

Auditoria no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) do Governo Federal

SUMÁRIO EXECUTIVO

Tecnologia da
Informação



República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

MINISTROS

Augusto Nardes (Presidente)
Aroldo Cedraz de Oliveira (Vice-presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Raimundo Carreiro
José Jorge
José Múcio Monteiro
Ana Arraes
Bruno Dantas

MINISTROS-SUBSTITUTOS

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

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

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

SUMÁRIO EXECUTIVO

Tecnologia da Informação

Auditoria no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) do Governo Federal

Relatora

Ministra Ana Arraes

Brasília, 2014

© Copyright 2014, Tribunal de Contas da União
Impresso no Brasil / Printed in Brazil
<www.tcu.gov.br>

Para leitura online deste Sumário Executivo, acesse a
página do TCU na internet, no seguinte endereço:
<www.tcu.gov.br/fiscalizacaoti>

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Auditoria no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) do Governo Federal / Tribunal de Contas da União; Relator Ministra Ana Arraes. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), 2014.

44 p. – (Sumário Executivo. Tecnologia da Informação)

O processo relativo a essa auditoria (TC 007.657/2012-9) foi apreciado em sessão do Plenário de 18/9/2013, sob a relatoria da Ministra Ana Arraes, resultando no Acórdão 2.550/2013-TCU-Plenário.

1. Tecnologia da informação. 2. Governança. 3. Convênio.
4. Contrato de repasse. I. Título. II. Série.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa

Sumário

Apresentação	7
Resumo	9
O sistema de gestão de convênios e contratos de repasse – Siconv	12
O que foi avaliado pelo TCU	15
Por que foi avaliado	16
Como se desenvolveu o trabalho	16
O que o TCU encontrou	18
Falhas no cadastramento de entidades privadas sem fins lucrativos	18
Transferências voluntárias celebradas sem parecer sobre o plano de trabalho	19
Transferências voluntárias para entidades inadimplentes	20
Transferências voluntárias para entidades cujo dirigente seja agente político	22
Transferências voluntárias para entidades cujos dirigentes tenham restrições perante o TCU	23

Liberação de recursos para clubes e associações de servidores	24
Contratação de empresas com impedimentos perante a União	24
Contratação de empresas pelos convenientes cuja composição societária inclua servidores públicos dos concedentes	25
Empresas com sócios em comum apresentando propostas no mesmo item licitado	25
Falhas na prestação e na análise das contas das transferências voluntárias	26
Inconsistências de dados relativos a projetos básicos e termos de referência	26
Inconsistência de dados de partícipes	27
Inconsistência de dados de usuários e de dirigentes	28
Inconsistências dos convênios com dados mantidos pelo Siafi	28
<u>Manifestação dos gestores sobre a auditoria</u>	<u>29</u>
<u>O que pode ser feito para melhorar o Siconv</u>	<u>30</u>

Benefícios da implementação das
determinações e recomendações do TCU 31

Acórdão 2.550/2013 – TCU – Plenário 33

Publicação 44

Quórum 44

Apresentação

Os sumários executivos da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), editados pelo Tribunal de Contas da União, têm por objetivo divulgar os principais resultados das fiscalizações de Tecnologia da Informação (TI) realizadas pela Sefti. As publicações contêm, de forma resumida, aspectos importantes verificados durante auditorias, boas práticas identificadas, recomendações e determinações com vistas a induzir o amadurecimento da governança de tecnologia da informação na Administração Pública Federal.

O foco das fiscalizações de tecnologia da informação realizadas pela Sefti é quanto à verificação da conformidade e do desempenho de ações governamentais nessa área, a partir de análises sistemáticas de informações sobre aspectos de governança, segurança e aquisições de bens e serviços de TI, utilizando critérios fundamentados. O principal objetivo dessas fiscalizações é contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública, a fim de assegurar que a tecnologia da informação agregue valor ao negócio da Administração Pública Federal em benefício da sociedade.

Pretende-se, com a divulgação desses trabalhos, oferecer aos parlamentares, aos órgãos governamentais, à sociedade civil e às organizações não governamentais informações suficientes e fidedignas para que eles possam exercer o controle das ações de governo.

Este número traz as principais informações sobre a auditoria realizada nas bases de dados do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) do Governo Federal, de responsabilidade da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP). Este trabalho objetiva avaliar se há inconsistência nos dados e se a ausência de controles internos possibilita a ocorrência de irregularidades na execução de convênios e contratos de repasse efetuados pela Administração Pública Federal.

O processo relativo a essa auditoria (TC 007.657/2012-9) foi apreciado em sessão do Plenário de 18/9/2013, sob a relatoria da Ministra Ana Arraes, resultando no Acórdão 2.550/2013-TCU-Plenário.

João Augusto Ribeiro Nardes
Ministro-Presidente

Resumo

A presente fiscalização objetiva realizar auditoria nas bases de dados do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), visando atender ao Tema de Maior Significância 9 de 2012, por meio do qual o Tribunal elegeu o referido sistema como uma das prioridades de atuação fiscalizatória no ano de 2012, considerando fatores de risco, materialidade, relevância e oportunidade.

O trabalho foi conduzido sob a forma de auditoria de conformidade, coordenado pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) e com a participação da Diretoria de Gestão de Informações Estratégicas (DGI) do TCU, durante as etapas de planejamento e execução. A auditoria foi realizada entre 19/3 e 19/10/2012.

O Siconv, também conhecido como Portal dos Convênios (www.convenios.gov.br), trata-se do principal sistema para gestão e acompanhamento de transferências voluntárias no âmbito da União. Ressalte-se que o volume de recursos fiscalizados (VRF) nesta auditoria perfaz o montante de R\$ 44.301.062.256,81, considerando a soma de todos os empenhos de convênios e de contratos de repasse registrados no Siconv que foram confirmados ou registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

Durante esta auditoria, foram identificadas boas práticas e importantes avanços e esforços da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP), órgão central gestor do sistema, e do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), empresa pública responsável pela manutenção, para aperfeiçoá-lo. Contudo, contactou-se que, à época do trabalho, o Siconv necessitava, ainda, de diversos aprimoramentos. Os principais achados desta auditoria evidenciaram a ausência de uma série de controles internos no sistema, o que possibilitava a ocorrência de falhas e irregularidades.

O relatório final do trabalho apresentou quinze achados de auditoria, dentre os quais se destacaram as falhas no cadastramento de entidades privadas sem fins lucrativos; transferências voluntárias celebradas sem parecer sobre o plano de trabalho; transferências voluntárias realizadas sem chamamento público; transferências voluntárias para entidades

inadimplentes; transferências voluntárias para entidades cujo dirigente seja agente político; transferências voluntárias para entidades cujos dirigentes tenham restrições perante o TCU; contratação de empresas pelos convenentes com impedimentos perante a União; contratação de empresas cuja composição societária inclua servidores públicos dos concedentes; empresas com sócios em comum apresentando propostas no mesmo item licitado; falhas na prestação e na análise das contas das transferências voluntárias; identificação de diversas inconsistências nas informações mantidas pela base de dados do Siconv.

Os principais indícios de falhas e irregularidades relatados no relatório são detalhados a seguir:

- 518 transferências para entidades com pendências pecuniárias registradas no Cadin;
- 179 convênios/contratos de repasse com entidades inadimplentes em outros convênios;
- 23 convênios/contratos de repasse com entidades cujos dirigentes (cinco, ao todo) já tiveram contas julgadas irregulares por decisão definitiva do TCU;
- 92 convênios/contratos de repasse com municípios inadimplentes ou atrasados no pagamento de precatórios judiciais;
- 65 entidades privadas sem fins lucrativos cadastradas no Siconv sem que possuíssem, no mínimo, três anos de existência no CNPJ (12 convênios/contratos de repasse celebrados);
- 80 transferências para clubes e associação de servidores, no total de R\$ 31.849.818,35;
- 33 pagamentos efetuados por convenentes para clubes e associação de servidores, totalizando R\$ 503.914,20;
- 82 contratos firmados pelos convenentes com empresas inscritas no Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis);
- 676 contratos firmados pelos convenentes com empresas com pendências pecuniárias no Cadin, no âmbito de 331 convênios;

- 28 contratos firmados pelos convenientes com empresa cuja composição societária incluía servidores do órgão concedente (no âmbito de 21 convênios);
- 36 processos de seleção de fornecedores por convenientes em que participaram empresas com sócios em comum;
- 38.321 convênios/contratos de repasse sem parecer sobre o plano de trabalho (43% dos 87.399 celebrados);
- 970 convênios cujos projetos básicos ou termos de referência foram incluídos no sistema após a data da primeira transferência de recursos;
- 12.189 convênios em que não foi anexado projeto básico/termo de referência;
- 53 pagamentos realizados por convenientes em data anterior ao início da vigência do convênio/contrato de repasse, cujos valores totalizaram R\$ 1.491.097,47;
- 2.479 convênios/contratos de repasse sem prestação de contas após o vencimento do prazo (24% dos 10.318 convênios/contratos de repasse com prazo para prestação de contas expirado). Desses, somente 1.100 foram incluídos como inadimplentes;
- 2.319 convênios/contratos de repasse com contas prestadas em atraso;
- 546 partícipes (proponentes, executores ou intervenientes) com número do CNPJ inválido (19 desses partícipes chegaram a celebrar convênios e contratos de repasse);
- 12 partícipes que representavam diferentes entidades, apesar de terem sido cadastrados com um único CNPJ na base de dados;
- 12 usuários ativos do Siconv com números de CPF fictício (CPF de teste);
- 124 registros de dirigentes com nomes diferentes dos constantes na base de CPF da Receita Federal do Brasil;
- 10 convênios com entidades privadas sem fins lucrativos entre 1º/1 e 20/4/2012 sem processo prévio de chamamento público, tampouco justificativas para sua não realização.

Dessa forma, por meio do Acórdão 2.550/2013-TCU-Plenário, sessão de 18/9/2013, o Tribunal proferiu uma série de recomendações e determinações que visam ao aperfeiçoamento da gestão e do funcionamento do sistema por meio da melhoria dos seus controles internos, de forma a minimizar os riscos de falhas e irregularidades nas celebrações das transferências voluntárias.

O principal benefício deste trabalho consistiu na elevação do grau de conformidade dos instrumentos de transferências voluntárias celebrados com a União alcançado por meio da implantação e aperfeiçoamento dos controles internos do Siconv, eminentemente preventivos, com vistas a maximizar a eficácia na execução dos objetos desses ajustes e, por conseguinte, ampliar a efetividade das políticas públicas executadas por meio de convênios e contratos de repasse.

O sistema de gestão de convênios e contratos de repasse – Siconv

O Siconv foi criado após determinação do TCU contida no Acórdão 2.066/2006-TCU-Plenário e é o principal sistema utilizado pela União para controlar suas políticas públicas executadas por meio de transferências voluntárias a outros entes públicos (Estados, Distrito Federal e Municípios) e a entidades privadas sem fins lucrativos. A celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria devem ser registrados no referido sistema, conforme previsto no Decreto 6.170/2007.

A obrigatoriedade de sua utilização pelos concedentes (órgão/entidade da administração pública federal responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio) e convenientes (órgão/entidade da administração pública, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a administração federal pactua a celebração de convênio) advém também das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO – ex., Lei 12.465/2012, art. 19), facultando a possibilidade do

uso de outros sistemas de gerenciamento de transferências voluntárias, desde que haja obrigatoriamente uma transferência eletrônica de dados ao Siconv.

O Siconv consiste em um sistema desenvolvido em plataforma web que permite aos órgãos e entidades concedentes e convenientes o gerenciamento *online* via internet de todos os convênios e contratos de repasse cadastrados. Cabe ressaltar que o Siconv também permite às entidades convenientes o cadastro e manutenção dos registros de certames licitatórios, de contratos de prestação de serviço e de empresas (licitantes e contratadas) durante a execução dos objetos pactuados nos convênios/contratos de repasse celebrados. Em linhas gerais, o Siconv é responsável por controlar e registrar todo o ciclo de vida dos convênios/contratos de repasse.

Figura 1 – Dispersão dos recursos das transferências voluntárias, registradas no Siconv, que foram efetivamente liberados ao longo dos meses de janeiro/2009 até abril/2012.

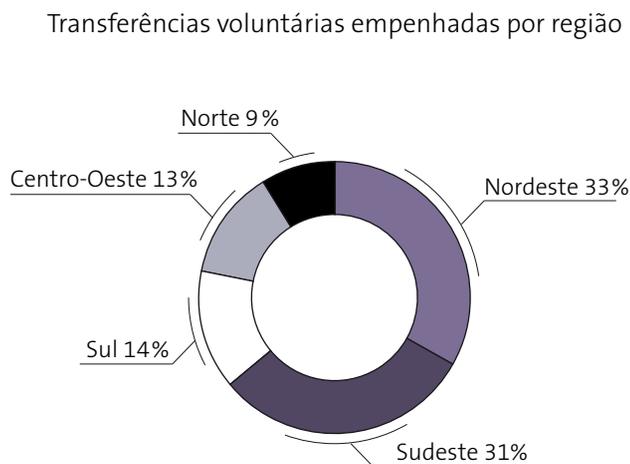


Contudo, nem todas as funcionalidades atualmente existentes no sistema foram disponibilizadas no início da sua operacionalização. O Siconv foi inicialmente desenvolvido pela Universidade Federal do Rio de

Janeiro (UFRJ) e entrou em produção em setembro de 2008. O Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) assumiu a operação e a manutenção do Siconv em meados de 2009, a partir de quando foram feitos diversos ajustes no sistema, além de implementados módulos relativos: à prestação de contas, em novembro de 2010; e à tomada de contas especial, ao acompanhamento e fiscalização e à ordem bancária de transferência voluntária (OBTV), todos em abril de 2012. Cumpre ressaltar que, ao final da fase de execução desta auditoria, o módulo OBTV estava disponível apenas para alguns casos selecionados no âmbito do projeto piloto.

Dos dados de convênios e contratos de repasse armazenados no Siconv, é possível agregar e extrair diversas informações e indicadores a respeito dos recursos de transferências voluntárias, a exemplo da distribuição por região do Brasil (Figura 2), por UF, por natureza do conveniente, entre outros. Além da potencialidade do sistema como fornecedor de informações gerenciais, registram-se, como boas práticas detectadas no Siconv, a integração com as bases cadastrais da Receita Federal do Brasil (RFB), com o Siafi e com a Imprensa Nacional, as quais mitigam os riscos de inconsistência nas informações compartilhadas e tornam mais eficiente a operacionalização do sistema.

Figura 2 – Distribuição das transferências voluntárias por região do Brasil, em valores empenhados (foram considerados os convênios e contratos de repasse celebrados em que houve empenho).



A base de dados do Siconv possuía, de acordo com os dados extraídos em 30/4/2012, 87.399 convênios/contratos de repasse celebrados, totalizando R\$ 67.916.317.281,89 em valores globais desses instrumentos. Desse valor, R\$ 44.301.062.256,81 compunha a soma de todos os empenhos de convênios e de contratos de repasse que foram confirmados ou registrados no Siafi. Já os valores liberados no âmbito dessas transferências perfaziam R\$ 13.754.557.658,06, já que em vários dos instrumentos formalizados não havia sido feita a liberação dos recursos à época.

O sistema é gerido pela Comissão Gestora do Siconv (Decreto 6.170/2007, art. 13, § 1º), órgão central criado para este fim, composto pelos seguintes entes: Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF), Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF/MP), Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP), Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU) e Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça (SNJ/MJ). A Secretaria-Executiva dessa Comissão é exercida pela SLTI/MP.

O que foi avaliado pelo TCU

O principal objetivo do trabalho foi avaliar se a existência de inconsistências nos dados e a ausência de controles internos possibilitavam a ocorrência de irregularidades na execução de convênios e contratos de repasse efetuados pela Administração Pública Federal (APF).

Assim, para dar suporte aos objetivos da fiscalização, foram elaboradas oito questões de auditoria que abordaram principalmente a verificação da consistência das informações constante no Siconv e se os requisitos estabelecidos na legislação para formalização, liberação e aplicação das transferências voluntárias estavam sendo respeitados, tendo sido também avaliados os mecanismos de controle existentes.

Por que foi avaliado

Em 2012, o TCU elegeu o Siconv como uma das prioridades de atuação fiscalizatória, considerando fatores de risco, materialidade e relevância do sistema, que se tornou a principal ferramenta utilizada para controlar as políticas públicas da União executadas por meio de transferências voluntárias a outros entes públicos.

Como se desenvolveu o trabalho

A presente fiscalização foi realizada na forma de auditoria de conformidade, seguindo as sistemáticas desse tipo de auditoria definidas no âmbito do TCU.

Considerando que o objetivo principal da auditoria era verificar a consistência dos dados do Siconv e os controles internos do sistema, optou-se por realizar trabalho de auditoria de dados, que é uma modalidade de auditoria de tecnologia da informação que aborda os dados contidos em meios de armazenamento eletrônico a fim de certificar se são íntegros, confiáveis e em conformidade com as leis que regem o negócio. Também foram empregadas técnicas de análise documental, entrevistas, observação direta e inspeção física.

Durante a fase de planejamento da fiscalização, foram definidas as questões e os procedimentos de auditoria (elaboração de matriz de planejamento) com base na análise da legislação pertinente às transferências voluntárias realizadas pelo Poder Público Federal. Nesse período, também foram feitas reuniões com os gestores do Siconv na SLTI/MP e com técnicos de Brasília e de Belo Horizonte do Serpro. Além disso, foram realizadas reuniões com técnicos da STN/MF e com gestores do Banco Central do Brasil (BCB). Ressalte-se, ainda, o relevante papel desempenhado pela Diretoria de Gestão de Informações Estratégicas do TCU para a consecução do objetivo da fiscalização.

Para responder às questões de auditoria, utilizaram-se, além da base de dados completa do Siconv atualizada até abril de 2012, mais dezessete bases de dados acessórias, algumas mantidas pelo próprio TCU e outras fornecidas por órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Federal (APF).

Dessa forma, foi possível executar uma série de procedimentos que previam comparar e verificar as informações constantes no Siconv com as mantidas por outras bases de dados cadastrais, como, por exemplo, para comparar os dados dos órgãos e entidades cadastrados no Siconv com os dados mantidos pelo Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) da RFB.

Os procedimentos de auditoria foram executados utilizando-se técnicas e ferramentas específicas de auditoria auxiliadas por computador (*Computer-assisted audit techniques – CAATs*), principalmente para manuseio das bases de dados selecionadas. Executaram-se, ao todo, 65 procedimentos para responder às questões de auditoria, dos quais 33 foram encontrados indícios de impropriedades que compuseram achados.

Cabe destacar que, em uma auditoria de dados, todos os indícios levantados pela equipe são encaminhados para os órgãos gestores das informações para que corroborem a análise e adotem as medidas saneadoras necessárias para corrigir os indícios confirmados. Dessa forma, os dados contendo os resultados dos procedimentos de auditoria foram posteriormente enviados à SLTI/MP e a outros órgãos responsáveis por proceder à apuração mais detalhada dos indícios de irregularidade detectados.

No que tange aos critérios de auditoria, utilizaram-se normativos que dispõem sobre a realização de transferências voluntárias pela União, em especial o Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127, de 29 de maio de 2008, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507, de 24 de novembro de 2011, a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, além de dispositivos constitucionais, legais, infralegais e da jurisprudência desta Corte de Contas pertinente ao Siconv e às transferências voluntárias.

Também empregaram-se como critério normas que estabelecem boas práticas em tecnologia da informação (TI), tais como o *Control Objectives for Information and related Technology 5* (Cobit 5), da *Information Systems Audit and Control Association* (Isaca), que provê um

modelo para Governança e Gestão de TI, e a Norma NBR ISO/IEC 27002:2005 (NBR 27002), que trata de aspectos relativos à segurança da informação.

Os gestores da SLTI/MP tiveram acesso à versão preliminar do relatório de fiscalização, a fim de que pudessem oferecer comentários sobre as constatações da equipe de auditoria, já que algumas das propostas de deliberação impactavam diretamente o Siconv, podendo gerar grande esforço ou ter elevada complexidade de implementação.

Os comentários dos gestores e as respectivas análises desses comentários pela equipe de auditores compuseram o relatório final de auditoria. Ao final, a equipe se posicionou pela manutenção das propostas constantes no relatório preliminar de auditoria, considerando que isso permitiria que a SLTI/MP vislumbresse e avaliasse novas oportunidades para evolução e aperfeiçoamento do sistema, por meio de estudos e levantamentos que indicassem a real efetividade e custo-benefício de implementação dessas propostas.

O que o TCU encontrou

Falhas no cadastramento de entidades privadas sem fins lucrativos

Encontraram-se indícios de que 65 entidades privadas sem fins lucrativos foram cadastradas no Siconv sem que possuíssem, no mínimo, três anos de existência no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) da RFB. Além disso, havia indícios de que foram celebrados doze convênios/contratos de repasse com essas entidades antes de atingirem os três anos de existência no CNPJ.

A Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008 estabelecia que para o cadastramento de entidades privadas sem fins lucrativos no Siconv deveria haver comprovação de “inscrição da entidade no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ pelo prazo mínimo de três anos”. No mesmo sentido dispunha a Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, que regia os convênios/contratos de repasse analisados à época. Todavia, algumas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a exemplo da Lei 12.017/2009, excepcionavam tal regra para

determinado conjunto de entidades privadas sem fins lucrativos, como no caso de associações ou cooperativas de coleta e processamento de material reciclável.

Além da existência formal da entidade privada, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011 exigia, para a celebração de convênios/contratos de repasse, que as interessadas comprovassem ter desenvolvido, nos últimos três anos, atividades referentes à matéria objeto do convênio. Com efeito, se ela nem possuem os três anos de existência, tampouco atenderão a esse requisito de caráter material para a celebração de convênios.

Assim, retirando-se as entidades enquadradas na exceção legal prevista nas LDOs, a equipe efetuou cruzamento de dados de entidades privadas sem fins lucrativos cadastradas no Siconv com o cadastro do CNPJ. Em seguida, foram enviados ofícios de requisição a diversos órgãos cadastradores para se certificar que esse documento foi exigido no momento do cadastramento.

Por meio das respostas recebidas, foi possível confirmar os casos identificados no procedimento de dados e, além disso, constatar que vários órgãos cadastradores não possuíam, à época do cadastramento, documento que comprovasse os três anos de inclusão da entidade no CNPJ. Houve, ainda, casos em que esse documento foi produzido após a solicitação da equipe de auditoria, o que indica possível desconhecimento desse requisito por parte dos responsáveis pela realização do cadastramento no Siconv.

Posteriormente, a equipe do Serpro responsável pelo desenvolvimento do Siconv confirmou que o sistema não possuía controle automatizado para impedir a celebração de convênios/contratos de repasse com entidades que ainda não atingiram o prazo de três anos de existência no CNPJ, visto que a integração com os sistemas da RFB não incluíam essa verificação.

Transferências voluntárias celebradas sem parecer sobre o plano de trabalho

Encontraram-se 38.321 registros de convênios/contratos de repasse celebrados (isto é, 43% dos 87.399 constantes como celebrados na base de dados do Siconv) em que não foi cadastrado o respectivo parecer

sobre o plano de trabalho (documento que contém as informações sobre a execução do objeto pactuado no convênio/contrato de repasse, como metas, etapas de execução, cronogramas, entre outros). De acordo com o fluxo de trabalho definido para o Siconv, o parecer sobre o plano de trabalho é a evidência de que foi efetuada análise sobre o plano de trabalho proposto pelos interessados em receber transferências voluntárias.

Segundo a Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127/2008, os planos de trabalho enviados pelos proponentes, assim como suas alterações, devem ser analisados pelos entes concedentes quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, também quanto à qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento. Frise-se que a mesma exigência também se encontra presente na Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011.

Ressalte-se que a não identificação de pareceres sobre planos de trabalho na base de dados do sistema não significa que esses inexistem, pois, conforme explicações colhidas junto ao Serpro, muitas vezes esses pareceres eram cadastrados de forma incorreta, como outros tipos de documentos, pelos usuários do sistema. Contudo, foi possível constatar que o Siconv não exige o registro de pareceres sobre os planos de trabalho (seja pela aprovação, seja pela reprovação do plano de trabalho) para o cadastramento e execução dos convênios/contratos de repasse, a despeito do disposto na legislação aplicável.

Transferências voluntárias para entidades inadimplentes

Foram efetuados cruzamentos de dados de convênios e contratos de repasse contidos no Siconv com dados constantes dos seguintes sistemas: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), que mantém informações sobre entidades inadimplentes em convênios; Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), que mantém informações sobre obrigações pecuniárias vencidas e não pagas para com órgãos e entidades da APF; e Cadastro de Entidades Devedoras Inadimplentes (Cedin), que concentra as informações dos estados/municípios que não estão cumprindo o pagamento de seus precatórios.

Identificaram-se indícios de que foram celebrados 179 convênios ou contratos de repasse com entidades que estavam, à época da assinatura do instrumento, inadimplentes em outros convênios cadastrados no Siafi. Como exemplo, pode-se citar a celebração de dez contratos de repasse, cuja soma equivale a R\$ 5.333.187,00, firmados com uma secretaria distrital/estadual de agricultura após esta ter sido incluída no Siafi como inadimplente de convênio, situação na qual ela permanecia até a conclusão desta auditoria.

Detectaram-se, também, indícios de que foram realizadas 518 transferências voluntárias para entidades que possuíam pendências pecuniárias registradas no Cadin à época da celebração do convênio ou contrato de repasse. A título de ilustração, cita-se o caso de convênio celebrado em 4/7/2008 com um governo distrital/estadual no valor de R\$ 835.328,50. Ocorre que o respectivo ente estava inscrito no Cadin desde 27/2/2008, sendo que a suspensão do registro no cadastro somente ocorreu em 3/9/2008, isto é, o conveniente estava inadimplente à época da assinatura do convênio.

No que diz respeito ao atraso de entes públicos para efetuarem o pagamento de precatórios judiciais, os resultados dos cruzamentos de dados efetuados com a base do Siconv e do Cedin apontaram indícios de que foram firmados 92 convênios/contratos de repasse com municípios em situação de inadimplência. Como exemplo, identificou-se a celebração de convênio, em 30/12/2011, com município incluído no Cedin como inadimplente quanto ao pagamento de precatórios desde 31/8/2011, ficando nessa condição até 16/1/2012.

A celebração de convênios/contratos de repasses com esses órgãos e entidades inadimplentes era vedada, à época, pelas Portarias Interministeriais MP/MF/CGU 127/2008 e 507/2011. Ademais, a Lei 10.522/2002 também obrigava os órgãos e entidades da APF, direta e indireta, a procederem à consulta prévia ao Cadin para celebração de convênios/contratos de repasse. Por fim, a Emenda Constitucional 62, de 9/12/2009 proibia o repasse de recursos federais a título de transferências voluntárias a entidades inadimplente com o pagamento de precatórios.

As situações relatadas evidenciam a necessidade de se efetuar algum tipo de integração do Siconv com sistemas que contenham informações de inadimplência de entidades com a APF. Contudo, também é neces-

sário garantir que esses sistemas tenham informações suficientemente detalhadas sobre a inadimplência consultada, de modo a conferir maior nível de confiabilidade aos gestores dos concedentes por ocasião da assinatura do convênio ou do contrato de repasse.

Transferências voluntárias para entidades cujo dirigente seja agente político

A legislação aplicável às transferências voluntárias proíbe a celebração de convênios/contratos de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como dirigente: agente político dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário; membro do Ministério Público; dirigente de órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera governamental; além dos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau das autoridades listadas anteriormente.

Tendo essa vedação em vista, a partir do cadastro de membros do Ministério Público da União (fornecido pelo próprio Ministério Público da União), do cadastro de magistrados das justiças estaduais e federal comum (fornecido pelo Conselho Nacional de Justiça), da base de dados de políticos eleitos (disponível no sítio do Tribunal Superior Eleitoral), da base do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) da APF, executou-se procedimento de auditoria para verificar se havia casos em que a vedação não foi observada.

Foram encontrados indícios de dezenove convênios celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos dirigidas por magistrados ou parentes até 2º grau destes. Além disso, foi encontrado um convênio celebrado com entidade privada sem fins lucrativos que incluía como um dos seus dirigentes membro do MPU.

Também foram identificados indícios de convênios firmados com entidades privadas sem fins lucrativos que tinham em seu quadro de dirigentes deputados estaduais eleitos (dois casos) ou seus respectivos parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau (quinze casos).

Além disso, constataram-se indícios de convênios firmados com entidades que tinham no quadro de dirigentes prefeitos e vereadores eleitos (51 casos) ou seus parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau (22 casos).

Constatou-se ainda que dois convênios resultantes de uma emenda parlamentar foram celebrados com entidade privada sem fins lucrativos em que um dos dirigentes era também secretário parlamentar do próprio autor da emenda ao Projeto de Lei Orçamentária Anual que originou os convênios. Apesar de não haver vedação expressa nesse sentido, considera-se que se trata de infração de natureza constitucional, que fere o princípio da impessoalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal) que deve nortear todo dispêndio de verbas públicas.

Por fim, considerando o grande volume de dados analisados e que os dados oriundos de sistemas informatizados constituem indícios que necessitam ser corroborados por evidências documentais, os resultados encontrados foram encaminhados aos órgãos competentes para aprofundamento das investigações e adoção das medidas saneadoras previstas na legislação, caso confirmados.

Transferências voluntárias para entidades cujos dirigentes tenham restrições perante o TCU

Encontraram-se 23 convênios/contratos de repasse celebrados com entidades sem fins lucrativos cujos dirigentes já tiveram contas julgadas irregulares por decisão definitiva do Tribunal de Contas da União (TCU) anteriormente à assinatura do convênio. Os casos encontrados ocorreram em virtude de cinco responsáveis que tiveram suas contas rejeitadas pelo Tribunal e continuaram a gerir recursos.

Contudo, a legislação aplicável não elenca a rejeição das contas pelo TCU como impedimento para a celebração de transferências voluntárias. Dessa forma, considerando as ocorrências identificadas e a similaridade das matérias, recomendou-se, aos órgãos competentes pelo estabelecimento de normas relativas à celebração de transferências voluntárias, a normatização, de modo expresso, de vedação de celebração de convênios/contratos de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos cujos dirigentes já tenham tido contas julgadas irregulares pelo TCU.

Liberação de recursos para clubes e associações de servidores

As Portarias Interministeriais MP/MF/CGU 127/2008 e 507/2011 vedavam a liberação de recursos para clubes e associação de servidores, bem como entidades congêneres, exceto para creches e escolas de atendimento pré-escolar.

Contudo, identificaram-se indícios de oitenta ordens bancárias referentes a transferências de recursos federais mediante convênios para clubes e associações de servidores, que, somadas, totalizaram R\$ 31.849.818,35. Além da liberação de recursos, detectaram-se indícios de 33 pagamentos efetuados por convenientes para entidades dessa natureza durante a execução dos convênios, totalizando a quantia de R\$ 503.914,20.

Cumpram-se destacar que o Siconv não possui controle específico que permita identificar se determinada entidade cadastrada se enquadra como clube, associação de servidores ou entidade congênere. Para isso, deve haver alteração prévia da legislação pertinente às transferências voluntárias no sentido de impor às entidades convenientes, como requisito para o seu cadastramento no Siconv, a obrigação de que o seu dirigente máximo declare se a entidade se enquadra ou não como clube, associação de servidores ou entidades congêneres.

Contratação de empresas com impedimentos perante a União

A despeito das vedações impostas pela legislação aplicável às transferências voluntárias, detectaram-se indícios de convenientes que firmaram contratos junto a empresas com impedimentos perante a União. Na base de dados do Siconv, identificaram-se 84 contratos firmados com empresas que estavam cadastradas como suspensas ou impedidas no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis), 676 contratos com empresas constantes como inadimplentes no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Ca-

din) e três contratos firmados com empresas cuja respectiva inscrição havia sido baixada pela Receita Federal do Brasil.

Com o objetivo de reduzir o número de ocorrências desse tipo no futuro, recomendou-se a alteração na legislação pertinente às transferências voluntárias no sentido de regulamentar a obrigatoriedade de se efetuar a consulta à situação do fornecedor selecionado nos cadastros tratados neste achado, criando-se os meios necessários para que os convenientes possam efetuar tais consultas.

Contratação de empresas pelos convenientes cuja composição societária inclua servidores públicos dos concedentes

Por meio da utilização da base de dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) da APF, foram encontrados indícios de 28 contratações de empresas pelos convenientes cuja composição societária incluía servidores do órgão concedente, perfazendo o montante de R\$ 366.345,38.

Apesar de não existir vedação legal expressa nesse sentido, o TCU já se manifestou pela referida proibição no âmbito do Acórdão 6.620/2010-TCU-2ª Câmara. Dessa forma, propôs-se que fosse analisada, pelos órgãos competentes pelo estabelecimento de normas relativas à celebração de convênios/contratos de repasse, a conveniência e a oportunidade de se incluir, no regulamento relativo às transferências voluntárias, dispositivo que vede os convenientes de contratar empresas cuja composição societária inclua servidores do órgão concedente.

Empresas com sócios em comum apresentando propostas no mesmo item licitado

Encontraram-se em 36 processos de seleção de fornecedores por convenientes indícios de participação de empresas com sócios em comum e que apresentaram propostas para o mesmo item de uma determinada licitação, fato que poderia restringir a isonomia e a competitividade dos certames, dos processos de cotação prévia e de pesquisa de mercado, favorecendo a incidência de conluio entre os participantes.

Assim, visando identificar previamente possíveis situações que deem ensejo à ocorrência desses conluíus, é recomendável que os responsáveis pela condução dos procedimentos licitatórios, bem como os fiscais dos concedentes, sejam alertados, no momento da inclusão no Siconv das informações referentes ao processo de seleção do fornecedor, sobre a composição societária das empresas participantes, de forma a ficarem atentos a atitudes potencialmente suspeitas envolvendo essas empresas.

Falhas na prestação e na análise das contas das transferências voluntárias

Encontraram-se 2.479 convênios/contratos de repasse em que não houve prestação de contas após o vencimento do prazo final. Além disso, em 50% dos casos em que as contas foram prestadas, ela foi registrada em atraso no Siconv, ou seja, após os prazos previstos na legislação.

Constatou-se também que o sistema não permite o registro da inadimplência das entidades que celebraram convênios/contratos de repasse e que não comprovaram a boa e regular aplicação dos recursos públicos (seja de forma automática, após a expiração dos prazos previstos para a prestação de contas, seja por meio de alguma outra funcionalidade para esse fim que esteja disponível aos usuários responsáveis pela fiscalização das transferências voluntárias).

Ademais, mesmo nos casos em que a inadimplência da prestação de contas das transferências voluntárias foi registrada no Siafi, o Siconv permitiu a celebração posterior de novos convênios com essas entidades (ver achado “Transferências voluntárias para entidades inadimplentes”).

Assim, pode-se concluir que o módulo de prestação de contas do Siconv carece de aperfeiçoamentos que permitam simplificar e facilitar a operacionalização do registro de inadimplências, alavancando a expectativa de controle por parte das entidades interessadas em celebrar convênios/contratos de repasse com a União.

Inconsistências de dados relativos a projetos básicos e termos de referência

A legislação específica dispõe de que o projeto básico ou o termo de referência deverá ser apresentado antes da celebração dos convênios/

contratos de repasse, sendo facultado ao concedente exigí-lo depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos.

Contudo, detectaram-se no Siconv 12.189 convênios sem que tivesse sido associado qualquer documento cadastrado nas respectivas abas “Projeto Básico/Termo de Referência”. Também foram identificados registros de 970 convênios celebrados cujos projetos básicos ou termos de referência foram incluídos no sistema após a data da primeira transferência de recursos feita pelo órgão concedente.

Cabe destacar, no entanto, que tais resultados não significam que esses documentos inexistam em meio físico (papel), sendo detectado que em muitos casos os convenientes cadastravam os documentos em outras opções do sistema (como anexos, por exemplo). Em outras situações, o projeto básico ou o termo de referência era apresentado ao órgão concedente dentro do prazo e incluído em meio digital no Siconv em momento posterior à liberação da primeira parcela.

Contudo, o procedimento executado demonstrou que inexistem controles no Siconv no sentido de impedir que o órgão concedente não seja capaz de liberar a primeira parcela de recursos enquanto o projeto básico ou o termo de referência não esteja incluído de forma adequada no sistema. Ressalte-se que esse controle facilitaria o exercício da atividade de fiscalização pelos órgãos de controle e pelo ente concedente.

Inconsistência de dados de partícipes

A falta de controles de entrada suficientes no Siconv no início da sua operacionalização permitiu o cadastramento de 546 registros com números do CNPJ inválidos na tabela de dados de órgão e entidades do sistema. Verificou-se, ainda, que 19 órgãos/entidades constantes nessa relação chegaram a se tornar partícipes de convênios e contratos de repasse, ou seja, chegaram a celebrar algum desses instrumentos.

Também identificaram-se doze registros de órgãos e entidades cadastrados no sistema que representavam diferentes entes, mas que compartilhavam o mesmo CNPJ na base de dados do Siconv.

Ressalte-se que a existência de registros inconsistentes de órgãos e entidades na base de dados do Siconv dificulta a correta identificação desses, fato que pode permitir que transferências voluntárias sejam

efetuadas a entes que não cumpram os requisitos exigidos pelas normas que regulamentam o assunto.

Inconsistência de dados de usuários e de dirigentes

Foram identificadas diversas inconsistências nas bases de dados de usuários e dirigentes de entidades sem fins lucrativos constantes no Siconv, como a existência de catorze registros de usuários/dirigentes de teste (com dados fictícios) em ambiente de produção, além de um registro de usuário e 124 registros de dirigentes cadastrados na base de dados do Siconv com informações incompatíveis com as constantes no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) da RFB (ex.: utilização de CPF de outras pessoas).

Também se identificaram outras inconsistências nos registros de dirigentes de entidades privadas sem fins lucrativos, como: quatro registros com datas de saída de dirigentes das respectivas entidades preenchidos com datas anteriores às suas datas de entrada e 524 registros de dirigentes que constavam como ativos, mas que já teriam cumprido o final dos seus respectivos mandatos.

A existência desses registros na base de produção, além de criar inconsistências, insere o risco potencial de que esses registros possam ser utilizados indevidamente no futuro.

Inconsistências dos convênios com dados mantidos pelo Siafi

Foram identificados casos de inconsistências entre informações de ordens bancárias (OB) de liberação de recursos mantidas pelo Siconv e pelo Siafi. Entre essas inconsistências, detectaram-se 934 OBs constantes no Siconv, mas que não constavam na base de dados do Siafi. Também reconheceram-se sessenta OBs que divergiam quanto aos valores registrados no Siconv e no Siafi.

A divergência entre a situação de convênios cadastrados no Siconv e no Siafi foi outra inconsistência detectada durante a execução do procedimento de auditoria. Identificou-se que, dos 9.498 registros de convênios no Siconv que constavam na situação aguardando a prestação

de contas, 2.886 (30%) não se encontravam com esse estado no Siafi. Ademais, encontrou-se também 904 convênios/contratos de repasse que constavam como inadimplentes no Siafi à época da extração, mas não estavam como tal no Siconv.

A existência de inconsistências entre esses dois sistemas, que são críticos para o acompanhamento de convênios pelos gestores e pelas entidades de fiscalização, cria situações de conflito e pode acabar por influenciar gestores na tomada de decisões impróprias ou incorretas. Dessa forma, fizeram-se recomendações com vistas à adequação dos controles de integração entre esses sistemas.

Manifestação dos gestores sobre a auditoria

Em decorrência da existência de propostas de deliberação do relatório que poderiam gerar impactos significativos às atividades do órgão gestor do Siconv, encaminhou-se cópia do relatório preliminar desta auditoria à SLTI/MP a fim de que ela pudesse oferecer comentários sobre as conclusões e as propostas constantes no trabalho. Dessa forma, o órgão pode manifestar-se e trazer argumentos e informações complementares para cada um dos achados constantes do relatório preliminar.

De forma geral, a SLTI/MP informou que já estava promovendo a ampliação da integração já existente entre o Siconv e outros sistemas (a exemplo dos sistemas da RFB), para incluir diversas verificações que atenderiam as recomendações do relatório. Ainda nesse sentido, informou que efetuará estudos para analisar a viabilidade e o impacto de integrar o Siconv a outros sistemas citados no relatório, como a base de dados de políticos eleitos mantida pelo TSE. Adicionalmente, garantiu que iria ajustar outras funcionalidades do sistema com vistas a atender diversas das necessidades de controle identificadas.

A SLTI/MP enfatizou que algumas dessas funcionalidades permitirão aos usuários do sistema registrar novos eventos, como situações de prestação de contas. Adicionalmente, iria promover estudos para

implementar alertas aos usuários durante determinadas etapas críticas do ciclo de vida dos convênios/contratos de repasse, como na celebração desses instrumentos, por exemplo.

Contudo, o gestor entendeu que diversas das verificações sugeridas na auditoria caberiam aos próprios entes convenientes e, em última instância, aos órgãos concedentes quando da análise da prestação de contas final. Registrou, ainda, as dificuldades encontradas para promover orientação dos usuários do Siconv, dada a elevada quantidade desses, sua alta rotatividade e presença de usuários em regiões remotas.

Quanto às inconsistências identificadas na base de dados do sistema, a SLTI/MP comunicou que apurará os casos encaminhados e que, também, promoverá estudos sobre a viabilidade de se implantar novos controles no sistema. Por fim, informou que as recomendações do relatório para alterações dos normativos relativos à celebração de convênios/contratos de repasse serão submetidas à Comissão Gestora do Siconv.

Após a análise dos comentários dos gestores, a equipe de auditoria posicionou-se pela manutenção das propostas apresentadas no relatório final de auditoria, pois entendeu que isso permitiria à SLTI/MP vislumbrar e avaliar novas oportunidades para evolução e aperfeiçoamento do sistema, por meio de estudos e levantamentos que indiquem a real efetividade e custo-benefício de implementação das propostas apresentadas.

O que pode ser feito para melhorar o Siconv

A análise de todos esses achados de auditoria demonstrou que, apesar de se tratar do principal sistema para gestão e acompanhamento de transferências voluntárias no âmbito da União, e de terem sido detectadas boas práticas, como as integrações com outros sistemas, e importantes avanços e esforços da SLTI/MP e do Serpro para melhorá-lo, o Siconv ainda necessita de aprimoramentos para reduzir a ocorrência de falhas e irregularidades na condução das políticas públicas por meio de transferências voluntárias.

Considera-se que, com a implementação dos aprimoramentos e dos controles constantes do acórdão resultante da auditoria, o Siconv contribuirá ainda mais para a conformidade dos instrumentos de transferências voluntárias celebrados com a União e, por conseguinte, para a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais.

Adicionalmente, entende-se que os usuários do Siconv também devem ser orientados pela SLTI/MP, enquanto gestora do sistema, de forma a não incorrerem nas impropriedades identificadas no âmbito desta auditoria. Nesse sentido, faz-se necessária a revisão e atualização dos manuais de utilização do Siconv no que diz respeito aos procedimentos adotados por cadastradores, por concedentes, por convenientes e por intervenientes no âmbito do cadastramento, da formalização, da execução e da prestação de contas das transferências voluntárias, dando a devida divulgação aos usuários do sistema.

Benefícios da implementação das determinações e recomendações do TCU

O principal benefício da implementação das determinações e recomendações é a elevação do grau de conformidade dos instrumentos de transferências voluntárias celebrados com a União, alcançado por meio da implantação e aperfeiçoamento dos controles internos do Siconv, com vistas a maximizar a eficácia na execução dos objetos desses ajustes e, por conseguinte, ampliar a efetividade das políticas públicas executadas por meio de convênios e contratos de repasse.

Acórdão 2.550/2013 – TCU – Plenário

- 1 Processo TC 007.657/2012-9
- 2 Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
- 3 Interessado: Tribunal de Contas da União.
- 4 Unidade: Secretaria de Logística e Tecnologia da In-
 formação do Ministério do Planejamento, Orçamento e
 Gestão – SLTI MPOG.
- 5 Relatora: ministra Ana Arraes.
- 6 Representante do Ministério Público: não atuou.
- 7 Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia
 da Informação – Sefti.
- 8 Advogado: não há.

9 Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria de conformidade realizada nas bases de dados do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv, visando atender ao Tema de Maior Significância 9 de 2012.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:

- 9.1 com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c
 o art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar à
 Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação que

- 9.1.1 em atenção à Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, art. 22, incisos V e VII, oriente órgãos e entidades responsáveis pelo cadastramento de entidades privadas sem fins lucrativos no Siconv quanto à necessidade de comprovar a inscrição dessas entidades no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ pelo prazo mínimo de três anos;
- 9.1.2 em atenção ao art. 22, inciso V, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, implante controle no Siconv que, no momento do cadastramento naquele sistema ou da celebração de instrumento de transferência voluntária, alerte o cadastrador ou o concedente a respeito da condição de entidades privadas sem fins lucrativos que não tenham completado três anos de existência no CNPJ e exija justificativa expressa para prosseguimento do cadastramento ou celebração do instrumento;
- 9.1.3 em atenção ao art. 26 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, promova alterações no Siconv para que, no momento da aprovação do instrumento de transferência voluntária, o sistema exija cadastramento do respectivo parecer do concedente sobre o plano de trabalho enviado pelos proponentes e impeça o registro da celebração do instrumento, em caso do não cumprimento da exigência;
- 9.1.4 em atenção à Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, art. 10, inciso IV, implante no Siconv controle que alerte o concedente acerca da celebração de novo instrumento de transferência voluntária com entidade em situação de inadimplência no Siafi em relação a instrumento anterior e exija justificativa expressa do concedente para prosseguimento da celebração;
- 9.1.5 em atenção ao art. 10, inciso IV, e ao art. 38, inciso V, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, c/c o art. 6º, inciso III, da Lei 10.520/2002 e ao art. 97, § 10, inciso IV, alínea “b”, c/c o § 1º, inciso II, e com os §§ 2º e 6º do mesmo artigo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, oriente os concedentes a verificarem, antes de

celebrarem instrumento de transferência voluntária, a situação dos respectivos partícipes quanto: (i) à inadimplência em outros instrumentos de transferência voluntária, (ii) à existência de débito para com a administração pública federal e (iii) à existência de atraso no pagamento de precatórios judiciais, por meio de consultas ao Cauc, ao Siafi, ao Cadin e ao Cedin;

- 9.1.6 em atenção à Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, art. 10, inciso II, implante no Siconv controles para alertar o concedente, antes da formalização do instrumento de transferência voluntária, que a entidade privada sem fins lucrativos interessada em celebrar o ajuste possui dirigentes que se declararam em situação vedada pela legislação e que exija justificativa expressa, caso o concedente deseje proceder à celebração do instrumento;
- 9.1.7 em atenção à Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, art. 72, § 3º, promova alterações no Siconv com vistas a permitir registro da inadimplência das entidades que não prestarem contas no prazo previsto pela legislação aplicável ou que tiverem as contas rejeitadas pelo concedente;
- 9.1.8 em atenção à Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, art. 10, inciso IV, implante controles no Siconv que alertem o concedente acerca da celebração de novos instrumentos de transferência voluntária com entidades em situação de inadimplência no Siconv com respeito a outros instrumentos e que exija justificativa expressa do concedente, caso deseje proceder à celebração do ajuste;
- 9.1.9 em atenção ao Decreto 6.170/2007, art. 13, § 5º:
 - 9.1.9.1 oriente os concedentes sobre a necessidade de registrar a inadimplência das entidades que não prestarem contas no prazo previsto ou tiverem contas rejeitadas, mediante adoção do procedimento previsto na Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011, art. 72, e alerte-os de que o descumprimento desta obrigação poderá ensejar responsabilização dos servidores envolvidos;

- 9.1.9.2 enquanto não forem promovidas alterações no Siconv que permitam registro de inadimplência, oriente os concedentes a registrarem tal condição no Siafi e instrua-os sobre como realizar esta operação;
- 9.1.10 em atenção ao art. 37, *caput* e § 1º, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, promova alterações no Siconv para impossibilitar a liberação da primeira parcela de recursos enquanto o projeto básico ou o termo de referência não for incluído na aba “Projeto Básico/Termo de Referência” do sistema e enquanto tal condição não houver sido confirmada pelo concedente no sistema, com exceção das situações previstas no § 1º e no § 7º do art. 37 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, nas quais o Siconv deverá exigir inclusão de despacho fundamentado, em campo próprio, como condição necessária para liberação dos recursos;
- 9.1.11 verifique os 546 (quinhentos e quarenta e seis) registros de partícipes identificados com dados de CNPJ inválidos, constantes no arquivo “P1_1_1ParticipesCNPJInvalidos.xls”, além dos 12 (doze) registros de partícipes cadastrados na base do sistema com o mesmo CNPJ, mas com divergências cadastrais, constantes no arquivo “P1_1_5NomesDivergentesFiltrado.xls”, com vistas a corrigir esses registros;
- 9.1.12 verifique os seguintes registros, identificados nas tabelas de usuários e dirigentes de entidades constantes no Siconv, e efetue as correções necessárias:
- 9.1.12.1 12 (doze) registros de usuários de teste, constantes no arquivo “P1_1_2UsuariosTeste.xls”;
- 9.1.12.2 1 (um) registro de usuário com dados divergentes dos cadastrados na base de CPF da RFB, constante no arquivo “P1_1_2UsuariosDivergenteCPF.xls”;
- 9.1.12.3 2 (dois) registros de dirigentes de teste, constantes no arquivo “P1_1_2DirigentesTeste.xls”;

- 9.1.12.4 124 (cento e vinte e quatro) registros de dirigentes de entidades com dados divergentes dos cadastrados na base de CPF da RFB, constantes no arquivo “P1_1_2DirigentesDivergenteCPF.xls”;
- 9.1.13 verifique os seguintes casos de dirigentes ativos no Siconv e efetue a atualização ou a exclusão desses registros:
 - 9.1.13.1 4 (quatro) registros de dirigentes ativos com datas de saída das respectivas entidades preenchidos com datas anteriores às datas de entrada, constantes no arquivo “P1_1_7DirigentesDatasDivergentes.xls”;
 - 9.1.13.2 233 (duzentos e trinta e três) registros de dirigentes ativos que não estavam associados a um quadro válido de dirigentes, constantes no arquivo “P1_1_7DirigentesSemQuadro.xls”;
 - 9.1.13.3 524 (quinhentos e vinte e quatro) registros ativos de dirigentes de entidades cujos mandatos já tinham expirado à época da extração da base de dados (maio de 2012), constantes no arquivo “P1_1_7DirigentesSemMandato.xls”;
- 9.1.14 apure as seguintes inconsistências entre os sistemas Siconv e Siafi e efetue, se necessário, a devida correção dos respectivos registros e a adequação dos controles de integração entre os sistemas, com vistas a impedir a perpetuação dessas impropriedades (achado 2.15):
 - 9.1.14.1 934 (novecentas e trinta e quatro) ordens bancárias constantes no Siconv que não foram canceladas, mas que não se encontram registradas na base de dados do Siafi, constantes no arquivo “P1_1_6ConveniosSemOBSiafi.xls”;
 - 9.1.14.2 60 (sessenta) ordens bancárias com valores divergentes registrados no Siconv e no Siafi, constantes no arquivo “P1_1_6ConveniosValDivergente.xls”;
 - 9.1.14.3 2.886 (dois mil, oitocentos e oitenta e seis) registros de convênios que, no Siconv, se apresentam na situação “aguardando prestação de contas”, apesar de estarem em situação diversa na base de dados do Siafi, constantes no arquivo “A1.1-InconsistênciaQtoAPC.xls”;

- 9.1.14.4 904 (novecentos e quatro) registros de convênios/contratos de repasse que, no Siafi, encontram-se como inadimplentes, apesar de não estarem nesta situação na base de dados do Siconv, constantes no arquivo “A1.1-InconsistênciaQtoAi-nadimplência.xls”;
- 9.2 com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno, recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação que:
- 9.2.1 em atenção à Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, art. 10, inciso II, estude a viabilidade de promover a integração do Siconv com a base de dados de políticos eleitos mantida pelo TSE, disponível em sítio daquela Corte na Internet, a fim de possibilitar que o concedente, no momento da celebração da transferência voluntária, esteja ciente de que o conveniente possui em seu quadro de dirigentes agente político de poder Executivo ou Legislativo federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal;
- 9.2.2 em analogia ao Decreto 6.170/2007, art. 2º, inciso V, c/c a Lei 8.443/1992, art. 16, inciso III, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”, e em analogia à Lei Complementar 64/1990, art. 1º, inciso I, alínea “g”, promova alterações no Siconv para emitir alerta aos concedentes, no momento da análise das propostas apresentadas por entidades privadas sem fins lucrativos, sobre a existência de contas de seus dirigentes julgadas irregulares pelo TCU;
- 9.2.3 a fim de possibilitar efetividade no cumprimento do art. 52, inciso VIII, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, promova alterações no Siconv para que o sistema analise a existência de indícios de que a entidade que deseja receber transferências voluntárias se enquadra como clube, associação de servidores ou entidade congênere e emita alerta ao concedente;
- 9.2.4 em atenção ao art. 87, *caput*, ao art. 88, incisos I, II e III, ao art. 27, inciso IV, e ao art. 29, inciso I, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 62 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU

507/2011, e ao art. 6º, inciso III, da Lei 10.522/2002, oriente os partícipes de instrumentos de transferência voluntária a verificarem a situação do fornecedor selecionado no Ceis, por meio de acesso ao Portal da Transparência na Internet, e no CNPJ, mediante consulta ao portal da RFB na Internet, antes de solicitar a prestação do serviço ou a entrega do bem;

9.2.5 em atenção ao art. 6º, inciso III, da Lei 10.522/2002, estude a viabilidade de criar forma de acesso ao Cadin pelos partícipes de instrumentos de transferência voluntária, a fim de que estes possam verificar se o fornecedor contratado possui créditos não quitados para com o setor público federal antes de solicitar a prestação do serviço ou a entrega do bem;

9.2.6 em atenção ao princípio da impessoalidade, à Lei 8.666/1993, art. 9º, inciso III, e aos acórdãos 1.159/2012 e 1.019/2013, ambos do Plenário do TCU, oriente os concedentes a alertarem seus servidores de que é ilegal a contratação, pelos partícipes de instrumento de transferência voluntária, de empresas cuja composição societária inclua servidores públicos do concedente;

9.2.7 em atenção ao princípio da economicidade e à Lei 8.666/1993, art. 90, altere o Siconv para emitir, no momento da inclusão das informações referentes ao processo de seleção do fornecedor, alertas aos usuários dos concedentes e dos partícipes de instrumento de transferência voluntária sobre a apresentação de lances ou propostas, para o mesmo item, por empresas que possuam sócios em comum, com vistas a auxiliá-los na identificação de atitudes suspeitas no decorrer do processo de seleção que possam sugerir formação de conluio entre essas empresas;

9.2.8 em atenção à Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, art. 10, inciso IV, promova integração entre Siconv e Siafi para unificar a informação de inadimplência dos partícipes de instrumento de transferência voluntária;

9.2.9 em atenção à Prática de Gestão DSS06.02 do Cobit 5, crie no Siconv controle que desative automaticamente registros

de dirigentes com data de término de mandato ultrapassada, com vistas a possibilitar que o sistema reflita a situação real do dirigente na entidade;

- 9.2.10 em atenção ao princípio da eficiência e à Prática de Gestão DSS06.02 do Cobit 5, aperfeiçoe a integração entre o Siconv e o Siafi para manter a consistência da situação dos instrumentos de transferência voluntária nos dois sistemas;
- 9.3 com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno, recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que, a fim de possibilitar maior eficácia no cumprimento do art. 38 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, estude a viabilidade de ampliação do Cauc, para que abarque informações sobre impedimentos de entidades privadas sem fins lucrativos que desejem receber transferências voluntárias da União, de forma a englobar as exigências aplicáveis às entidades dessa natureza, e encaminhe a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da ciência desta deliberação, as providências adotadas para atendimento desta recomendação ou esclarecimentos pertinentes para o caso de sua não implementação;
- 9.4 com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno, recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Ministério da Fazenda e à Controladoria-Geral da União que:
 - 9.4.1 em atenção ao Decreto 6.170/2007, art. 2º, inciso V, e em analogia à Lei Complementar 64/1990, art. 1º, inciso I, alínea “g”, regulamentem a proibição contida no Decreto 6.170/2007, art. 2º, inciso V, de modo a vedar a celebração de instrumentos de transferência voluntária com entidades privadas sem fins lucrativos cujos dirigentes tenham tido contas julgadas irregulares em decorrência das situações previstas no art. 16, inciso III, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”, da Lei 8.443/1992, com análise da possibilidade de definir um limite temporal para a referida vedação, a contar da decisão

definitiva do Tribunal de Contas da União, com vistas a não tornar perpétua a proibição;

- 9.4.2 para dar efetividade ao art. 52, inciso VIII, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, proponham a positivação, na legislação pertinente a transferências voluntárias, da obrigatoriedade de o dirigente máximo da entidade privada conveniente declarar se a entidade se enquadra ou não como clube, associação de servidores ou congêneres como requisito para seu cadastramento no Siconv;
- 9.4.3 para dar efetividade ao art. 87, *caput*, ao art. 88, incisos I, II e III, ao art. 27, inciso IV, e ao art. 29, inciso I, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 62 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, regulamentem a obrigatoriedade de o partícipe de instrumento de transferência voluntária consultar a situação do fornecedor selecionado no Ceis, por meio de acesso ao Portal da Transparência na Internet, e no CNPJ, mediante consulta ao portal da RFB na Internet, antes de solicitar a prestação do serviço ou a entrega do bem;
- 9.4.4 em atenção ao princípio da impessoalidade, à Lei 8.666/1993, art. 9º, inciso III, e aos acórdãos 1.159/2012 e 1.019/2013, ambos do Plenário do TCU, incluam, no regulamento relativo às transferências voluntárias, dispositivo que vede aos partícipes de instrumento de transferência voluntária contratar empresas cuja composição societária inclua servidores do concedente;
- 9.5 dar ciência ao Conselho Nacional de Justiça de que a não inclusão no Cedin, pelos Tribunais de Justiça, das entidades que não liberam tempestivamente os recursos de que tratam o inciso II do § 1º e os §§ 2º e 6º do artigo 97 do ADCT atenta contra o art. 34 da Resolução CNJ 115/2010;
- 9.6 com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno, recomendar ao Conselho Nacional de Justiça que, à semelhança da Prática de Gestão DSS06.02 do Cobit 5, aperfeiçoe o Cedin para

contemplar informações mais detalhadas sobre decisões judiciais que determinem a inclusão de certa entidade no cadastro, tais como número, veículo oficial de divulgação e cópia do arquivo em meio digital, entre outras necessárias para garantir a completude da informação;

- 9.7 dar ciência ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na condição de órgão central do Sistema de Serviços Gerais, da existência de indícios de 19 (dezenove) convênios/contratos de repasse firmados com entidades privadas sem fins lucrativos dirigidas por magistrados ou seus parentes até o segundo grau, de 1 (um) ajuste firmado com entidade dirigida por membro do Ministério Público da União e de 68 (sessenta e oito) ajustes celebrados com entidades dirigidas por deputados estaduais, prefeitos, vereadores ou seus parentes até o segundo grau (Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, art. 10, inciso II);
- 9.8 com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na condição de órgão central do Sistema de Serviços Gerais, que:
 - 9.8.1 verifique, na base de dados do Siconv e mediante a realização das diligências que se fizerem necessárias, a ocorrência de convênios/contratos de repasse firmados com entidades privadas sem fins lucrativos cujos dirigentes eram agentes políticos ou seus cônjuges, companheiros ou parentes até o segundo grau (Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, art. 10, inciso II);
 - 9.8.2 confirmadas as irregularidades, demande dos órgãos repassadores as providências cabíveis, no sentido de proceder à responsabilização e ao disciplinamento dos ajustes futuros;
 - 9.8.3 informe a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, as providências adotadas pelos órgãos repassadores de que trata o subitem anterior;

- 9.9 com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação que, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da ciência deste acórdão, encaminhe ao TCU plano de ação para implementação das medidas requeridas neste acórdão, contendo:
- 9.9.1 para cada determinação, o prazo e a unidade responsável pelo desenvolvimento das ações;
- 9.9.2 para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, o prazo e a unidade responsável pelo desenvolvimento das ações;
- 9.9.3 para cada recomendação cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna, justificativa da decisão;
- 9.10 aplicar a chancela de sigilo ao DVD citado na peça 254, que contém resultados dos cruzamentos e descrição dos procedimentos, ao Anexo III do relatório (peça 261) e às peças 12, 17, 19, 20, 28, 29, 36, 56, 58, 61, 108, 113, 114, 116-118, 139-143, 148-190, 192, 204-206, 218, 220, 225, 228, 234, 237, 239 e 241 destes autos, de modo a preservar a identidade dos agentes políticos envolvidos na auditoria, nos termos do art. 2º, inciso XXI, e 9º da Resolução TCU 191/2006;
- 9.11 encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram:
- 9.11.1 à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação;
- 9.11.2 ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- 9.11.3 à Controladoria-Geral da União;
- 9.11.4 à Secretaria do Tesouro Nacional;
- 9.11.5 ao Ministério da Fazenda;
- 9.12 arquivar os autos.

Publicação

- 10 Ata n° 36/2013 – Plenário.
- 11 Data da Sessão: 18/9/2013 – Ordinária.
- 12 Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2550-36/13-P.

Quórum

- 13 Especificação do quórum:
 - 13.1 Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).
 - 13.2 Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

Responsabilidade pelo Conteúdo

Secretaria de Fiscalização
de Tecnologia da Informação

Responsabilidade Editorial

Secretaria-Geral da Presidência
Secretaria de Comunicação
Núcleo de Criação e Editoração

Projeto Gráfico, Diagramação e Capa

Núcleo de Criação e Editoração

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização
de Tecnologia da Informação
SAFS Qd 4 Lote 1 - Anexo I Sala 311
70042900 Brasília - DF
Tel.: (61) 3316-5371
sefti@tcu.gov.br

Ouvidoria

Tel.: 0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br
Impresso pela Sesap/Segedam

NEGÓCIO

Controle externo da Administração Pública e da gestão dos recursos públicos federais

MISSÃO

Controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade

VISÃO

Ser reconhecido como instituição de excelência no controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública