunidade de melhoria da carteira de indicadores apontou que o monitoramento e a avaliação do Programa podem não estar contribuindo para a tomada de decisões estratégicas, o que foi corroborado pela Unidade. A Unidade vem adotando providências para atendimento à recomendação expedida à época, que aborda a elaboração, a execução e a conclusão de plano para reestruturar a carteira de indicadores de desempenho da Unidade para o PAA.

A Secretaria se dispôs a atuar na questão sob duas frentes. A primeira se refere à sistematização dos indicadores de gestão operacional, eficiência e eficácia da execução do PAA, reavaliando-os e estabelecendo rotina de mensuração e divulgação. Para sua concretização, foram previstas oficinas com as áreas técnicas para priorização de indicadores, detalhamento dos fluxos e avaliação das formas de divulgação, bem como a publicação de Portaria e início de implementação do fluxo.

A Unidade apresentou à CGU documento no qual consolida um conjunto de indicadores, os quais foram construídos a partir das bases de dados internas de execução do Programa e estão focados em acompanhar a eficiência na execução do Programa e a eficácia no alcance das principais metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA), no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e em outras estratégias de inclusão social e produtiva do Governo Federal.

Segundo a proposta da Unidade, uma vez apurados esses indicadores, relatórios contendo seus resultados sintéticos deverão ser disponibilizados para acesso público no Portal do MDS e serão encaminhados para os principais grupos de atores interessados na execução do Programa, quais sejam, membros das Câmaras Intersetoriais de Segurança Alimentar e Nutricional, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e Comitê Consultivo do PAA. Segundo a SESAN, a demanda por informações mais rotineiras é uma constante por parte desses atores, mas até o momento não havia uma periodicidade fixa e ocorria atendendo a demandas pontuais.

A Unidade acrescentou, ainda, que as informações de execução do PAA estão disponíveis no PAADData, uma ferramenta digital que foi desenvolvida com o objetivo de apresentar ao público o detalhamento da execução do Programa. O PAADData permite consultar dados desagregados por estados e municípios, apresentando informações sobre agricultores fornecedores, tipo de produtos, recursos, entidades beneficiadas, volume e categoria de produtos comercializados, entre outras.

A segunda frente se refere ao aprimoramento de indicadores de eficácia e à construção de indicadores de efetividade e sintéticos de avaliação do Programa, via contratação de consultoria. Assim, a Unidade celebrou o Termo de Execução Descentralizada (TED) junto ao Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), formalizado em 6 de dezembro de 2017, com previsão inicial de execução da consultoria entre dezembro de 2017 e julho de 2019 e previsão de início da implementação dos novos indicadores do PAA para agosto de 2019.

O Termo de Execução Descentralizada firmado com o IPEA em dezembro de 2017 tinha como previsão inicial de entrega da primeira versão da carteira de indicadores em maio de 2018. Entretanto devido a dificuldades na consolidação das bases de dados e necessidade de antecipação da construção dos questionários para a avaliação de campo que será realizada após o período eleitoral, houve um reajuste do Cronograma com nova previsão de entrega da primeira versão dos indicadores em agosto de 2018.

No dia 02 de julho de 2018, o IPEA entregou a versão inicial para discussão da carteira de indicadores, com base na construção participativa do marco lógico do Programa. Esses indicadores inicialmente propostos serão discutidos pela equipe técnica da SESAN em oficinas internas ao longo do mês de julho, cabendo ao IPEA a consolidação das sugestões até agosto, quando entregará a primeira versão da carteira de indicadores. A metodologia proposta no trabalho dessa primeira versão deverá ser revisada mais duas vezes ao longo do processo de avaliação.

A previsão atual é de que durante o segundo semestre de 2018 serão trabalhadas todas as bases de dados primárias e secundárias disponíveis, momento em que será possível definir de forma mais clara a viabilidade de apuração dos indicadores propostos, bem como sua confiabilidade, cabendo uma revisão quando da entrega do Relatório Parcial 1 (revisão de literatura, análise da teoria do programa e proposição de carteira de indicadores) em fevereiro de 2019. Adicionalmente, segundo a Unidade, após o processo de avaliação qualitativa, com a aplicação dos questionários em campo, será possível avaliar a necessidade de inclusão de novos indicadores não anteriormente previstos, cabendo a apresentação da versão final da carteira de indicadores em novembro de 2019, quando encerra a parceria com o IPEA.

Nesse sentido, observa-se que as ações adotadas pela Secretaria, seja por meio de aprimoramentos operacionais (sistematização dos indicadores existentes), seja por meio da otimização da avaliação estratégica do Programa (eficácia e efetividade), convergem para o atendimento da recomendação, a qual será considerada atendida quando da implementação das ações ainda pendentes.

2.6. Conformidade das peças

Verificou-se que o Relatório de Gestão elaborado pela SESAN está estruturado de acordo com as normas estabelecidas nas Decisões Normativas nº 161/2017 e 163/2017, do Tribunal de Contas da União, bem como na Portaria TCU nº 65, de 28 de fevereiro de 2018.

No que concerne ao Rol de Responsáveis, verificou-se que as informações enviadas pela Secretaria ao TCU, por meio do Sistema e-Contas, atendem às disposições dos artigos 10 e 11 da IN TCU nº 63/2010 e do art. 10 da DN TCU nº 163/2017.

3. RECOMENDAÇÃO

Elaborar plano de ação para o tratamento de todo o estoque existente de prestações de contas a analisar, considerando os normativos em vigor e, inclusive, os prazos definidos pelo Tribunal de Contas da União. O plano de ação deverá abordar medidas para as seguintes situações:

- a) instrumentos que compõem o “passivo” de prestação de contas – são aqueles cuja vigência encerrou até 31.12.2016 e cuja análise de prestação de contas não foi concluída;
- b) instrumentos que compõem o “ativo” de prestação de contas – são os instrumentos cuja vigência encerrou a partir de 01.01.2017 para os quais se impõem os prazos de análise de prestação de contas e instauração de TCE consignados na IN nº 76/2016 do TCU, que, caso sejam descumpridos, sujeitarão a gestão da Secretaria às penalidades previstas nessa legislação;
- c) instrumentos vigentes firmados sob a égide da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, cuja execução deverá ser acompanhada de forma concomitante pelo concedente, por meio de fiscais formalmente designados, tanto nos aspectos técnicos quanto nos financeiros, sendo que a avaliação da prestação de contas financeira ocorrerá durante a execução dos mesmos;
- d) instrumentos vigentes cujo objeto é o PAA-Leite, os quais demandam análises parciais de prestação de contas durante sua execução, visto que o repasse dos recursos correspondentes é efetuado em várias parcelas e a liberação de novos repasses é condicionada à aprovação da prestação de contas das parcelas anteriores.

4. CONCLUSÃO

A SESAN foi listada, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no Anexo I à Decisão Normativa TCU nº 163, de 06 de dezembro de 2017, que define as Unidades Prestadoras de Contas (UPC) cujos responsáveis terão as contas do exercício de 2017 julgadas pelo TCU. Assim, esta ação de controle consiste em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela UPC ao aludido Tribunal.

Conforme pactuado entre a CGU e o TCU, no escopo da auditoria da SESAN/MDS figuram as seguintes avaliações:

- a) conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do artigo 13 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, de 01/09/2010, que estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal;

- b) resultados quantitativos e qualitativos da gestão no exercício de 2017, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento das medidas gerenciais adotadas para redução do acúmulo do passivo de prestações de contas de convênios pendentes de análise conclusiva;
- c) medidas adotadas para elaborar, executar e concluir plano para reestruturar a carteira de indicadores instituídos pela UPC visando aferir o desempenho da gestão, em especial quanto ao desempenho do Programa Aquisição de Alimentos – PAA;
- d) medidas adotadas no plano operacional visando a redução do estoque de prestação de contas que se encontram em situação “a analisar” no SICONV;
- e) providências informadas pela Unidade, no exercício de 2017, visando o atendimento das recomendações que restam pendentes no Plano de Providências Permanente.

Os resultados dos exames evidenciam que a Unidade implementou medidas para cumprir os prazos de análise de prestações de contas firmadas a partir do ano de 2016 e para mitigar o passivo de prestações de contas.

De toda forma, observa-se o risco, mesmo com essas medidas, de descumprimento ao prazo consignado na Instrução Normativa TCU nº 76, de 23 de novembro de 2016, para eventual instauração de TCE para o passivo de convênios.

Dentre as iniciativas implementadas pela Unidade, encontra-se a adoção de projeto para racionalização da análise de processos de prestações de contas e de medidas (com alcance parcial) para consolidação das recomendações elaboradas pela CGU a partir de falhas observadas em fiscalizações na execução de convênios.

Nesse aspecto específico, propõe-se que a Secretaria elabore plano de ação para tratamento de todo o estoque existente de prestações de contas a analisar. Espera-se que, com um planejamento de ações bem definido, a unidade possa melhor gerenciar os recursos disponíveis, mesmo que, segundo o seu entendimento, insuficientes para cumprir os prazos definidos pelo Tribunal de Contas da União.

Em relação à revisão da carteira de indicadores do PAA, a Secretaria está executando plano para a reestruturação dessa carteira. Nesse sentido, observa-se que as ações adotadas pela Secretaria, seja por meio de aprimoramentos operacionais (sistematização dos indicadores existentes), seja por meio da otimização da avaliação estratégica do Programa (eficácia e efetividade), convergem para o atendimento da recomendação efetuada no âmbito da Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2015.

Por fim, verificou-se que o Relatório de Gestão elaborado pela SESAN está estruturado de acordo com as normas estabelecidas nas Decisões Normativas nº 161/2017 e 163/2017, do Tribunal de Contas da União, bem como na Portaria TCU nº 65, de 28 de fevereiro de 2018 e que, no que concerne ao Rol de Responsáveis, as informações enviadas pela Secretaria ao TCU, por meio do Sistema e-Contas, atendem às disposições dos artigos 10 e 11 da IN TCU nº 63/2010 e do art. 10 da DN TCU nº 163/2017.

5. ANEXOS

5.1 - Manifestação da Unidade Examinada

A Unidade manifestou-se por meio da Nota nº 3/2018/SESAN/ - ASSESSORIA II, de 17/08/2018.

Refiro-me ao Ofício nº 14665/2018/CGDES 1/CGDES/DS II/SFC-CGU (SEI 2243335), de 02.08.2018 por meio do qual o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, por intermédio da Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Social encaminha o Relatório Preliminar de Auditoria Anual de Contas (SEI 2243395), ainda solicita agendamento da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, até o dia 09/08/2018, a qual visa acordar soluções que se revelem adequadas para sanar ou mitigar as impropriedades detectadas pela equipe e oferecer oportunidade de a Unidade reforçar e/ou complementar o que foi apresentado durante a execução do trabalho. Por fim, solicita que esta Unidade ratifique as informações presentes no Relatório de Auditoria e que eventuais considerações adicionais sejam apresentadas à CGU.

Após a realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, no dia 13.08.2018, esta Secretaria apresenta as informações complementares acerca dos resultados obtidos da auditoria em questão, abaixo relacionados. Esclareço que as informações foram obtidas das áreas responsáveis pelas análises física e financeira de prestação de contas e nesta Nota consolidadas.

2.1. Implementação de medidas para cumprir os prazos de análise de prestações de contas firmadas a partir do ano de 2016.

Em relação ao item acima identificado, mais especificamente sobre a situação de quatro Convênios de cisternas (...), cujo fim de vigência ocorreu em 31/12/2017 e que se encontravam em situação “prestação de contas em complementação”, destaca-se que o referido status significa que a prestação de contas já foi iniciada e aguarda documentação complementar. No caso dos convênios de cisternas, o primeiro passo após a conferência dos documentos básicos apresentados, que são aqueles exigidos pelos normativos que regulamentam o instrumento de parceria, é o início da análise dos termos de recebimento associados à entrega das tecnologias. O termo de recebimento é um documento que inclui dados do beneficiário (CPF, NIS, endereço e localização geográfica), registro fotográfico com os elementos que compõem a estrutura de captação e reserva de água e a assinatura do beneficiário. Ao mesmo tempo, é realizada a conferência das listas de presença das capacitações vinculadas ao processo de implementação, atendendo ao disposto no Acórdão TCU nº 301/2010 – 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União, de 02/02/2010.

Nesse sentido, registra-se que a análise das prestações de contas, no que diz respeito à execução física dos convênios mencionados, já estavam em andamento e o SICONV

foi aberto para complementação de informações cuja ausência foi constatada durante a análise, por isso o status “prestação de contas em complementação”, que cabe quando os convênios estão em fase final de análise, sendo a apresentação de documentação complementar necessária, somente, para o fechamento da análise e emissão do Parecer Técnico. (...)

2.3. Risco de descumprimento ao prazo consignado na Instrução Normativa TCU nº 76, de 23 de novembro de 2016, para o envio de tomadas de contas especiais ao TCU relacionadas ao passivo de convênios.

No que diz respeito ao presente achado, cumpre esclarecer que esta Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN enviou à Assessoria Especial de Controle Interno – AECI deste Ministério do Desenvolvimento Social – MDS o Memorando nº 4/2018/SESAN/CGEOF/COPC (SEI 1796871), de 27.04.2018, onde destaca todas as medidas que estão sendo envidadas para reduzir o estoque de processos cuja prestação de contas esteja pendente de análise e que possam ser convertidos em TCE e destaca que, a despeito das medidas adotadas, as mesmas não foram suficientes para zerar o estoque dentro do prazo estipulado, face à reduzida força de trabalho disponível.

O Memorando nº 4/2018 informa que em 31.12.2016 havia 763 (setecentos e sessenta e três) processos no estoque de processos vencidos e pendentes de análise de prestação de contas da SESAN.

Na atual data, o passivo é composto por 619 (seiscentos e dezenove) processos distribuídos conforme quadro a seguir:

ÁREA	Nº de processos em estoque (14.08.2018)
DECOM	69
DEFEP	37
DEISP	63
Análise Conjunta	18
CGEOF	432
TOTAL	619

Conforme quadro acima, fica evidenciado que houve uma redução no estoque do passivo de processos da SESAN, que passou de 664 (seiscentos e sessenta e quatro) instrumentos na época da realização dos trabalhos de apuração da auditoria para 619 (seiscentos e dezenove) instrumentos na data atual, o que enfatiza os esforços desta Secretaria para reduzir o passivo existente de prestações de contas.

(...)

Por fim, em que pese constar, (...) a informação de que o número de análises de prestações de contas parciais tem sido constante ao longo dos anos, nota-se significativo aumento dessa atividade nos exercícios de 2016 e 2017 em relação aos quatro anos anteriores, evidenciando os esforços desta Secretaria em relação à gestão do passivo e ativo desta Secretaria.

2.4. Adoção de plano de ação para racionalização da análise de processos de prestações de contas pela Unidade e alcance parcial no resultado da iniciativa para consolidação das recomendações elaboradas pela CGU a partir de falhas observadas em fiscalizações na execução de convênios.

Em complementação às informações trazidas no relatório em relação a este item, registra-se que houve um lapso temporal de quatro anos entre a concepção e a publicação da Portaria nº 218, de 14.06.2017, que trata da racionalização da análise dos processos de prestação de contas dos convênios que têm como objeto “PAA- Programa de Aquisição de Alimentos” e “Agricultura Urbana e Periurbana”, naturalmente, o estoque de processos havia se reduzido. Além disso, as áreas responsáveis pelas análises técnica e financeira desenvolveram e adotaram diversas práticas para racionalizar as análises de prestação de contas, dentre as quais pode-se destacar:

- a) a priorização da análise de processos de reprovação total e daqueles que possuem indicativo de TCE;*
- b) a criação de modelos padronizados de documentos;*
- c) a realização de análises conjuntas de prestação de contas técnicas e financeiras quando possível;*
- d) o início da utilização do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) que contribuiu sobremaneira para diminuição do tempo de análise, facilitando a busca de informações e sua compilação;*
- e) criação de ferramentas de auxílio como Macro em Excel que diminuiu o tempo de análise da relação de pagamentos extraída do Siconv de em torno de uma hora, para menos de um minuto;*
- f) a contratação de técnicos de apoio administrativo para dar suporte às atividades de análise de prestação de contas.*

Tais medidas propiciaram um aumento na quantidade de análises que foram concluídas, especialmente no exercício corrente (vide quadro do item anterior), contudo mais uma vez cabe enfatizar que elas não são suficientes para atender os prazos estipulados pelo TCU em sua IN nº 76/2016.

Quanto à recomendação apresentada no relatório, a saber: “Avaliar a possibilidade de elaboração de plano de ação (com definição de cronograma, de recursos necessários, e de prazos limite) para todo passivo existente de prestações de contas a analisar, considerando os normativos em vigor e, inclusive, os prazos definidos pelo Tribunal de Contas da União. ”cabe esclarecer que o mesmo deverá ser segmentado para contemplar os diversos grupos de processos e normativos que abarcam a carteira de instrumentos de repasse de recursos geridos por esta Unidade.

O Plano de Ação deverá abordar medidas para as seguintes situações:

- a) instrumentos que compõem o “passivo” de prestação de contas – são aqueles cuja vigência encerrou até 31.12.2016 e cuja análise de prestação de contas não foi concluída;*

b) instrumentos que compõem o “ativo” de prestação de contas – são os instrumentos que venceram a partir de 01.01.2017 para os quais se impõem os prazos de análise de prestação de contas e instauração de TCE consignados na IN nº 76/2016 do TCU, que, caso sejam descumpridos, sujeitarão a gestão desta Secretaria às penalidades previstas nessa legislação;

c) instrumentos vigentes firmados sob a égide da Portaria Interministerial nº 424/2016, cuja execução deverá ser acompanhada de perto pelo concedente, por meio de fiscais formalmente designados, tanto nos aspectos técnicos quanto nos financeiros, sendo que a avaliação da prestação de contas financeira ocorrerá durante a execução dos mesmos;

d) instrumentos vigentes cujo objeto é o PAA-Leite, os quais demandam análises parciais de prestação de contas durante sua execução, visto que o repasse dos recursos correspondentes é efetuado em várias parcelas e a liberação de novos repasses é condicionada pela aprovação da prestação de contas das parcelas anteriores.

Considerando o exposto, esta Secretaria buscará equacionar a sua reduzida força de trabalho para atendimento das quatro situações acima colocadas, ressaltando que os instrumentos pertencentes aos segmentos “b”, “c” e “d” tendem a se sobrepor aos do item “a” em razão dos dispositivos legais em vigor.

Assim, esta Secretaria considerou viável a elaboração do Plano de Ação que contemplará, dentre outras medidas e procedimentos, aqueles já informados no Relatório Preliminar de Auditoria e na presente Nota.

5.2 Análise do Controle Interno

A SESAN complementou as informações colhidas durante o trabalho de auditoria. Também, apresentou medidas adotadas para racionalizar as análises de prestações de contas e que reduziram a eficácia da portaria publicada para este fim.

Em destaque, a Unidade reafirma que, mesmo com as medidas adotadas, não será possível zerar o estoque dentro prazo estipulado e que um dos fatores que contribuiu foi a reduzida força de trabalho disponível.

Nesse sentido, e visando mitigar essa questão, quanto à recomendação presente neste Relatório, este Órgão de Controle Interno, a partir das informações/sugestões apresentadas pela Unidade, reestruturou-a mantendo sua intenção de que ela seja um balizador para a solução do estoque de prestações de contas.

5.3 – Relatório de Auditoria nº 201701533

Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão



Unidade Auditada: Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional - SESAN

Exercício: 2017

Processo: 00190.106993/2017-99

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201701533

UCI Executora: SFC/DS II/CGDES - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento Social

Análise Gerencial

Coordenador - Geral,

Apresenta-se o Relatório de Avaliação dos Resultados da Gestão na **Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN**, conforme as orientações da Ordem de Serviço nº 201701533 e o disposto do inciso II do Art. 74 da Constituição Federal de 1988 que atribui ao Sistema de Controle Interno *“comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal”*.

1. Introdução

A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN integra a organização do Ministério do Desenvolvimento Social, conforme a estrutura ministerial aprovada pelo Decreto nº 8.949, de 29 de dezembro de 2016 e o Regimento Interno aprovado pela Portaria MDS nº 115, de 20 de março de 2017.

A SESAN coordena nacionalmente a política pública de segurança alimentar e nutricional (Apoio à estruturação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar-SISAN, Apoio à

Inclusão Produtiva Rural e Acesso à Água para Consumo Humano). Para a execução das ações governamentais, a Secretaria transfere voluntariamente recursos federais para parceiros públicos (Estados, Distrito Federal, Municípios e Consórcios Públicos) e organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria e termos de adesão.

Desde o ano em que foi criada (2004), a SESAN firmou cerca de 2100 convênios. Quando dos levantamentos iniciais para a auditoria (julho de 2017), haviam 768 prestações pendentes de análise conclusiva (289 celebrados no SIAFI e 479 celebrados no SICONV). Em 30 de maio de 2018, restam 664 prestações de contas a concluir, que totalizam o valor de R\$ 2.548.879.383,57.

O conjunto de prestações de contas de convênios se divide em dois grupos: o Passivo e as demais prestações de contas. O primeiro (e maior) abrange instrumentos antigos com prazos vencidos para conclusão; o segundo abrange instrumentos recentes com prazos vigentes para conclusão.

Assim, nos últimos exercícios a SESAN tem trabalhado com o desafio de resolver o acúmulo do passivo de prestações de contas de convênios a concluir, com instrumentos com vigência expirada desde o ano de 2007. As pendências de análise conclusiva das prestações de contas impactam a gestão dos setores envolvidos nas parcerias, devido à análise de prestações de contas concorrer com outras atribuições e consumir tempo para o cumprimento das demais responsabilidades.

A auditoria foi planejada para avaliar a gestão de transferências voluntárias, com ênfase na tempestividade do processo de análise de prestação de contas de convênios, especificamente quanto ao passivo de prestação de contas.

Neste sentido, foram elaboradas questões de auditoria que, embora possuam informações sobre fatos ocorridos em exercícios anteriores (e que corroboraram para a formação do passivo atual), apontam medidas que podem dar mais eficiência ou segurança ao processo de gestão de análise de prestações de contas:

- a) Foram celebrados convênios com órgãos ou entidades que possuíssem obrigação pendente em outro convênio ou que possuísse convênio em situação de análise de prestação de contas?
- b) Os controles internos são adequados para garantir, com razoável segurança, o atendimento do prazo de apresentação de prestação de contas pelos convenientes?
- c) Foram adotadas tempestivamente as medidas necessárias para cumprimento dos prazos de análise de prestação de contas?
- d) Diante da omissão do dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos, de verificação de ocorrência de desvio ou desfalque de dinheiro ou bens públicos, ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico com dano ao Erário, após esgotadas as medidas administrativas para elisão do dano, são instaurados processos de Tomada de Contas Especial?

Os contratos de repasse e os termos de adesão não compuseram o escopo da auditoria, em virtude de os primeiros serem operacionalizados pela Caixa Econômica Federal,

incluindo a análise das prestações de contas, e os segundos prestarem contas paralelamente à execução (e não no final do processo), evitando a formação de passivo. No que concerne a convênios e termos de parceria, não foi avaliado o mérito das análises técnica e financeira das prestações de contas.

Os exames foram realizados em Brasília/DF, de julho a dezembro de 2017, mediante extração de dados de sistemas corporativos, correlação de informações, análise documental e mapeamento de processo, em observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

2. Resultados dos trabalhos

Comunicamos a seguir nossa opinião quanto as questões de auditoria, cujos fatos estão detalhados na segunda seção desse Relatório:

2.1 Foram celebrados convênios com órgãos ou entidades que possuíssem obrigação pendente em outro convênio ou que possuísse convênio em situação de análise de prestação de contas?

Em avaliação aos dados históricos da SESAN desde a sua criação em 2004, foi identificado que a Secretaria celebrou novos convênios com órgãos que prestaram contas do convênio anterior após o prazo legal ou que estavam com a prestação de contas do convênio anterior “em análise”. Ambas situações demonstram que foram celebradas parcerias com convenientes que possuíam pendência em convênio anterior.

Apesar de a Lei de Responsabilidade Fiscal, para as transferências voluntárias em políticas públicas de educação/saúde/assistência social, não vedar a celebração de novo convênio com órgão com pendência de prestação de contas, a Secretaria assume o risco ao transferir recursos a ente que possa não conseguir disponibilizar benefícios eficazes para o público alvo e que, eventualmente, apresente dificuldade em comprovar a adequada aplicação dos recursos públicos transferidos.

2.2 Os controles internos são adequados para garantir, com razoável segurança, o atendimento do prazo de apresentação de prestação de contas pelos convenientes?

No fluxo processual, há previsão de a SESAN alertar o conveniente sobre a necessidade de enviar a prestação de contas no prazo. Porém, foram identificados ajustes em que os convenientes prestaram contas após o prazo legal. Tal situação demandaria à SESAN instaurar imediatamente o Processo de Tomada de Contas Especial.

2.3 Foram adotadas tempestivamente as medidas necessárias para cumprimento dos prazos de análise de prestação de contas?

Para responder à questão acima, foram analisadas as etapas intermediárias de análise de prestação de contas, conforme abaixo:

2.3.1 No recebimento da documentação que compõe a prestação de contas, a área responsável pela análise física confere a completude dos documentos, antes do registro no SIAFI/SICONV pelo ordenador de despesa da unidade concedente?

Foram identificados convênios em que as conferências dos documentos das prestações de contas foram realizadas de forma intempestiva, sendo que para um instrumento a checagem foi realizada após 1700 dias.

A intempestividade na conferência documental potencializa o risco de prolongar o atraso na conclusão do convênio, em caso de necessidade de emissão de diligência ao conveniente para esclarecer informação ou complementar documentação, pois a falta de documentos inviabiliza a análise do mérito em relação à comprovação da execução do objeto e o atingimento de suas finalidades.

Ademais, o tempo gasto pelo conveniente para enviar a documentação pode tornar as análises/reanálises descontinuadas, e por vezes de difícil resolução, especialmente nos casos de cobrança de gestor atual por irregularidades cometidas por ex-gestores.

Os atrasos verificados na conferência documental foram causados pela falta de previsão, no fluxo de análise de prestação de contas, de etapa de conferência imediata dos documentos enviados pelos convenientes, assim que estivessem disponíveis nos setores responsáveis.

2.3.2 O lapso temporal entre o recebimento e a análise da prestação de contas pelas áreas técnicas é razoável?

Foram identificados convênios em que as análises técnicas das prestações de contas foram concluídas além dos prazos normatizados. Em relação aos instrumentos auditados, as análises técnicas foram concluídas, em média, três anos após a chegada das prestações de contas nas coordenações finalísticas da SESAN.

A situação decorre de prolongamento de oportunidades e prazos aos convenientes, apesar de ausência de previsão normativa para essas múltiplas oportunidades e das considerações técnicas efetuadas nos processos; apesar de os ofícios de diligências para esclarecer informação ou complementar documentação mencionarem prazo improrrogável sob pena de instauração de TCE; e apesar de os pareceres técnicos junto dos ofícios citarem o Acórdão TCU nº 2.526/2008 – 1ª Câmara, que determina não ofertar ou reiterar prazo adicional a conveniente sem base legal.

2.3.3 As prestações de contas reprovadas na análise técnica são priorizadas pela área financeira?

Foram identificados convênios em que as análises financeiras das prestações de contas foram concluídas além dos prazos normatizados. Em relação aos instrumentos auditados, as análises financeiras foram concluídas, em média, com mais de dois anos após a reprovação das análises técnicas, ainda que possuíssem pareceres de análise do mérito opinando pela reprovação do objeto.

O não cumprimento do prazo para conclusão da análise financeira foi causado por interpretação da necessidade de esgotamento de medidas administrativas prévias para instauração de Tomada de Contas Especial, sem consideração quanto ao prazo legal de análise de prestações de contas, que levou à extensão de interlocuções com convenientes que não se mostram assertivos para resolver as pendências de prestação de contas dos convênios.

2.4 Diante da omissão do dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos, de verificação de ocorrência de desvio ou desfalque de dinheiro ou bens públicos, ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico com dano ao Erário, após esgotadas as medidas administrativas para elisão do dano, são instaurados processos de Tomada de Contas Especial?

Foram identificados convênios em situações possíveis de instauração de Tomada de Contas Especial. Em relação aos instrumentos auditados, em seis casos a SESAN obteve ciência das irregularidades há pelo menos dois anos, porém não adotou medida para instauração de TCE de forma oportuna.

Para entender o atraso para a instauração de Tomada de Contas Especial, verificou-se que para os 33 processos de TCE instaurados em 2017 o tempo entre a origem do fato gerador e a abertura dos processos compreendeu dois anos (6 casos), entre dois a quatro anos (17 casos) e acima de quatro anos (10 casos).

A demora para instauração de TCE foi causada pelo longo tempo consumido para a conclusão do processo de análise de prestação de contas de convênios, que inclui reiteradas diligências concedidas a convenientes para encaminhar documentação complementar, esclarecer informações ou devolver os recursos transferidos.

3. Conclusão

A partir dos exames realizados, verifica-se que o passivo de prestações de contas de convênios da Unidade se acumulou ao longo dos anos. O passivo atual soma 664 instrumentos, que totalizam aproximadamente o valor de R\$ 2,5 bilhões.

As prestações de contas desse passivo, como registrado neste Relatório de Auditoria, acumularam-se por fatores que incluíam a falta de verificação da completude dos documentos recebidos como prestações de contas e a concessão de reiteradas diligências aos convenientes, mesmo quando os prazos internos da Secretaria seriam extrapolados.

A atual gestão da Secretaria enfrenta o dilema de evitar que os convênios vigentes se tornem “passivo”, enquanto existe o dever de apurar eventuais prejuízos e concluir a análise dos instrumentos com prazos expirados.

Durante a auditoria a SESAN comunicou medidas datadas do fim de 2017, em seguimento a achados deste Relatório e a iniciativas do próprio MDS, que convergem com as propostas de recomendação para evitar que falhas de gestão voltem a ocorrer,

a exemplo de não conceder sucessivos prazos aos convenientes e conferir oportunamente as documentações recebidas.

Em manifestação complementar da Unidade, foi reiterada a necessidade de reforço no quadro de seus servidores, embora ainda sem sucesso nessa medida. Neste sentido, este relatório expõe a importância de gestão sobre o passivo de prestações de contas e a importância de que a Secretaria adote todas as medidas possíveis e sob a sua alçada para o equacionamento da situação desse passivo, considerando dentro de um mesmo contexto suas outras responsabilidades.

Brasília/DF, 02 de julho de 2018.

Nome:

Cargo:

Assinatura:

Nome:

Cargo:

Assinatura:

Nome:

Cargo:

Assinatura:

Nome:

Cargo:

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador - Geral

1 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

1.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

1.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Normativos que estipulam os prazos das etapas do processo de prestação de contas de transferências voluntárias e critérios de seleção para amostra de convênios.

Fato

O marco legal das transferências voluntárias da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional-SESAN está configurado conforme o quadro 1.

Quadro 1 – Marco Legal das Transferências Voluntárias

Normativo	Valido para convênios celebrado em:	Prazo limite para receber a PC	Prazo limite para concluir a análise da PC
Instrução Normativa STN nº 1/1997	15.01.1997 a 29.05.2008	60 dias após o fim da vigência do convênio Art. 28, §5º	60 dias Art. 31
Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008	30.05.2008 a 23.11.2011	30 dias após o fim da vigência do convênio, prorrogável por 30 dias Art. 56, §1º	90 dias Art. 60
Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011	24.11.2011 a 01.01.2017	60 dias após o fim da vigência do convênio, prorrogável por 30 dias Art. 72, §1º	90 dias Art. 76
Decreto nº 8.244/2014	A partir de 23.05.2014	Não dispõe sobre o prazo limite p/ receber a PC	1 ano, prorrogável por 1 ano Art. 10, §8º
Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016	A partir de 02.01.2017	60 dias após o fim da vigência do convênio, prorrogável por 45 dias Art. 59, §1º	Não dispõe sobre o prazo limite p/ concluir a análise da PC

Fonte: Estudo da CGU em julho de 2017.

A seleção dos convênios para a auditoria considerou a situação do quadro 2.

Quadro 2 – Referencial da Amostra de Auditoria

Item do Relatório	Critério de Seleção
-------------------	---------------------

1.1.1.2	Censo de convênios firmados no SIAFI e no SICONV, incluindo os concluídos.
1.1.2.1	Amostra, não probabilística, de 21 convênios firmados no SICONV e que se encontravam nessas condições:
1.1.2.2	a) ter transferido recursos federais no valor mínimo de R\$ 100.000,00 (piso da instauração de Tomada de Contas Especial); b) estar em análise de prestação de contas ao menos há três anos. c) possuir parecer de análise técnica com opinião de reprovação do mérito do objeto; d) estar em análise financeira.
1.1.2.3	Amostra, não probabilística, de nove convênios que atendiam os critérios dos itens 1.1.2.1 / 1.1.2.2 e que também se encontravam nessas condições: e) possuir parecer de análise técnica com opinião para instauração de TCE; f) possuir parecer financeiro.
2.1.1.1	Censo de convênios firmados no SICONV que possuíam prazo para prestar contas em 2017 mas que estavam na situação “aguardando prestação de contas”; e amostra, não probabilística, de convênios firmados em exercícios anteriores e que prestaram contas após o prazo legal; TCE instauradas no exercício de 2017.

Fonte: CGU em julho de 2017.

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Celebração de dezenove convênios com órgãos que prestaram contas do convênio anterior após o prazo legal e celebração de 51 convênios cujas prestações de contas de ajustes anteriores se encontravam em análise.

Fato

Tendo por referência a data de 23 de janeiro de 2004, publicação da Medida Provisória nº 163 que criou o Ministério do Desenvolvimento Social, desde então a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional–SESAN firmou setenta convênios com parceiros que possuíam obrigação pendente em outro convênio.

Em dezenove casos, foram celebrados convênios com entes que prestaram contas do convênio anterior após o prazo legal e não haviam prestado contas desse convênio anterior antes de celebrar o próximo ajuste, conforme relação explicitada no Quadro 3.

Quadro 3 – Convênios firmados com parceiros então omissos em prestar contas e que não haviam prestado contas desse convênio anterior antes de celebrar o próximo ajuste

Convênio Celebrado	Convênio anterior				Data da Publicação do Convênio Celebrado (d)	Dias entre o convênio celebrado e a PC do convênio anterior (e) = c-d
	Número	Fim de Vigência (a)	Limite p/ Prestar Contas (b)	Data da Prestação de Contas (c)		
737103	635588	30/04/2010	29/06/2010	07/07/2010	01/07/2010	6
736093	598726	30/04/2010	29/06/2010	06/07/2010	28/06/2010	8

597195	560473	14/10/2007	13/12/2007	28/12/2007	13/12/2007	15
736606	598143	31/05/2010	30/07/2010	04/08/2010	01/07/2010	34
736421	633877	30/04/2010	29/06/2010	05/08/2010	02/07/2010	34
737319	560475	31/05/2010	30/07/2010	05/08/2010	01/07/2010	35
737338	596498	30/04/2010	29/06/2010	10/08/2010	02/07/2010	39
728454	599257	30/11/2009	29/01/2010	12/03/2010	28/01/2010	43
706564	701234	30/10/2009	28/12/2009	15/01/2010	30/11/2009	46
775401	736620	30/11/2012	29/01/2013	20/02/2013	21/12/2012	61
776710	737798	31/12/2012	01/03/2013	09/04/2013	16/01/2013	83
736223	598704	30/06/2010	29/08/2010	22/09/2010	30/06/2010	84
705792	599711	30/11/2009	29/01/2010	08/04/2010	15/12/2009	114
813093	756028	31/12/2014	30/03/2015	28/04/2015	31/12/2014	118
737205	636898	31/05/2010	30/07/2010	04/11/2010	28/06/2010	129
706851	598786	30/11/2009	29/01/2010	30/06/2010	23/12/2009	189
795990	733190	31/12/2013	01/03/2014	09/07/2014	31/12/2013	190
734004	598043	30/05/2010	28/07/2010	11/01/2011	28/06/2010	197
599844	574692	31/10/2007	29/12/2007	09/01/2009	26/12/2007	380
Média						95

Fonte: CGU, a partir dos dados do SIAFI/SICONV, em outubro de 2017.

Ademais, a SESAN celebrou 51 convênios com entidades que possuíam prestações de contas de convênio anterior “em análise”, conforme consta no quadro 4.

Quadro 4 – Convênios firmados com parceiros que possuíam PC em análise

Convênio Celebrado	Convênio anterior com PC em análise		Data da Publicação do Convênio Celebrado (b)	Dias entre o convênio celebrado e a PC do convênio anterior (c) = b-a
	Número	Data da PC (a)		
737320	635582	23/06/2010	29/06/2010	6
736430	559933	08/09/2010	01/10/2010	23
736539	633949	07/06/2010	01/07/2010	24
708175	538437	19/11/2009	30/12/2009	41
739529	640345	19/11/2010	30/12/2010	41
736177	635587	05/11/2010	24/12/2010	49
755853	637919	06/10/2011	29/11/2011	54
706821	598707	30/09/2009	23/12/2009	84
739318	597623	06/04/2010	02/07/2010	87
753856	633876	28/09/2010	31/12/2010	94
736428	559927	19/03/2010	02/07/2010	105
706549	577799	01/07/2009	10/12/2009	162

737446	636895	16/07/2010	28/12/2010	165
754083	635388	09/08/2010	21/01/2011	165
736435	598556	20/08/2009	01/07/2010	190
705043	560786	27/05/2009	15/12/2009	202
737321	637448	08/06/2010	30/12/2010	205
737799	600945	30/09/2009	01/07/2010	231
592025	522093	18/09/2006	16/06/2007	271
736415	577953	17/09/2008	01/07/2009	287
774229	736308	23/02/2012	26/12/2012	307
780113	634939	30/08/2011	31/12/2012	489
705345	577962	08/08/2008	21/12/2009	500
736420	599548	11/02/2009	01/07/2010	505
837965	700418	15/07/2015	30/12/2016	534
739531	598719	21/08/2009	15/03/2011	571
705077	577575	20/05/2008	15/12/2009	574
838228	706090	12/05/2015	30/12/2016	598
753587	597118	21/08/2009	27/04/2011	614
775967	599893	27/01/2011	04/01/2013	708
706304	560052	18/10/2007	22/12/2009	796
777921	599751	24/08/2010	15/01/2013	875
775348	635631	06/07/2010	09/01/2013	918
705797	598736	12/05/2010	22/12/2012	955
837544	732943	08/05/2014	23/01/2017	991
736200	513950	28/03/2008	31/12/2010	1008
791598	599503	23/03/2011	20/01/2014	1034
801975	640163	27/02/2012	13/01/2015	1051
791603	601012	26/01/2011	16/12/2013	1055
839447	703588	29/01/2014	26/12/2016	1062
791946	705820	14/12/2010	23/12/2013	1105
774403	597569	29/10/2009	18/12/2012	1146
791601	597629	30/06/2010	20/12/2013	1269
776687	561152	10/02/2009	21/01/2013	1441
736551	635877	02/11/2005	28/06/2010	1699
837545	703191	04/05/2012	29/12/2016	1700
707043	480297	02/05/2005	29/12/2009	1702
839278	637854	14/03/2012	30/12/2016	1752
775194	538052	26/02/2007	27/12/2012	2131

839584	634763	14/12/2010	30/12/2016	2208
838234	601219	08/03/2010	30/12/2016	2489
Média				698

Fonte: CGU, a partir dos dados do SIAFI/SICONV, em outubro de 2017.

A Secretaria, quando da celebração dos convênios, não verificou a inexistência de pendências ou irregularidades nas prestações de contas anteriores, em desacordo com a Instrução Normativa STN nº 1/1997 (art. 5º, inc. I) e as Portarias Interministeriais MP/MF/CGU nº 127/2008 (art. 24, inc. VI) e nº 507/2011 (art. 38, inc. VII). Ambas implicam na necessidade de maior atenção pela Secretaria ao verificar a situação de prestações de contas pendentes com o proponente à nova celebração de transferência de recursos.

Por meio do Ofício nº 221/2017/MDS/SESAN – ASSESSORIA II, de 6 de dezembro de 2017, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“No que tange o fato de terem sido celebrados convênios com parceiros que ainda não haviam prestado contas de convênios anteriores ou que estavam com prestações de contas em análise, esclarece-se que esta SESAN aplica o que se consigna no § 3º do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o qual excetua das sanções de suspensão de celebração de transferências voluntárias “aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social”. Assim, em que pese a legislação que regula a celebração, execução, acompanhamento e prestação de contas de convênios, entendemos que a referida regra da LRF respalda a celebração de novos instrumentos independentemente de terem sido prestadas contas de recursos anteriormente recebidos pelos parceiros.

A principal motivação para aplicação do acima disposto é a continuidade das políticas públicas de Segurança Alimentar Nutricional – SAN operacionalizadas por esta Secretaria, enfatizando o uso do orçamento anual disponibilizado.

Por fim, cumpre mencionar que, do atual passivo de prestação de contas da SESAN, 220 (duzentos e vinte) processos enquadram-se nos critérios da Portaria de Racionalização da Prestação de Contas – Portaria/GM/MDS Nº 218, de 14 de junho de 2017, a qual viabiliza a análise simplificada dessas prestações de contas no intuito de ganhar celeridade na sua conclusão e, assim, contribuir para a diminuição do passivo.

Dentre os processos constantes do Quadro 3, cujas prestações de contas foram apresentadas após a celebração de novos instrumentos com o mesmo parceiro, a análise de 8 (oito) instrumentos é passível de ser realizada conforme a Portaria de Racionalização, dos quais 2 (dois) já tiveram sua prestação de contas finalizada (560473 e 635588) e para outros 3 (três) foi instaurada TCE (normal ou simplificada – CADIN / 633877, 599711 e 574692), restando 3 (três) processos para análise financeira (737798, 596498 e 599257).”

A respeito da consideração da SESAN, no quadro 3 há registro convênios celebrados com órgãos que foram omissos em prestar contas por 95 dias, em média. Dois convênios (nºs

733190 e 598043) demoraram 190 dias e outro convênio (nº 574692) apenas prestou contas após 380 dias.

No quadro 4, há o registro de convênios celebrados com órgãos que tinham prestado contas e aguardavam a conclusão da análise da prestação de contas há 698 dias, em média. Nesses, cinco convênios (nºs 561152, 635877, 703191, 480297 e 637854) prestaram contas e aguardavam a conclusão em cerca de 1400 dias e três convênios (nºs 538052, 634763 e 601219) aguardavam o prazo em 2100 dias.

Ambos os quadros evidenciam que a Secretaria celebrou convênios com órgãos que possuíam prestações de contas pendentes de conclusão, seja por omissão no dever de prestar contas ou pela análise da prestação de contas não ter sido concluída. Este cenário reflete vulnerabilidade na formação de parcerias com órgãos com pendência em instrumento anterior

A Unidade justificou que a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, para transferências voluntárias em setores de educação/saúde/assistência social, não veda a celebração de novo convênio com órgão que necessite prestar contas ou que possua prestação de contas a aprovar. E indica que optou por manter as ações governamentais executadas na área social tendo em vista a necessidade de continuidade das políticas públicas relacionadas.

Apesar da não vedação pela LRF, a SESAN ao celebrar novo convênio com conveniente que possua prestação de contas pendente de conclusão assume o risco de transferir recursos a ente que possa não conseguir disponibilizar benefícios eficazes para o público-alvo da política pública e que, eventualmente, apresente dificuldade em comprovar a adequada aplicação dos recursos públicos transferidos.

Diante do exposto, consideramos como boa prática incluir o histórico do parceiro como critério de seleção do conveniente, para aprimorar o controle de aferição da qualificação técnica e capacidade operacional do proponente, quando da formalização do instrumento.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Demora em média de um ano para a conferência de documentos constantes das prestações de contas, provocando atraso na conclusão dos convênios.

Fato

Em consulta aos dados do SICONV em 03.07.2017, identificou-se a quantidade de 433 convênios com prestação de contas não concluídas, que se encontravam pendentes de análise conclusiva pela Unidade. Saliente-se que nessa quantidade não inclui os instrumentos em situação de “inadimplência” e “inadimplência suspensa”.

Destes, selecionou-se 21 convênios com base nos critérios dispostos no item 1.1.1.1.

Para quinze convênios a conferência dos documentos da prestação de contas foi realizada intempestivamente, sendo que para um dos convênios fora realizada após 1700 dias. O quadro 5, em sequência, detalha informações relacionadas à conferência documental de prestação de contas de convênios.

Quadro 5 – Convênios com documentos checados muito depois de sua apresentação

Convênio	Valor Repassado (R\$)	Fim de Vigência	Recebimento Prestação de Contas	Checagem Prestação de Contas	Dias entre PC recebida e checagem	Análise Técnica (Parecer)
775415	201.541,25	31/12/2014	16/11/2016	15/12/2016	29	15/12/2016
700055	110.000,00	30/04/2010	03/08/2010	22/07/2013	1084	20/07/2015
			10/10/2013	13/03/2014	154	
700077	347.926,32	30/04/2010	28/05/2010	21/10/2010	146	14/09/2011
			25/01/2011	-	-	
705788	1.016.144,69	30/11/2012	02/01/2013	21/10/2015	1022	27/06/2016
			30/11/2015	18/12/2015	18	
			03/02/2016	22/02/2016	19	
			05/05/2016	-	-	
705045	954.178,58	30/11/2012	05/02/2013	10/01/2014	339	29/06/2016
			03/09/2015	16/12/2015	104	
706304	677.429,79	31/12/2012	11/07/2013	08/10/2015	819	13/05/2016
			21/03/2016	-	-	30/03/2017
706768	232.510,00	31/03/2012	14/06/2012	02/05/2013	322	04/10/2013
			23/10/2012	-	-	17/11/2014
707033	119.160,00	30/04/2011	12/12/2011	20/09/2013	648	24/12/2014
			26/11/2013	20/08/2014	267	
			16/05/2014			
			26/09/2014	10/12/2014	75	
707379	1.189.910,61	31/03/2013	10/12/2012	22/05/2013	163	04/04/2014
717264	119.750,00	31/12/2010	11/04/2011	22/10/2013	694	16/03/2015
			16/12/2013	13/01/2014	28	
700078	402.314,00	30/04/2010	04/08/2010	28/05/2015	1758	04/09/2015
			11/08/2015	-	-	
737338	617.220,00	31/05/2013	02/09/2013	07/04/2016	948	18/11/2016
759540	7.482.870,31	23/12/2013	18/02/2014	07/03/2014	17	01/10/2015
			25/03/2014	30/04/2014	36	
			27/05/2014	30/06/2014	34	
			17/07/2015	-	-	
705996	3.051.586,86	30/11/2012	31/01/2013	15/08/2013	196	23/03/2017
			30/09/2013	-	-	

775198	294.000,00	31/12/2014	17/03/2015	19/08/2016	521	23/08/2016
Total	16.816.542,41	Média de dias			394	-

Fonte: CGU, a partir dos dados do SICONV, em outubro de 2017.

Nesse contexto, verifica-se que a SESAN demorou para conferir a completude dos documentos recebidos a título de prestações de contas, o que inobservou o prazo limite normativamente previsto para análise conclusiva da prestação de contas de convênios.

Causa

Nos convênios examinados na amostra, no fluxo de análise de prestação de contas não existia etapa de conferência imediata dos documentos, assim que estejam disponíveis nos setores responsáveis.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 221/2017/MDS/SESAN – ASSESSORIA II, de 6 de dezembro de 2017, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

(...)

*“Entende-se que a adoção de **check-list** para conferência documental no ato do recebimento da prestação de contas, conforme comentado pela CGU, contribuirá no diligenciamento eficaz e tempestivo aos parceiros nos casos em que a documentação se mostrar incompleta”.*

(...)

Em informação adicional, mediante mensagem eletrônica de 8 de junho de 2018, a SESAN apresentou as seguintes considerações:

“Reforça-se que esta Secretaria trabalha com dois cenários diferentes no que diz respeito às análises das prestações de contas. Um cenário é o passivo “estoque” de prestações de contas que engloba os processos que ainda estão sendo/serão analisados sob o ponto de vista físico nas áreas técnicas responsáveis pelo Programa de Aquisição de Alimentos (convênios municipais) e Programa Cisternas e aqueles convênios de ações descontinuadas que estão sob a responsabilidade da Coordenação-Geral de Prestação de Contas Física. Também perfaz esse estoque aqueles convênios que estão na Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Financeira para análise da prestação de contas sob o aspecto financeiro. Para este passivo, já foram tomadas um conjunto de providências explicitadas na presente manifestação e algumas já informadas em outras ocasiões a essa CGU. O estoque engloba todos os instrumentos com prestação de contas até 31.12.2016, conforme a Portaria Nº 1286/SE/MDS, de 15/12/2017. O outro cenário é considerado o “ativo” que é composto por aqueles convênios com prestação de contas após 31.12.2016 e todos os instrumentos celebrados sob a égide da Portaria Interministerial 424/2016. Para este conjunto de instrumentos, esta Secretaria adota procedimentos adequados para que não passem a compor o passivo e assim atender os prazos legais de análise da prestação de contas”.

Análise do Controle Interno

Os testes aplicados pela auditoria evidenciaram que as coordenações receberam as prestações de contas dos convenientes e não conferiram a completude dos elementos oportunamente, assim que os documentos ficaram disponíveis para a análise da prestação de contas do convênio.

Apenas por ocasião da conferência documental é que as coordenações técnicas identificaram a incompletude das prestações de contas apresentadas, o que inviabiliza a análise do mérito por falta de elementos necessários para comprovar a plena execução do objeto e o atingimento de suas finalidades.

Essa intempestividade provoca diligências tardias e reiteraões ao conveniente, nas quais os prazos concedidos para atendimento aumentam a extrapolação do limite de noventa dias para concluir a análise da prestação de contas dos convênios.

O tempo gasto pelo conveniente para providenciar a documentação necessária para a complementação da prestação de contas contribui para tornar as análises intempestivas e as reanálises descontinuadas, por vezes de difícil resolução, em especial nos casos de cobrança do gestor atual por irregularidades cometidas por ex-gestores, nos termos previstos nos §§ 5º e 6º do art. 72 da Portaria Interministerial nº 507/2011, a exemplo do ocorrido no convênio nº 707033 em que o atual prefeito apresentou ação judicial contra o ex-prefeito e requereu a imediata instauração de Tomada de Contas Especial.

Outra consequência do aceite de documentos recebidos intempestivamente a título de prestação de contas, e de somente posteriormente a SESAN ter ciência da incompletude da documentação, é a liberação de conveniente que esteja inadimplente e que passa a estar apto a celebrar novo convênio, sem que a execução do objeto e a adequação da execução financeira tenha sido comprovada.

As ocorrências de incompletude documental teriam sido evitadas, ou mesmo minimizadas, com a utilização de um *check-list* no momento do recebimento da prestação de contas, em cumprimento ao Parágrafo único do art.58 da Portaria Interministerial nº 127/2008, também contemplado no § 1º do art. 74 da Portaria Interministerial nº 507/2011.

Em síntese, a auditoria verificou que as coordenações receberam documentos dos convenientes sem avaliar a completude da documentação encaminhada e registraram no SICONV o recebimento da prestação de contas. Posteriormente, na conferência documental constataram a necessidade de complementar informações e de obter comprovantes. Neste íterim, a situação no SICONV permanece como “Prestação de Contas em análise”, quando, de acordo com o manual do SICONV, deveria ser “PC em complementação”.

Quanto às informações complementares apresentadas pela Unidade, em junho de 2018, são registradas considerações acerca da forma de caracterização do passivo de prestação de contas de convênios; assim considerado o universo das prestações de contas recebidas até 31 de dezembro de 2016, conforme definido em Portaria pelo MDS.

As prestações de contas recebidas após essa data, por outro lado, não comporiam o mencionado passivo.

Adicionalmente, é informado que existem tratamentos diferenciados em utilização para esses dois grupos de convênios: o denominado “estoque”/“passivo” e o denominado “ativo”, com a intenção de tratamento tempestivo dos ajustes desse segundo grupo, de forma a que não venha a se constituir em novo passivo de prestações de contas pendentes de análise conclusiva.

Assim, as iniciativas apresentadas pela SESAN representam esforços que visam suprir falhas na gestão de transferências voluntárias, consistindo em oportunidade de melhoria dos procedimentos de análise de prestação de contas de convênios.

Recomendações:

Recomendação 1: Normatizar, para os convênios em execução, a exigência de conferir a completude dos documentos recebidos, assim que estejam disponíveis nos setores responsáveis, e antes do registro no SICONV do recebimento da prestação de contas.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Demora média de três anos para a conclusão da análise técnica das prestações de contas de convênios.

Fato

Com relação aos convênios da amostra, selecionada conforme critérios registrados no item 1.1.1.1, em doze instrumentos a conclusão da análise técnica ocorreu, em média, três anos após o recebimento da prestação de contas. O quadro 6 apresenta um panorama das datas e prazos de recebimento e de análise das prestações de contas dos convênios que compuseram a amostra.

Quadro 6 – Datas das análises dos convênios

Convênio	Valor Repassado R\$	Fim de Vigência	Recebimento da PC	Análises Preliminares¹	Análise Técnica Conclusiva	Dias entre o recebimento inicial da PC e a análise técnica conclusiva
757964	720.000,00	31/12/2014	14/01/2015 16/04/2015	-	05/09/2016	600
776684	200.000,00	31/12/2013	07/08/2014 03/05/2016	27/08/2014 16/04/2015 07/04/2016	21/11/2016	837
706768	232.510,00	31/03/2012	14/06/2012 02/05/2013	04/10/2013	11/11/2014	880
706304	677.429,79	31/12/2012	11/07/2013 21/03/2016	08/10/2015	13/05/2016	1037

707033	119.160,00	30/11/2010	12/12/2011 21/02/2014 16/05/2014 26/09/2014	20/09/2013 13/01/2014 03/04/2014 20/08/2014	24/12/2014	1108
737338	617.220,00	31/05/2013	02/09/2013	07/04/2016	18/11/2016	1173
776687	250.000,00	31/12/2013	07/05/2014 02/06/2014 12/05/2017	26/05/2014 10/07/2014 17/07/2014 11/02/2016 28/03/2017	25/07/2017	1175
717264	119.750,00	31/12/2010	28/11/2011 16/12/2013	22/10/2013 13/01/2014	16/03/2015	1204
705045	954.187,58	30/11/2012	05/02/2013 03/09/2015	10/01/2014 09/06/2014 26/06/2015 16/12/2015	29/06/2016	1240
705788	1.016.144,69	30/11/2012	02/01/2013 30/11/2015 03/02/2016 05/05/2016	21/10/2015 18/12/2015 22/02/2016	27/06/2016	1272
700055	110.000,00	30/04/2010	03/08/2010 10/10/2013	23/09/2010 17/07/2013 18/08/2014	20/07/2015	1812
700078	402.314,00	30/04/2010	04/08/2010 11/08/2015	28/05/2015	04/09/2015	1857
Total	5.418.716,06				Média de dias	1183
¹ Inclui fiscalização in loco e diligência						

Fonte: CGU, a partir dos dados do SICONV, em outubro de 2017.

Destaque-se que o convênio nº 776687, celebrado em 2012, devolveu os recursos à União em 2014, por inexecução do objeto, mas a prestação de contas permanece pendente de análise financeira.

Causa

Concessão de múltiplas oportunidades ao conveniente para apresentar a prestação de contas dos ajustes firmados, ou a sua complementação, em desconsideração aos prazos normatizados. Tal situação também onera demasiadamente a capacidade das áreas técnicas, que acabam por refazer, mais de uma vez, o mesmo trabalho.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 221/2017/MDS/SESAN – ASSESSORIA II, de 6 de dezembro de 2017, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“Inicialmente cabe esclarecer que a prestação de contas nesta Secretaria está organizada da seguinte forma: a análise física é realizada pela Coordenação-Geral de Prestação de Contas Física (CGPFI), pela Coordenação-Geral de Incentivo à Produção de Leite (CGILE) do Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Produção Familiar (DECOM), e pela Coordenação-Geral de Acesso à Água (CGAA) do Departamento de Fomento à Produção e a Estruturação Familiar (DEFEP). Já a análise financeira de todos os instrumentos é realizada pela Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Financeira (CGEOF). Dito isso, a seguir será explicitada a rotina de cada área na ocasião do recebimento da prestação de contas.

A CGPFI foi criada em 2013 para processar o passivo de convênios que restavam sem análise de cumprimento do objeto em suas áreas técnicas originais. Tratava-se de um grande volume de processos físicos (aproximadamente quinhentos processos) que foi transferido em remessa quase única ou em um curto espaço de tempo para a nova área responsável. Para evitar a ruptura administrativa e a perda de memória técnica quanto à posição de cada convênio, foram elaboradas orientações para as providências de finalização nas áreas técnicas originárias, inclusive quanto à informação sobre as pendências de cada processo. No entanto, grande parte do passivo era oriundo de áreas extintas ou de programas descontinuados que não contavam mais com equipes técnicas aptas a documentarem e instruírem com suficiência os processos que seriam migrados.

Em face dessa situação, a opção técnica para desempenho da tarefa de trabalhar o passivo, sempre cotejado com o quantitativo de pessoal e curva de aprendizagem da equipe, foi a de iniciar os trabalhos de análise e elaboração de pareceres técnicos, organizando o fluxo e a ordem de distribuição dos mesmos, a partir de dados secundários de acompanhamento o controle que existiam na Secretaria.

Paralelamente, desde 2013, é realizado um inventário anual dos processos físicos que foram sendo identificados, etiquetados, montados, catalogados, completados reintegrados, confrontados com os dados dos sistemas de gestão documental e financeira e, em suma, triados para melhor compor o fluxo de prioridades de processamento ao qual se destinariam (demandas externas do Poder Judiciário, Ministério Público e órgãos de controle e de polícia, denúncias de irregularidades na execução do convênio, programas de ação continuada, antiguidade, convênios firmados com entidades privadas, maior valor transferido e casos de devolução integral dos recursos por ocasião de denúncia formalizada pelo conveniente). O manuseio dessa enorme quantidade de documentos, paulatinamente, propiciou o melhor ordenamento de prioridades, inclusive evitando o envelhecimento de processos com vigência recentemente encerrada, e carregou para as planilhas de controle um maior volume de dados de qualidade para instrumentalizar a gestão do passivo. Também foi possível integrar as documentações recebidas aos processos correspondentes e identificar situações de não recebimento da prestação de contas que requeriam ação corretiva

imediate (solicitação da documentação e inscrição na inadimplência quando fosse o caso).

Por ocasião dos inventários, também foram identificadas, priorizadas e tratadas situações qualificadas como "de curso rápido", a saber: cancelamento de propostas, inexistência de repasse financeiro, devolução supostamente integral de recursos, declaração de impossibilidade de desenvolver o projeto e inúmeras outras particularidades.

Atualmente, a maioria dos processos do passivo já foi ou está sendo analisado, restando não distribuídos aos analistas cerca de 60 (sessenta) processos, dos quais apenas 20 (vinte) na CGPFI e 40 (quarenta) deles ainda estão em tratamento pela área técnica original, antes da transferência definitiva para a área responsável pelo passivo.

*Quanto à rotina da análise realizada pela CGAA/DEFEP, cabe registrar que antes da elaboração dos pareceres de análise de prestação de contas física, é realizado o acompanhamento da execução e a análise parcial dos dados inseridos no SIG Cisternas e oferece-se aos convenientes, por contato com suas áreas técnicas via **e-mail** ou telefone, a possibilidade de correção.*

Desse modo, as análises consignadas em pareceres técnicos se dão geralmente conforme uma destas duas situações: (a) envio de toda a documentação necessária para o início da análise de prestação de contas de um ponto de vista físico, de modo que o parecer conclua (a1) pela aprovação do objeto ou (a2) pela reprovação (parcial ou total), gerando diligências, por meio de ofício, no intuito de oferecer ao conveniente chance de aditamento dos documentos encaminhados ou sua apresentação, alertando-se também para as consequências da reprovação ou da omissão do dever de prestar contas; tais como a instauração de Tomada de Contas Especial e inscrição como inadimplente no SIAFI; e (b) envio incompleto de documentos que permitam a análise de prestação de contas e não resposta aos contatos da área técnica, gerando comunicação, por meio de ofício, com alerta sobre as consequências da omissão do dever de prestar contas. Mesmo em caso de resposta por parte do conveniente com indicação de remessa futura de documentos, são comuns a morosidade do envio referido ou a requisição de prazos adicionais.

Em relação à CGSIA/DECOM, cabe destacar, para fins de contextualização, o reduzido quadro de servidores frente ao grande número de processos no passivo da prestação de contas nos anos de 2012 e 2013, nos quais a equipe era composta por apenas dois servidores, frente a um passivo de cerca de 250 (duzentos e cinquenta) processos no final de 2013.

Diante disso, foi necessário priorizar casos de omissão no dever de prestar contas, inadimplência, ocorrência de ação judicial, aqueles em que haviam demanda de órgãos de controle e denúncias de irregularidades. Situações que demandavam medidas imediatas e que impossibilitavam a análise tempestiva de todas as prestações de contas que eram recebidas.

Essas dificuldades impactaram no aumento do lapso temporal entre o recebimento da prestação de contas e sua respectiva análise. Todavia, a CGSIA aprimorou as rotinas e procedimentos de análise da prestação de contas, tendo alcançado resultados positivos nos últimos anos.

Importa observar que em janeiro de 2015 o passivo, total da CGSIA era de 205 (duzentos e cinco) processos, destes 161 (cento e sessenta e um) aguardavam a primeira análise. Ainda no primeiro semestre daquele ano foi iniciada uma força tarefa para análise da prestação de contas, onde se buscou priorizar os casos de omissão no dever de prestar contas, os inadimplentes, além de realizar a análise dos processos que não haviam sido alvo de nenhuma análise. No final do ano de 2015 o passivo total foi reduzido para 165 (cento e sessenta e cinco) processos, sendo que apenas 26 (vinte e seis) processos ainda careciam da primeira análise.

Atualmente o passivo total da CGSIA é de 71 (setenta e um) processos, sendo que todos já receberam ao menos uma análise. Está em curso uma nova força tarefa que visa analisar todo o passivo até abril de 2018.

Quando os processos de prestação de contas dão entrada na CGEOF para análise financeira, eles são classificados de acordo com sua prioridade de análise:

- Omissão no dever de prestar contas;*
- Reprovação total;*
- Demandas de órgãos de controle (CGU, TCU, MPF, DPF, AGU, Justiça Federal, Ministério da Justiça...);*
- Valores pactuados superiores a R\$ 1,5 milhão;*
- Instrumentos formalizados em 2002, 2003, 2004 e 2005; e*
- Instrumentos formalizados com Entidades Privadas.*

A medida que surge disponibilidade na equipe, estes são distribuídos para análise, observando os critérios da prioridade. O grupo de prioridade não é estático, pois processos que não pertencem a este grupo poderão ser incluídos caso haja demanda dos órgãos de controle.

Quando a análise financeira é iniciada nos casos em que não se trata de omissão ou de reprovação total, todo o processo é conferido, desde sua formalização.

A manifestação da área técnica, quanto à avaliação da prestação de contas sob os aspectos físicos, é levada em conta para embasar a análise financeira, a qual também contempla a avaliação da documentação de prestação de contas inserida no processo.

Caso a documentação esteja incompleta para viabilizar a avaliação financeira da prestação de contas ou seja necessário solicitar esclarecimentos que complementem as informações prestadas, o analista de prestação de contas emite Nota Técnica, a qual é encaminhada por meio de ofício ao interessado, com sugestão de diligência ao conveniente para apresentação da documentação e/ou das informações faltantes, bem como com o valor atualizado a ser devolvido ao erário, caso o responsável não tenha condições de apresentar tal documentação e/ou informações.

Recebidas as informações ou os documentos faltantes, é feita nova análise para verificar se as mesmas atendem aos requisitos legalmente necessários para emissão de opinião quanto aos aspectos financeiros da prestação de contas. Em alguns casos pode ser necessária, inclusive, nova avaliação da área técnica das informações prestadas, ensejando nova manifestação a respeito das contas apresentadas.

No intuito de evitar sucessivas diligências no caso de apresentação de documentação repetida ou incompleta, a Coordenação de Prestação de Contas – COPC reviu seus procedimentos e serão promovidas no máximo duas diligências por processo, sendo que, para os casos de processos com indicativo de reprovação total das contas, será apenas uma diligência.

Além disso, atualmente para os processos com indicativo de reprovação total das contas que dão entrada na COPC, enquanto aguardam disponibilidade para análise, é emitido ofício às Instituições financeiras solicitando cópia integral dos extratos bancários da conta corrente específica do instrumento, bem como das correspondentes aplicações financeiras, desde a data de repasse dos recursos até o encerramento da vigência do convênio ou quando seu saldo foi zerado. Tal medida almeja deixar o processo em condições de se apurar o dano ao erário, principalmente quando se trata de mais de um gestor dos recursos, visto que os convênios que apresentam esse tipo de reprovação geralmente não são instruídos com os extratos bancários.

No caso de processos que demandem instauração de Tomada de Contas Especial - TCE, a Coordenação de Prestação de Contas - COPC desta Secretaria esgota todas as medidas administrativas cabíveis e prévias à remessa do processo à Coordenação de Contabilidade da Secretaria Executiva deste Ministério, o que inclui a quantificação e atualização de valor referente ao dano ao erário, a notificação dos gestores responsáveis pelo dano e a certificação de que os mesmos receberam a notificação e, assim, tiveram o direito ao contraditório e à ampla defesa assegurados.

De posse de todos os elementos necessários, é emitido pela COPC Parecer Financeiro que explicita as conclusões acerca da análise financeira da prestação de contas, o qual é ratificado pelo correspondente Parecer do Ordenador de Despesas aprovando ou rejeitando as contas apresentadas.

Outra medida que dará celeridade às análises é a unificação das equipes de prestação de contas - que foi proposta conforme processo 71000.038920/2017-03, que tramita no SEI -, visto que seria realizada uma só análise que englobaria os aspectos técnicos e financeiros, resultando em uma só diligência para complementação dos documentos concernentes à prestação de contas. Hoje as análises técnica e financeira são realizadas por equipes distintas na SESAN e em momentos diferentes, o que normalmente resulta em mais de uma diligência ao parceiro, com intervalo de tempo muito longo.

Além da unificação das áreas, se faz necessário que a força de trabalho seja aumentada com servidores que não possuam impedimento para realizar as duas análises, visto que somente os servidores efetivos e os ocupantes de cargos em comissão que fazem parte

das equipes de análise de prestação de contas podem atualmente contribuir com a unificação.

(...)

Cumpra esclarecer que vários fatores podem contribuir para delongar, em alguns casos, o lapso temporal entre o recebimento da prestação de contas e a manifestação da área técnica, dentre os quais pode-se citar:

- a) a existência de instrumentos com enorme quantidade de documentos e de análise complexa;*
- b) a priorização da análise de determinados processos em detrimento de outros, em atendimento a critérios como os já mencionados na resposta à constatação nº 03 neste expediente;*
- c) dificuldades para analisar as prestações de contas inseridas no SICONV, sistema cujas funcionalidades para exportação de dados que possam ser trabalhados em planilhas eletrônicas ainda são limitadas, visto que os arquivos gerados pelo sistema são em formato **pdf** e podem conter no máximo 999 (novecentas e noventa e nove) linhas, quantidade muitas vezes insuficiente para contemplar todos os lançamentos de muitas relações de pagamentos afetas aos instrumentos de repasse de recursos formalizados pela SESAN. Além disso, o "**Sistema DW**", que permitia a extração de dados do SICONV em forma de planilhas, foi desativado em 2017;*
- d) a recorrente necessidade de solicitar complementações às informações de prestação de contas apresentadas, as quais, quando recebidas, ensejam nova análise processual;*
- e*
- e) equipes pequenas e sobrecarregadas para analisar o passivo da prestação de contas.*

Contudo estão em andamento nesta SESAN diversas medidas com vistas a minimizar e finalizar o passivo da prestação de contas, as quais também já foram elencadas nesta Nota Técnica na resposta às constatações nº 01 e 03. Caso tais medidas sejam implantadas, espera-se lograr resultados satisfatórios no sentido de ganhar celeridade na conclusão das análises”.

Em informação adicional, mediante a mensagem eletrônica de 8 de junho de 2018, a SESAN apresentou as seguintes considerações:

“Reforça-se que esta Secretaria trabalha com dois cenários diferentes no que diz respeito às análises das prestações de contas. Um cenário é o passivo “estoque” de prestações de contas que engloba os processos que ainda estão sendo/serão analisados sob o ponto de vista físico nas áreas técnicas responsáveis pelo Programa de Aquisição de Alimentos (convênios municipais) e Programa Cisternas e aqueles convênios de ações descontinuadas que estão sob a responsabilidade da Coordenação-Geral de Prestação de Contas Física. Também perfaz esse estoque aqueles convênios que estão na Coordenação-Geral de Execução Orçamentária e Financeira para análise da prestação de contas sob o aspecto financeiro. Para este passivo, já foram tomadas um conjunto de providências explicitadas na presente manifestação e algumas já informadas em outras ocasiões a essa CGU. O estoque engloba todos os instrumentos com prestação de contas

até 31.12.2016, conforme a Portaria Nº 1286/SE/MDS, de 15/12/2017. O outro cenário é considerado o “ativo” que é composto por aqueles convênios com prestação de contas após 31.12.2016 e todos os instrumentos celebrados sob a égide da Portaria Interministerial 424/2016. Para este conjunto de instrumentos, esta Secretaria adota procedimentos adequados para que não passem a compor o passivo e assim atender os prazos legais de análise da prestação de contas”.

Acrescenta-se que em relação aos processos de prestação de contas em estoque nesta SESAN a Portaria nº 1286/SE/MDS, de 15 de dezembro de 2017, em seu art. 4º já estabeleceu diligência única, portanto torna-se necessário que a recomendação seja revista no sentido de sinalizar um corte temporal, para que fique clara a sua aplicabilidade em relação aos processos que não fazem parte do passivo desta Secretaria.

Análise do Controle Interno

Nos pareceres técnicos há resumos dos históricos dos convênios que mencionam diversas diligências concedidas a convenientes para encaminhar documentação complementar, esclarecer fato na execução ou devolver recursos.

Em alguns pareceres técnicos há citações do Acórdão do TCU nº 2.526/2008 – 1ª Câmara que determina ao órgão concedente não ofertar ou reiterar prazo adicional aos convenientes sem previsão legal.

Assim, em vários ofícios de notificação a Secretaria destaca que o prazo para atendimento é improrrogável, sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial-TCE.

Apesar dos alertas aos convenientes, a Secretaria aceita pedidos de prorrogação de prazo para atendimento, mesmo sabendo da falta de amparo legal e expressa pelo TCU no mencionado Acórdão, e também oferta novo prazo para atendimento por iniciativa própria.

Dessa forma, quando o conveniente não atende o prazo do ofício de notificação de diligência, a SESAN permanece aguardando o recebimento da documentação ou informação complementar, quando deveria adotar providência para concluir a prestação de contas ou instaurar processo de TCE, quando fosse o caso, em vista de parte da execução do objeto estar pendente de comprovação.

Neste sentido, o tempo consumido para concluir a análise de prestação de contas acaba superando a própria vigência do convênio.

A Unidade, em sua manifestação, reconhece o impacto das sucessivas concessões de prazo e de novas oportunidades de manifestação ao conveniente:

(...) Mesmo em caso de resposta por parte do conveniente com indicação de remessa futura de documentos, são comuns a morosidade do envio referido ou a requisição de prazos adicionais (...)

(...) No final do ano de 2015 o passivo total foi reduzido para 165 (cento e sessenta e cinco) processos, sendo que apenas 26 (vinte e seis) processos ainda careciam da primeira análise.

Atualmente o passivo total da CGSIA é de 71 (setenta e um) processos, sendo que todos já receberam ao menos uma análise. (...)

A prolongação da análise da prestação de contas dificulta a rastreabilidade do documento e da informação.

Por fim, a sucessiva concessão de prazos acaba possibilitando aos convenientes com pendência em prestações de contas a celebração de novos convênios, não contribuindo para a formação de um ambiente com maior integridade na Administração Pública.

Por outro lado, a Unidade informa duas medidas importantes para a melhoria de seus procedimentos de análise de prestações de contas: o limite de diligências ao conveniente para complementação de informações e documentos e a reestruturação das áreas de análise físico e financeira, de forma a melhor dinamizar os trabalhos.

Ambas as medidas têm potencial de melhorar a gestão do processo de análise de prestação de contas na SESAN, que deve, por norma legal, ser estruturado de forma a necessariamente atender aos prazos regulamentados.

Recomendações:

Recomendação 1: Para os convênios firmados na vigência do Decreto nº 8.244/2014, regulamentar procedimentos específicos de forma que todo o processo de análise de prestação de contas seja executado dentro do prazo normatizado, incluindo, se for o caso, nessa regulamentação o número limite de solicitações de documentação complementar e prazos máximos a serem concedidos.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Demora média de 2,5 anos para conclusão da análise financeira de prestações de contas de convênios reprovados no aspecto técnico, indicados para instauração de TCE nos pareceres técnicos, apesar de a área financeira elencar convênios reprovados na execução física como prioritários para análise.

Fato

Com relação aos convênios da amostra selecionados conforme os critérios registrados no item 1.1.1.1, foram identificados nove convênios sem análise financeira conclusiva até 11.08.2017, por nesta data terem sido encerrados os testes de auditoria. O quadro 7 espelha a referida situação.

Quadro 7 – Convênios reprovados tecnicamente, sem análise financeira conclusiva

Convênio	Valor Repassado R\$	Fim De Vigência	Prazo p/ PC	Chegada da PC	Análise Técnica (Parecer)	Dias entre a Análise Técnica e a falta de Análise Financeira Final, até 11/08/2017	Opinião por ocasião de Reprovação Técnica
737338	617.220,00	31/05/2013	29/08/2013	12/08/2013	18/11/2016	266	Total
736422	1.543.050,00	28/02/2013	31/05/2013	13/07/2015	30/03/2016	499	Total
756535	19.299.805,70	30/04/2015	30/07/2015	22/03/2016	13/10/2015	668	Total
700078	402.314,00	30/04/2010	15/06/2010	20/07/2010	04/09/2015	707	Total
717264	119.750,00	31/12/2010	31/03/2011	28/11/2011	16/03/2015	879	Total
707033	119.160,00	30/04/2011	30/07/2011	12/12/2011	24/12/2014	961	Total
707379	1.189.910,61	31/03/2013	31/05/2013	10/12/2012	04/04/2014	1225	Total
706768	235.210,00	31/03/2012	30/06/2012	14/06/2012	04/10/2013	1407	Parcial
747231	339.419,52	30/11/2011	28/02/2012	omissão	04/02/2013	1649	Total
Total	23.865.839,83	Média				917	-

Fonte: CGU, a partir dos dados do SICONV, em outubro de 2017.

Verifica-se a partir do quadro acima o tempo médio de 2,5 anos para conclusão da análise financeira de prestações de contas de convênios reprovados no aspecto técnico, indicados para instauração de TCE nos pareceres técnicos, apesar da área financeira elencar convênios reprovados na execução física como prioritários para análise..

Causa

Concessão de múltiplas oportunidades ao conveniente de apresentar documentos ou informações para comporem a prestação de contas dos ajustes firmados, ou a sua complementação, em desconsideração aos prazos normatizados. Tal situação também onera demasiadamente a capacidade das áreas técnica, que acaba por refazer mais de uma vez o mesmo trabalho.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 221/2017/MDS/SESAN – ASSESSORIA II, de 6 de dezembro de 2017, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“No que se refere aos processos elencados no Quadro 5, a SESAN adotou medidas administrativas para apuração dos fatos, conforme pode ser observado na tabela a seguir, que sumariza a situação atual do histórico da análise de cada um dos instrumentos:

Convênio	Fim de Vigência	Observação
737338	31/05/2013	Em análise financeira quanto à reprovação total da prestação de contas proposta pela área técnica.

736422	28/02/2013	Em face do pedido do conveniente de reconsideração da análise de prestação de contas, o convênio foi enviado para a área técnica para reexame.
756535	30/04/2015	Em 30/11/2017 o conveniente recolheu os recursos faltantes, confirmado em 05/12/2017 no SISGRU. O parecer financeiro e o parecer do ordenador de despesas aprovando a prestação de contas estão em elaboração para finalizar o convênio.
700078	30/04/2010	O processo está sendo analisado sob o aspecto financeiro quanto à reprovação total da prestação de contas proposta pela área técnica.
717264	31/12/2010	
707033	30/11/2010	A área técnica reprovou a prestação de contas por omissão de documentos comprobatórios. Por meio do Ofício nº 373, de 05/12/2017, a SESAN informou ao ex-gestor do não acatamento de sua defesa, estando em elaboração o Parecer do Ordenador de Despesas para a instauração de TCE.
707379	31/03/2013	A área técnica reprovou a prestação de contas. Assim, o conveniente foi notificado a devolver os recursos por meio do Ofício nº 374/2017/MDS/SESAN/CGEOF/ COPC, de 05/12/2017, com prazo de vinte dias para atendimento a contar da data de recebimento da diligência. Caso não haja resposta, será providenciada a instauração da TCE.
706768	31/03/2012	Em reanálise financeira, após apresentação da documentação complementar da prestação de contas, já analisada pelo crivo técnico.
747231	30/11/2011	A prestação de contas está na fila de processos prioritários que aguardam análise financeira.

Dos processos acima, um está no passivo de análise física de prestação de contas e os demais oito processos estão na CGEOF, estando um na fila de análise, quatro em análise, um aguardando finalização do prazo para instauração de TCE, dois para emissão do Parecer do Ordenador de Despesas, sendo um TCE e outro para aprovação das contas.

Depreende-se que nem todos os processos cuja análise técnica finda com recomendação de instauração de TCE evoluem para tal instância, dado que ao chegarem à CGEOF são adotados uma série de procedimentos que visam esgotar as medidas administrativas prévias à TCE e, nesse tramite, não raro, o conveniente apresenta documentação complementar ou promove recolhimento de recursos ao erário que sanam no todo ou em parte as pendências de prestação de contas.

Nesse meandro, para os processos cujas pendências de prestação de contas foram totalmente sanadas, a exemplo do Convênio nº 756535 firmado com o Estado do Rio Grande do Sul, fica descaracterizada a necessidade de instauração de TCE face à aprovação da prestação de contas.

Com a unificação das análises técnica financeira da prestação de contas, situações como esta serão mitigadas em razão de serem tratadas todas as pendências afetas a cada processo de uma só vez.

Conforme já mencionado na resposta à Constatação 3 neste documento, foram estabelecidos critérios de priorização na análise dos processos de prestação de contas na COPC, nos quais os processos referentes a omissão no dever de prestar contas e reprovação total das contas apresentadas encabeçam a lista.

A adoção de tais critérios decorre da insuficiência da atual força de trabalho disponível para realizar as análises financeiras, que impossibilita a análise imediata de todos os processos que fazem parte do passivo e a consequente instauração imediata de TCE nos casos em que a mesma se faz necessária.

Na presente data a equipe de técnicos que realizam a análise quanto aos aspectos financeiros das prestações de contas conta com treze analistas – dos quais há uma gozando de licença maternidade –, dois auxiliares administrativos e uma coordenadora.

O quadro abaixo demonstra a distribuição dos processos priorizados para análise no passivo atual de 726 instrumentos, evidenciando os critérios de priorização estabelecidos para análise financeira da prestação de contas:

PRIORIDADE	QUANTIDADE DE PROCESSOS			
	Análise Física	Financeiro a Analisar	Financeiro em Análise	Total
Omissão no dever de prestar contas	2	0	2	4
Reprovação total	17	44	50	101
Demandas de órgãos de controle (CGU, TCU, MPF, DPF, AGU, Justiça Federal, Ministério da Justiça...)	27	44	18	89
Valores pactuados superiores a R\$ 1,5 milhão	4	39	8	51
Instrumentos formalizados em 2002, 2003, 2004 e 2005	0	0	1	1
Instrumentos formalizados com Entidades Privadas	8	7	8	23
<u>Total de Prioridades para Análise Financeira</u>	<u>58</u>	<u>134</u>	<u>77</u>	<u>269</u>
Demais Processos	245	202	0	457
TOTAL DO PASSIVO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DA SESAN EM DEZ/2017	303	336	87	726

Observa-se que dentre os processos que estão com a análise financeira da prestação de contas em andamento, a maior quantidade de instrumentos refere-se ao somatório daqueles inicialmente motivados por omissão ou reprovação total das contas, evidenciando a observância dos critérios de priorização na análise, tanto e que na data atual não há nenhum processo relativo a omissão aguardando análise.

Conforme já mencionado, dos 726 que compõem o passivo da SESAN, 220 enquadram-se nos critérios de análise da Portaria de Racionalização da prestação de contas, dos quais 79 fazem parte da lista de prioridades para análise financeira.

No quadro acima não são contabilizados os processos vigentes referentes ao Programa de Aquisição de Alimentos - PAA do Leite, que são oito instrumentos e que possuem prestações de contas parciais que envolvem enorme quantidade de documentos. Esses também referem-se a análises prioritárias, vez que a avaliação das prestações de contas parciais é condição para a liberação de novas parcelas de recursos na execução desses instrumentos de repasse.

Cada analista da equipe da COPC tem, em média, seis processos sob sua responsabilidade. Além da análise financeira da prestação de contas, tais analistas também são demandados a: i) elaborar subsídios para responder questionamentos provenientes de diligências recebidas de órgãos de controle internos e externos acerca dos instrumentos, as quais também são tratados como assuntos prioritários; e ii) a contribuir com sugestões para melhorias de processos de trabalho.

Outro fato que contribui para que as TCE não sejam imediatamente instauradas é que atualmente cada uma das três diretorias técnicas da SESAN possui sua equipe de analistas de prestação de contas, enquanto a CGEOF dispõe de uma só equipe para a análise financeira, a qual conta com quantitativo de analistas inferior ao somatório dos analistas que compõem as equipes que realizam a análise técnica. Todas as equipes estão sobrecarregadas, em especial a equipe responsável pelas análises financeiras.

Os processos que resultam em instauração de TCE seguem um rito bastante específico quando dão entrada na COPC, que visa o esgotamento de todas as medidas administrativas cabíveis e prévias à TCE, as quais asseguram aos envolvidos o direito à ampla defesa e ao contraditório, conforme ilustrado a seguir.

a) é verificado se no processo constam todos os extratos bancários de conta corrente e de aplicações financeiras relativos às movimentações dos recursos repassados. Nos casos de indicativo de omissão em prestar contas ou de reprovação total das contas apresentadas, quando o processo dá entrada na COPC automaticamente os extratos bancários são solicitados à instituição financeira na qual os recursos foram movimentados, antes mesmo do início da análise financeira da prestação de contas;

b) de posse dos extratos bancários, o dano é quantificado e imputado ao(s) gestor(es) responsáveis na época do repasse dos recursos ou da realização das despesas. Para que ocorra a correta identificação dos responsáveis, por vezes é necessário diligenciar o atual gestor ou o órgão legislativo ligado ao conveniente (câmara dos vereadores ou assembleia legislativa) ou a Justiça Eleitoral a fornecer os dados relativos aos períodos em que cada gestor esteve à frente da execução dos recursos repassados e que são objeto de omissão ou reprovação na prestação de contas;

c) tendo sido quantificado o dano ao erário e identificado o responsável pelo mesmo, é feito o cálculo de atualização do montante utilizando a ferramenta de atualização de débito do TCU e o responsável é diligenciado por via postal a realizar a devolução do valor atualizado com juros e correção monetária;

d) o correspondente Aviso de Recebimento Postal - AR é inserido no processo como comprovação de que o interessado recebeu a notificação que solicita a devolução dos recursos;

e) nos casos em que a correspondência é devolvida ao remetente, providencia-se a publicação, no Diário Oficial da União - DOU, de Edital de Notificação com prazo de cinco dias para resposta;

f) somente após o esgotamento das medidas acima elencadas e sem que haja a devida devolução de recursos é que o processo é encaminhado à setorial contábil deste Ministério para a instauração da TCE; e

g) contudo, caso haja resposta dos envolvidos à diligência de devolução de recursos, seja por meio do ressarcimento ao erário, seja por meio da apresentação de novas informações que se somem àquelas já presentes na prestação de contas, tal resposta passa por nova análise da equipe da COPC.

Aqui, mais uma vez enfatiza-se que com a unificação da análise da prestação de contas, técnica e financeira, haverá maior celeridade na conclusão da análise dos processos que resultam em instauração de TCE, dado que todas as impropriedades e irregularidades evidenciadas na prestação de contas passarão por uma só análise, a qual abordará todos os aspectos técnicos e financeiros afetos, contribuindo para a redução da quantidade de diligências ao conveniente. Enfatiza-se, ainda, que no caso de omissão no dever de prestar contas e na reprovação total, o próprio servidor que concluir a análise apurará a responsabilidade, notificando imediatamente os responsáveis”.

Em informação adicional, mediante a mensagem eletrônica de 8 de junho de 2018, a SESAN apresentou as seguintes considerações:

“Reafirma-se o posicionamento da Coordenação da Prestação de Contas – COPC exarado no Ofício nº 221/2017/MDS/SESAN que expõe as dificuldades enfrentadas nas análises dos processos, bem como a insuficiência da força de trabalho para proceder à análise financeira assim que os processos são tramitados para a COPC e, conseqüentemente, a imediata instauração da Tomadas de Contas Especial nos casos em que requer tal procedimento. Acrescenta-se, ainda, que são estabelecidas prioridades para os processos que compõem o passivo, todavia, esse indicativo não significa análise imediata visto que são vários processos nessa situação e que depende da disponibilidade da força de trabalho que é insuficiente. Com o intuito de agilizar as análises, aquela Coordenação já vem adotando várias alterações nos procedimentos, conforme exposto no item 1.1.1.7 INFORMAÇÃO da versão preliminar do Relatório de Auditoria.

Quanto à recomendação concernente a essa constatação, conforme anteriormente informado, foi apresentado à Assessoria Especial de Controle Interno – AECl, conforme documentação constante do processo 71000.020485/2018-33, justificativas sobre impossibilidade de cumprir os prazos estipulados na IN TCU nº 71/2012 e suas alterações, isto com relação aos processos que compõem o passivo.

Para os processos cujos instrumentos venceram após 31/12/2016, portanto, não farão parte do passivo, esta Secretaria está atenta aos prazos estabelecidos nos normativos de maneira que se houver necessidade, será apresentada ao Tribunal de Contas da União solicitação de prorrogação de prazo de forma fundamentada.

Análise do Controle Interno

A reprovação das prestações de contas por ocasião da análise técnica por inexecução do objeto demandaria providências imediatas pela área financeira, em função da criticidade da situação, agravada pelas propostas para instauração de TCE, sugeridas nas análises técnicas dos Convênios nºs 700078, 707379, 736422 e 737338.

Para exemplificar a situação acima, cabe destacar relato da área técnica na análise da prestação de contas do Convênio nº 700078: *“diante da impossibilidade de avaliação da real execução do convênio, tendo em vista a carência de documentos, considerando que*

foram respeitados os princípios constitucionais da ampla defesa e contraditório e esgotadas as medidas administrativas tem-se por imperiosa a instauração de TOMADA DE CONTAS ESPECIAL que tem por escopo apurar a responsabilidade daquele que dá causa a perda, extravio (...) sempre que restarem por esgotadas as providências administrativas internas que visem a recomposição do Tesouro Nacional”.

A Secretaria esclareceu que, não raro, em convênios reprovados na análise técnica posteriormente foram apresentadas documentações complementares ou houve o recolhimento dos recursos ao Erário, a partir de diligência da área financeira, o que acarreta em não instauração de TCE.

Não obstante a argumentação da Unidade, os prazos regulamentados devem ser observados; não há faculdade de a Unidade postergar a instauração de TCE, em relação ao prazo máximo normatizado, por avaliar que há possibilidade de supressão de falhas por parte do conveniente; o esgotamento das providências administrativas para o ressarcimento de eventuais danos ao Erário deve ser buscado dentro dos prazos regulamentados em norma. Cabe sim à Unidade, se entender cabível, adotar medidas para alertar aos convenientes a importância do cumprimento dos prazos relativos à prestação de contas. E, de toda forma, a eventual complementação de informações ou de documentos pode ser feita em outras fases processuais, como também regulamentado.

Quanto ao esclarecimento complementar da Unidade sobre a insuficiência de recursos humanos inviabilizar a análise de todos os convênios do passivo, afetando também o cumprimento dos prazos da Instrução Normativa TCU nº 76/2016, o dimensionamento dos servidores não foi examinado na auditoria.

De toda forma, é fato que SESAN deve cumprir com o determinado em normativos, incluindo a resolução das pendências já acumuladas em passivos de prestações de contas não analisadas e as demais necessidades referentes às transferências em execução. Dessa forma, cabe à unidade adotar todas as medidas possíveis para a resolução do passivo, considerando dentro de um mesmo contexto suas outras responsabilidades.

Em casos excepcionais, pode ser necessário o pedido fundamentado de prorrogação de prazos junto ao Tribunal de Contas da União, lembrando que tal situação não deve ser recorrente. As necessidades de prorrogação devem ser principalmente oriundas de fatores imprevisíveis, e não de falhas de planejamento ou de gestão.

Recomendações:

Recomendação 1: Avaliar a capacidade da Unidade em cumprir os prazos estipulados na Instrução Normativa TCU nº 71/2012 (e atualizações) e, em caso de impossibilidade, verificar a pertinência de realização de alterações em seus procedimentos de forma a viabilizar o cumprimento desses prazos; em situações específicas, quando necessário, solicitar prorrogação fundamentada ao Tribunal de Contas da União.

1.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Não instauração de Tomada de Contas Especial-TCE em relação a convênios que não apresentaram as prestações de contas no prazo legal e que possuem indicativos de graves pendência já identificadas.

Fato

Em avaliação aos dados registrados no SIAFI e ao SICONV em outubro de 2017, foram identificados sete convênios que não prestaram contas no prazo legal, e que não tiveram a imediata instauração do processo de Tomada de Contas Especial-TCE, conforme relação apresentada no quadro 8.

Quadro 8 – Convênios que apresentaram as prestações de contas com atraso

Convênio	Fim de Vigência	Limite p/ Prestar Contas	Data do envio da PC	Dias de Atraso
736416	31/12/2012	01/03/2013	26/04/2013	56
700028	30/04/2010	30/04/2010	30/06/2010	61
813791	31/12/2016	01/03/2017	27/07/2017	148
774318	30/11/2016	29/01/2017	25/07/2017	177
794449	30/12/2016	28/02/2017	25/08/2017	178
700469	31/12/2009	02/03/2010	22/12/2010	295
746741	31/05/2011	30/07/2011	05/06/2013	676

Fonte: CGU, a partir dos dados do SIAFI/SICONV, em outubro de 2017.

De acordo com a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443/1993, art. 8º), regulamentada nas Instruções Normativas TCU nº 56/2007, nº 71/2012 e nº 76/2016, diante da omissão do dever de prestar contas, a autoridade competente, sob pena de responsabilidade solidária, deve imediatamente instaurar Tomada de Contas Especial para apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano.

Compilaram-se, ainda, informações relacionadas a dez convênios em situações indicativas de TCE (omissos em prestar contas, inscritos em inadimplência e com prestações de contas rejeitadas), conforme relacionados no quadro 9, em sequência.

Quadro 9 – Convênios em situações indicativas de TCE

Convênios	Indicativos	Ano do Indicativo
754073	Omissão em prestar contas	2012
598728, 601171, 635505, 635576, 636899, 700986, 735006 e 739529	Inscrito em inadimplência	2012 (1); 2014 (1); 2015 (1); 2016 (3); 2017 (2)
707169	Prestação de contas rejeitada	2016

Fonte: CGU, a partir de dados do SIAFI/SICONV, em outubro de 2017.

Constata-se a falta de imediata instauração de TCE para os convênios dos quadros 8 e 9.

Causa

Concessão de múltiplas oportunidades ao conveniente de apresentar prestação de contas dos ajustes firmados, ou a sua complementação, em desconsideração aos prazos

normatizados. Tal situação também onera demasiadamente a capacidade das áreas técnicas, que acabam por refazer, mais de uma vez, o mesmo trabalho.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 221/2017/MDS/SESAN – ASSESSORIA II, de 6 de dezembro de 2017, a Unidade apresentou a seguinte manifestação:

“Em atenção aos apontamentos registrados pela CGU, apresenta-se, a seguir, tabela que resume as informações referentes ao andamento da análise da prestação de contas de cada um dos instrumentos mencionados no quadro 6, as quais evidenciam os motivos pelos quais não foi instaurada imediatamente a TCE:

SICONV	Fim de Vigência	Situação da Análise da PC	Status
700028	30/04/2010	Atualizado para “PC em análise”. Migrado para a CGEOF em 10/11/2017, classificado como prioritário e aguarda a análise financeira para reprovação das contas	PC em análise financeira
705789	30/09/2012	Encaminho duas vezes à Setorial Contábil para instauração de TCE, mas, por impasse de entendimentos, houve consulta a CONJUR quanto ao motivo da TCE, que se concluiu pela omissão. Em 04/12/2017 foi cobrado do gestor a restituição dos recursos, com prazo de dez dias a contar do recebimento, sob pena de instauração de TCE	Aguarda o prazo de 10 dias para instaurar TCE
794449	30/12/2016	Em 27/09/2017 a área técnica opinou pela reprovação das contas. Em 14/11/2017 a CGEOF diligenciou os gestores para devolver os recursos, com prazo de dez dias a contar do recebimento, em 27/11/2017. Se não houver resposta, será instaurada a TCE	Aguarda o prazo de 10 dias para instaurar TCE
746741	31/05/2011	Em processo de inscrição dos responsáveis no CADIN, pelo dano ser inferior a cem mil reais	Parecer do Ordenador de Despesas em Elaboração
700469	31/12/2009	Análise finalizada, atualizado para “PC aprovada”, com pareceres físicos, financeiros e do ordenador de despesas anexados no SICONV	Finalizado
736416	31/12/2012		Finalizado
774134	31/12/2016	Aprovada, pelo repasse ser devolvido ao Erário, conforme Parecer do Ordenador de Despesas nº 71/2017, de 04/12/2017. No SICONV apresenta situação “prestação de contas aprovada”, com pareceres inseridos.	Finalizado
774318	30/11/2016	Aprovada, pelo repasse ser devolvido ao Erário, conforme Parecer do Ordenador de Despesas nº 72/2017, de 04/12/2017. No SICONV apresenta situação “prestação de contas aprovada”, com pareceres inseridos.	Finalizado
813791	31/12/2016	Aprovada, pelo repasse ser devolvido ao Erário, conforme Parecer do Ordenador de Despesas nº 69/2017, de 29/11/2017. No SICONV apresenta	Finalizado

		situação “prestação de contas aprovada”, com pareceres inseridos.	
--	--	---	--

Fonte: Controles internos da CGEOF.

Conforme se depreende da tabela acima, os 4 (quatro) primeiros processos estão com a análise financeira em andamento e a análise da prestação de contas de outros 5 (cinco) processos foi finalizada.

As análises dos processos de prestação de contas obedecem a critérios de priorização nas áreas técnicas e na CGEOF, passando pela adoção de diversas medidas administrativas que antecedem a instauração da TCE.

Some-se a isso o fato da existência de quantidade insuficiente de técnicos disponíveis para realizar as análises das prestações de contas, as quais se avolumam no passivo, e a rotatividade das equipes de análise.

Apesar da precariedade no atendimento dos prazos de análise de prestação de contas, esta CGEOF não se furta ao atendimento de todas as etapas prévias à instauração de TCE, conforme pode ser observado nos apontamentos colhidos nos processos dos vinte e três instrumentos relacionados no Quadro 7.

SICONV	Fim de Vigência	Situação da Análise de PC	Status
754073	27/07/2012	Na Coordenação-Geral de Prestação de Contas Física-CGPFI para Parecer Técnico	Passivo de análise de prestação de contas física.
635505	31/12/2010	Na área técnica para emissão de parecer	
636899	30/05/2013	Na área técnica para emissão de parecer conclusivo quanto ao cumprimento do objeto	
707169	31/12/2012	Restituído à área técnica para análise da documentação complementar da PC	
739529	30/11/2011	Com parecer técnico de aprovação parcial das contas, aguardando a análise financeira	Passivo de análise de prestação de contas financeira
735006	30/11/2011	Recebido na COPC em 21/10/2017 com aprovação da área técnica, aguardando a análise financeira	
598728	31/05/2009	Em análise financeira para quantificar o dano ao Erário e notificar o responsável	Prestação de contas em análise financeira
700986	30/11/2010	para o ressarcimento, em vista da	
601171	30/06/2008	reprovação das contas	
635576	30/11/2010		

Fonte: Controles internos da CGEOF.

A SESAN vem se empenhando em resolver as questões relacionadas à redução do passivo de prestação de contas e à instauração de TCE, conforme já relatado na resposta à Constatação (...)”

Em informação adicional, mediante a mensagem eletrônica de 8 de junho de 2018, a SESAN apresentou as seguintes considerações:

“Reafirma-se o posicionamento da Coordenação da Prestação de Contas – COPC exarado no Ofício nº 221/2017/MDS/SESAN que expõe as dificuldades enfrentadas nas análises dos processos, bem como a insuficiência da força de trabalho para proceder à análise financeira assim que os processos são tramitados para a COPC e, conseqüentemente, a imediata instauração da Tomadas de Contas Especial nos casos em que requer tal procedimento. Acrescenta-se, ainda, que são estabelecidas prioridades para os processos que compõem o passivo, todavia, esse indicativo não significa análise imediata visto que são vários processos nessa situação e que depende da disponibilidade da força de trabalho que é insuficiente. Com o intuito de agilizar as análises, aquela Coordenação já vem adotando várias alterações nos procedimentos, conforme exposto no item 1.1.1.7 INFORMAÇÃO da versão preliminar do Relatório de Auditoria.

Análise do Controle Interno

Nos exercícios de 2016 e 2017 a SESAN instaurou 52 processos de TCE (19 em 2016 e 33 em 2017) visando o ressarcimento ao Erário de dano no valor atualizado de R\$ 52.043.679,87, em razão de convênios que não prestaram contas (8), prestaram contas de forma incompleta (3), tiveram despesas impugnadas (39) e não alcançaram os objetivos pactuados (2).

Ao mapear as datas dos documentos (pareceres, notas técnicas, despachos e ofícios do concedente e dos convenientes) das TCE instauradas em 2017, constatou-se que a SESAN identificou os fatos geradores com bastante antecedência às datas de abertura dos processos, com inobservância ao prazo previsto no artigo 4º da Instrução Normativa TCU nº 71/2012, conforme se verifica no quadro 10.

Quadro 10 – Ciclo temporal dos processos de TCE de 2017

Convênio	Anos entre a origem do fato gerador* e a abertura da TCE
633978, 634485, 635509, 636907, 634085 e 701219	Até 2 anos
559444, 598136, 633870, 700133, 705191, 705993, 706373, 706304, 706572, 706701, 732275, 736193, 736423, 737446, 751082, 774452 e 778186	Entre 2 a 4 anos
597614, 598010, 598736, 634887, 700056, 700089, 705787, 706752, 736581 e 739514	Acima de 4 anos
* Ciência da Administração (incisos I, II e III do art. 4º da IN TCU nº 71/2012)	

Fonte: CGU, a partir dos processos de TCE instaurados em 2017.

Conforme exposto nos achados de auditoria, a demora para instauração de TCE decorre do longo tempo consumido para a conclusão do processo de análise de prestação de contas de convênios, que inclui reiteradas oportunidades de diligências concedidas a convenientes para encaminhar documentação complementar, esclarecer fatos na execução do instrumento ou devolver os recursos transferidos em valor corrigido.

Apesar da demora nas instaurações de Tomadas de Contas Especial, cabe reconhecer a atenuação do fato contextualizada pela Instrução Normativa TCU nº 76/2016, que excepcionalmente concedeu o prazo até 1º de dezembro de 2018 para os órgãos encaminharem ao TCU os processos de TCE, ainda que posteriores ao prazo original.

Neste sentido, por meio da Portaria SE/MDS nº 1.286, de 15 de dezembro de 2017, a Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social determinou às Secretarias Finalísticas, sob pena de responsabilidade, o encaminhamento das prestações de contas em passivo até 29 de junho de 2018 à setorial contábil e essa encaminhar as TCE até 28 de setembro de 2018 ao órgão central de controle interno (CGU).

As recomendações que compõem os achados de auditoria deste Relatório têm por objetivo aprimorar os processos de monitoramento dos convênios e de análise de prestação de contas, visando evitar intempestivas instaurações de processos de TCE, entre outros benefícios.

Considerando, por outro lado, que a dimensão do passivo limita sua resolução de forma imediata, cabe, portanto, à gestão da SESAN a priorização dos casos que entender mais graves, como já vêm fazendo, e avaliar alternativas para a observância dos prazos normatizados, como tratado em outros itens do relatório.

Recomendações:

Recomendação 1: Esgotadas as medidas administrativas previstas na Instrução Normativa TCU nº 71/2012, atualizada pela IN nº 76/2016, sem a elisão do dano, e existindo elementos fáticos e jurídicos que indiquem a omissão no dever de prestar contas ou a não comprovação da regular aplicação dos recursos, instaurar Tomada de Contas Especial-TCE, observando os prazos previstos em norma para tanto.

1.1.1.7 INFORMAÇÃO

Esclarecimentos apresentados pela Unidade quanto a avanços realizados na gestão durante os trabalhos de auditoria.

Fato

Por meio da mensagem eletrônica de 30 de maio de 2018, a SESAN informou novas práticas para aprimorar a análise de prestação de contas de convênios, como:

- **“Realização de uma única diligência:**

A Coordenação de Prestação de Contas Financeira, em obediência ao disposto no art. 4º da Portaria Nº 1286/SE/MDS, de 15/12/2017 (SEI 1285728), vem notificando uma única vez os gestores responsáveis para que realizem a regularização ou devolução de recursos, sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial (TCE).

A Nota Técnica, que acompanha o ofício citatório aos responsáveis, demonstra, de forma detalhada e fundamentada, todas as irregularidades, impropriedades e falhas encontradas na prestação de contas, inclusive apontando o valor do débito apurado e os responsáveis pelo dano causado ao Erário Federal. Contudo, caso haja apresentação de

documentos que modifique o valor total do dano apurado será necessário nova e única notificação.

- **Emissão de Parecer Conjunto (técnico e financeiro):**

A SESAN, com vistas a conferir maior celeridade ao fluxo de tramitação de processos de prestação de contas, nas situações em que há ausência de documentos hábeis que comprovem a execução física do objeto conveniado, está emitindo Parecer Conjunto (técnico e financeiro) atinente aos processos que apresentam **omissão no dever de prestar contas e indicativo de reprovação total**, a exemplo do Parecer Físico-Financeiro 11 (processo nº 71000.014613/2010-52 – SEI 1671381)

- **Utilização de modelos padronizados de documentos:**

Foram implementados modelos padronizados de documentos para auxiliar os técnicos, com vistas à instauração de TCE, parcelamento de débitos, instrução de processos de reprovação total da prestação de contas e modelos para análise de aprovação parcial e total, conforme modelos anexados ao processo nº 71000.050036/2017-39, que acompanhou a Nota Técnica nº 46/2017 (SEI 0663046) em resposta à Solicitação de Auditoria nº **201701533/01**.

- **Novo tratamento aos pedidos de prorrogação de prazo para cumprimento de diligência**

A SESAN, considerando o número expressivo de pedidos de prorrogação de prazo para complementar documentação de prestação de contas e/ou efetuar devolução de recursos, vem sistematicamente indeferindo os pedidos adicionais a convenientes, de modo a evitar o atendimento a pleitos que se configuram em instrumentos de caráter meramente protelatório, visto que muitos desses convenientes que requerem dilação do prazo já tiverem prazos prorrogados por mais de uma vez, e por período superior ao concedido inicialmente, a exemplo do ocorrido no processo nº 71000.084438/2011-41 (Ofício 114 SEI 1416669), processo nº 71000.016247/2018-23 (Memo 227 SEI 1786548), processo nº 71000.008565/2006-87 (Ofício 350 SEI 1926680).

Registra-se que, no caso de processos que apresentam **indicativo de reprovação total (Parecer Conjunto)**, inicialmente é concedido o prazo de 20 (vinte) dias, podendo ser prorrogado adicionalmente por mais 15 (quinze) dias para atendimento da diligência, haja vista que os responsáveis estão sendo notificados pela primeira vez pela SESAN sobre as irregularidades das contas.

É válido informar que prestação de contas/documentação complementar recebida fora do prazo concedido também é objeto de análise pela SESAN, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Todavia, essa reanálise não interrompe a tramitação para instauração da TCE.

- **Análise de defesa e/ou documentação complementar à prestação de contas apresentada após a instrução do processo de TCE:**

Decorrido o prazo estabelecido para cumprimento da diligência financeira exarada pela SESAN e estando o processo devidamente instruído para a instauração de Tomada de Contas Especial (TCE) no âmbito do MDS, o processo, contendo a documentação probatória recebida fora do prazo, será encaminhado à Área Técnica responsável para reexame da matéria e o processo original do Convênio enviado à Setorial Contábil do MDS com vistas ao início dos procedimentos internos de TCE. Assim, concomitantemente, garante-se a regular continuidade da instauração da TCE e o respeito aos princípios do contraditório com a reanálise. Cita-se como exemplo o processo nº 71000.063747/2010-05, referente ao convênio firmado com o município de Hortolândia (SICONV 736548), que encontra-se devidamente instruído para instauração de TCE pela Setorial Contábil, sendo que o gestor encaminhou pedido de reconsideração, recebido no MDS em 14/05/2018 (71000.023344/2018-72).

Caso o parecer técnico seja modificado, a SESAN comunicará o fato à Setorial Contábil do MDS, com vistas à adoção das providências ao prosseguimento do feito, sob o novo fundamento.

- **Sistema Eletrônico de Informações (SEI)**

A implantação do SEI trouxe maior agilidade nas análises das prestações de contas, devido às características a ele inerentes abaixo colacionadas:

- ✓ *Possibilidade de encontrar rapidamente documentos específicos dentro de extensos volumes do processo, através de software capaz de realizar buscas por palavras chaves. Anteriormente, na época dos processos físicos, era necessário folheá-los, o que demandava maior tempo.*
- ✓ *Trâmites mais rápidos, sem a necessidade do dispendioso traslado de processo físico, o que é de especial importância em demandas que envolvem diligências com prazos e que devem passar por vários setores para serem atendidas, por exemplo.*
- ✓ *Possibilidade de anexar ao processo original a documentação complementar recebida fora do prazo após a conclusão da reanálise, evitando, assim, que o processo original para instauração de TCE não tenha o tramite interrompido.*
- ✓ *Possibilidade de um mesmo processo estar aberto e ser trabalhado, simultaneamente, por mais de uma área.*
- ✓ *Ferramentas que permitem uma melhor organização e acompanhamento dos processos tanto pelos membros das equipes como pelas chefias.*
- ✓ *Impossibilidade de haver extravios ou situações nas quais um processo seja difícil de ser localizado.*

- **Criação de Portal de Educação a Distância do MDS**

Foi criado um ambiente virtual que serve como mecanismo de troca de informações entre os diversos setores do MDS envolvidos com a análise de prestação de contas e ao mesmo tempo serve de consulta de fácil acesso do conhecimento acumulado (www.mds.gov.br/ead).

- ***Apresentação de justificativas sobre impossibilidade de cumprir os prazos estipulados na IN TCU nº 71/2012, alterada pela IN TCU nº 76/2016***

Foi encaminhado à Assessoria Especial de Controle Interno (AECI), por meio do Memorando 4 (SEI 1796871 - processo nº 71000.020485/2018-33), acompanhado da Nota Técnica nº 12/2018 (SEI 1797096) e do Relatório 1 (SEI 1796772), apresentando a avaliação que trata da impossibilidade de análise de todo o passivo no prazo estipulado, bem como apresenta a evolução do estoque da prestação de contas, a partir do saldo em dezembro de 2015.

Considera-se nessa análise a disponibilidade insuficiente de pessoal frente ao quantitativo de processos, complexidade da análise, dentre outros aspectos.

- ***Fluxo para análise da prestação de contas no prazo dos novos processos.***

A força de trabalho da Coordenação da Prestação de Contas – COPC, responsável pela análise financeira das contas prestadas pelos convenientes, é atualmente composta por apenas 12 servidores, dos quais 2 são de carreira, 3 são cargos comissionados e 7 são temporários, sendo que eles devem ser alocados na análise de diferentes tipos de processo, considerando-se as especificidades e os diferentes graus de complexidade envolvidos.

As atividades da força de trabalho visavam até recentemente, de forma prioritária, a conclusão das análises das prestações de contas que compõem o passivo, com o objetivo do melhor cumprimento possível aos prazos referentes ao art. 19-A da IN TCU nº 71/2012.

Ocorre que convênios mais recentes, formalizados sob a égide da Portaria Interministerial nº 424/2016, precisam ser acompanhados sistematicamente, devendo a conformidade financeira ser aferida durante toda a execução do objeto. Desta maneira, para que este acompanhamento seja adequadamente realizado, parte dos servidores que compõem a força de trabalho da COPC serão realocados da atividade de análise do passivo para a análise desses novos convênios, tendo sido essa atribuição formalmente designada a eles por intermédio de portarias.

Cumpre informar que, considerando a necessidade do atendimento ao prazo estipulado no art. 4º, § 1, da Instrução Normativa TCU nº 71/2012, parte da força de trabalho também terá que ser direcionada para a análise de convênios que tiveram a vigência encerrada após 31/12/2016, portanto não podem ser incorporados ao passivo, devendo a análise da prestação de contas, bem como a instauração da TCE, se for o caso, ocorrer nos prazos estabelecidos no normativo acima citado, evitando assim a aplicação das sanções previstas no art. 12 dessa mesma norma.

Ademais, não se pode ignorar que parte dos servidores devem ser disponibilizados para trabalharem com os processos formalizados no âmbito do PAA-Leite, que são objetos da análise e aprovação parcial da prestação de contas dos recursos financeiros liberados, antes de se efetuar novos pagamentos

Quantitativo de processos		
Situação	Quantidade de processos (posição 03/05/2018)	Valor pactuado
<i>Formalizado ao amparo da Portaria 424/2016 - vigentes</i>	24	95.033.969,17
<i>Convênios PAA-Leite, vigentes Prestação de contas parcial</i>	8	835.390.560,82
<i>Convênio vencidos após 31/12/2016</i>	16 ¹	624.795.585,23
	3 ²	124.090.439,60
SUBTOTAL	51	1.679.310.554,82
<i>Passivo</i>	664 ³	2.548.879.383,57
TOTAL	715	4.228.189.938,39

¹ convênios celebrados no período de 30/05/2008 a 25/05/2014, ou seja, anteriores a publicação (DOU 26/05/2014) do Decreto 8.244/2014 – prazo para análise da prestação de contas: 90 dias após o recebimento

² convênios celebrados após 25/05/2014, ou seja, posterior a publicação do Decreto 8.244/2014 – prazo para análise da prestação de contas: 1 ano após o recebimento.

Importa registrar que os 664 processos que compõem o passivo têm uma escala de prioridade, a saber:

PRIORIDADE	QUANTIDADE DE PROCESSOS			
	Análise física	Financeiro a analisar	Financeiro em análise	Total
<i>Omissão no dever de prestar contas</i>			1	1
<i>Reprovação total</i>	8	17	56	81
<i>Indicativo de TCE</i>		5	5	10
<i>Demandas de órgãos de controle (CGU, TCU, MPF, DPF, AGU, Justiça Federal, Ministério da Justiça...)</i>	18	37	24	79
<i>Valores pactuados superiores a R\$ 1,5 milhão</i>	2	38	12	52
<i>Instrumentos formalizados em 2002, 2003, 2004 e 2005</i>		2	2	4
<i>Instrumentos formalizados com Entidades Privadas</i>	5	9	9	23
Total de Prioridades para Análise Financeira	33	108	109	250
<i>Demais Processos</i>	180	234		414
TOTAL DO PASSIVO em 03/05/2018	213	342	109	664

Consigna-se que a equipe de trabalho existente na COPC, que atualmente direciona a maior parcela dos seus esforços aos convênios pertencentes ao passivo, passará a priorizar também a análise dos instrumentos regulados pela Portaria Interministerial 424/2016, os convênios formalizados no âmbito do Programa do PAA-Leite e os convênios cujo o encerramento da vigência ocorreu após 31/12/2016, os quais devem ser analisados dentro do prazo legal, para que futuramente não façam parte da composição do passivo.

Essa priorização se justifica porque o descumprimento dos prazos caracteriza grave infração à norma legal e sujeita a autoridade administrativa às sanções cabíveis, sendo válido destacar que o atraso na instauração de TCE, cuja necessidade só é identificada na análise dos processos, enseja o TCU a aplicar multa ao agente público responsável pela omissão, sem prejuízo da aplicação das demais penalidades previstas em lei.

Dessa maneira, no compasso em que os analistas concluírem seus trabalhos sobre os processos do passivo que estão sob sua responsabilidade, a força de trabalho direcionada para o estoque pode ficar comprometida.

É importante registrar que foi solicitado à Secretaria Executiva desta pasta adoção das medidas pertinentes com vistas a contratação de 40 (quarenta) servidores por tempo determinado, por meio de Processo Seletivo Simplificado, para atender à necessidade temporária da área de prestação de contas da SESAN, conforme Nota Técnica 1 (SEI 0362463 - processo nº 71000.031540/2017-30), sendo que, até a presente, tal medida ainda não foi implementada.

Além disso, foram propostas as seguintes melhorias com o intuito de incrementar as análises para redução/eliminação do estoque, as quais também não foram implementadas:

- ✓ *Consulta sobre a possibilidade de normatização das atividades desenvolvidas pela Coordenação de Prestação de Contas da SESAN em regime de teletrabalho (Nota Técnica nº 022/2017 - SEI 0496180);*
- ✓ *Unificação das equipes de análise de prestação de contas técnica e financeira da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN (Nota Técnica nº 044/2017- SEI 063654)”.*

A SESAN informou novas práticas para desenvolver a gestão de transferências voluntárias, a exemplo de conceder apenas uma diligência ao órgão conveniente; adotar novo tratamento a pedidos de prorrogação de prazo para cumprimento de diligência; utilizar processo eletrônico (Sistema Eletrônico de Informações-SEI) e ambiente virtual (Portal de Educação à Distância) para melhorar as análises de prestações de contas; emitir parecer conjunto de análise técnica e financeira para convênios com falta de documentos e com indicativos de reprovação total; padronizar modelo de documentos para análise de aprovação ou reprovação, instauração de TCE e parcelamento de débitos; reorganizar as análises de defesas ou documentações complementares de convênios aptos à instauração de TCE; adaptar os fluxos processuais para as atuais prestações de contas com prazo em vigência.

As recentes medidas informadas possuem potencial para aprimorar a gestão da Secretaria, como perspectivas de boas práticas.

As medidas informadas foram consideradas para elaboração dos achados de auditoria e das recomendações efetuadas e os efeitos das ações serão monitorados mediante seguimento do Plano de Providências Permanente-PPP.