

GRUPO I - CLASSE V - Plenário

TC-015.568/2005-1

Natureza: Relatório de Auditoria.

Entidades/órgãos: Ministério do Esporte, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Ciência e Tecnologia, Controladoria-Geral da União, Fundo Nacional de Saúde, Fundação Nacional de Saúde, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação - Capes, Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira - Coiab, Conselho Indígena de Roraima - CIR, Coordenação da União das Nações e Povos Indígenas de Rondônia, Norte de Mato Grosso do Sul e Sul do Amazonas - Cunpir, **Urihi Saúde Yanomami**, Fundação de Apoio ao Menor de Feira de Santana - FAMFS, Avante Qualidade Educação e Vida ONG, Associação Goiana de Integralização e Reabilitação - Agir, Fundação Amadeu Filomeno - FAF, Associação Plantas do Nordeste - APNE e Fundação Getúlio Vargas - FGV.

Interessado: Secretaria Adjunta de Fiscalização

SUMÁRIO: Relatório Consolidado das Auditorias realizadas com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados pela União ou entidades da Administração Indireta a Organizações Não-Governamentais, por meio de convênios, contratos de repasse e instrumentos similares. Determinações. Recomendações.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Relatório Consolidado das Auditorias com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados pela União ou por entidades da Administração Indireta a Organizações Não-Governamentais - ONGs, no período de 1999 a 2005, por meio de convênios, contratos de repasse e instrumentos similares. A auditoria foi realizada sob a sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada - FOC, tendo sido autorizada pelo Acórdão n. 879/2005-Plenário, o qual aprovou o Plano de Fiscalização do segundo semestre de 2005.

2. O planejamento, a orientação dos trabalhos e a consolidação dos resultados ficaram a cargo da Secretaria Adjunta de Fiscalização - Adfis, sendo que outras oito Unidades Técnicas participaram da execução descentralizada: as Secretarias de Controle Externo nos Estados do Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia e Roraima. Consta do Relatório de Auditoria, elaborado pela Adfis, que cada uma dessas Unidades Técnicas emitiu suas próprias portarias de fiscalização e autuou um processo independente, no qual foram feitas as diligências necessárias e foram apresentadas as propostas de audiências, citações, determinações aos concedentes e aos convenentes e demais providências pertinentes a cada caso.

3. Inicialmente, foram selecionadas para serem auditadas 11 ONGs, quantitativo este reduzido para 10, após a exclusão da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa - RNP, em função da escassez de recursos humanos para atuar na execução da auditoria no âmbito da Secex/RJ (fl. 26). As fls. 5/8 estão discriminados os critérios utilizados para a seleção das ONGs, que podem ser assim resumidos: materialidade dos recursos repassados, entidades investigadas pela CPI das ONGs do Congresso Nacional e menção das ONGs em matérias de jornais e revistas. Além disso, não foram selecionadas entidades com domicílio em São Paulo, no Rio Grande do Sul e no Distrito Federal, tendo em vista que as Secretarias de Controle Externo nesses Estados estavam envolvidas com o atendimento de solicitações feitas pelo Congresso Nacional (TCs 003.132/2005-4 e 003.067/2005-4).

4. Dessa forma, as Organizações Não-Governamentais a seguir relacionadas foram selecionadas para formarem o conjunto de entidades auditadas (fl. 71) :

Entidade Selecionada	Conveniente - número de convênios analisados
Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira - Coiab	Fundação Nacional de Saúde - 3 convênios
Conselho Indígena de Roraima - CIR	Fundação Nacional de Saúde - 3 convênios
Coordenação da União das Nações e Povos Indígenas de Rondônia, Norte de Mato Grosso do Sul e Sul do Amazonas - Cunpir	Fundação Nacional de Saúde - 3 convênios
Urihi Saúde Yanomami	Fundação Nacional de Saúde - 3 convênios
Fundação de Apoio ao Menor de Feira de Santana - FAMFS	Ministério do Esporte - 3 convênios
Avante Qualidade, Educação e Vida ONG	Ministério do Trabalho e Emprego - 1 convênio Controladoria-Geral da União - 2 convênios
Associação Goiana de Integralização e Reabilitação - Agir	Ministério da Saúde/Fundo Nacional de Saúde - 3 convênios
Fundação Amadeu Filomeno - FAF	Ministério da Saúde/Fundo Nacional de Saúde - 3 convênios
Associação Plantas do Nordeste - APNE	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - 2 convênios Ministério da Ciência e Tecnologia - 1 convênio
Fundação Getúlio Vargas - FGV	Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - 1 convênio

5. Os 28 convênios analisados pelas unidades técnicas totalizam R\$ 150.698.123,93 (cento e cinquenta milhões, seiscentos e noventa e oito mil, cento e vinte e três reais e noventa e três centavos), sendo que 44,2% desse valor concentrou-se em seis convênios auditados pela Secex-RR, 14,5% em convênios analisados pela Secex-AM e 11,1% em ajustes submetidos ao exame da Secex-BA. Os convênios tinham os mais variados objetos, dentre eles: saúde indígena, concessão de bolsas de estudo para formação de mestres e doutores, apoio ao menor em situação de risco social, construção de hospital, aquisição de equipamentos, manutenção de unidade básica de saúde, conservação de recursos naturais e capacitação de membros de conselhos municipais, assim como de jovens no âmbito do Programa Primeiro Emprego (fl. 78).

6. Durante a fase de planejamento, a Adfis elaborou as matrizes de planejamento e de procedimentos, constantes das fls. 35/68, com as 24 perguntas abaixo discriminadas a serem respondidas na fase de execução:

- O objeto do convênio pactuado é compatível com o objetivo do programa e com a finalidade da ação orçamentária a que se vincula?

- As condições da conveniente para consecução do objeto foram devidamente avaliadas e os seus objetivos estatutários ou regimentais têm relação com o objeto pactuado?

- O Plano de Trabalho contém as informações obrigatórias e a especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido e/ou dos serviços a serem prestados?

- Foi comprovada a situação de regularidade fiscal e cadastral do conveniente perante a Administração Pública?

- Houve adequada apreciação do texto das minutas do convênio e de seus aditivos pelos setores técnicos e jurídico do órgão/entidade concedente, acompanhado dos documentos previstos no art. 4º da IN STN n. 1/1997, e a aprovação da autoridade competente deu-se após e fundamentou-se nestes pareceres?

- Foram observadas as hipóteses as vedações de celebração previstas no art. 5º e no parágrafo único do art. 25 da IN STN n. 1/1997?

- Há indícios de ocorrência de procedimentos fraudulentos com relação à condução do processo que indiquem possível ocorrência de direcionamento de licitação ou de licitação montada?
- Há indícios de ocorrência de procedimentos fraudulentos com relação às propostas apresentadas que indiquem possível ocorrência de conluio entre as empresas ou de licitação montada?
- Há indícios de ocorrência de procedimentos fraudulentos com relação às empresas participantes que indiquem possível ocorrência de conluio, de direcionamento de licitação ou de licitação montada?
- O orçamento apresenta sobrepreço?
- A fiscalização do convênio e o acompanhamento de sua realização são efetivamente realizados pela Unidade?
- A natureza e a especificação do objeto contratual e o valor inicialmente contratado foram mantidos durante a execução, ressalvadas as alterações, porventura ocorridas, de acordo com o estabelecido na legislação?
- O pagamento dos valores contratados está sendo realizado de acordo com o previsto na legislação e no instrumento contratual?
- Os bens, serviços ou obras objeto do contrato foram efetivamente recebidos/prestados, de acordo com as especificações?
- Os recursos liberados foram depositados e geridos em conta bancária específica?
- A movimentação dos recursos na conta específica do convênio está devidamente respaldada por documentos que comprovam a prestação dos serviços/entrega de materiais?
- A contrapartida financeira prevista está sendo executada?
- Há indícios de procedimentos fraudulentos com relação às notas fiscais de prestação de serviços ou fornecimento de bens?
- Os resultados obtidos são compatíveis com os propósitos do convênios?
- A prestação de contas está constituída dos elementos exigidos e foi apresentada nos prazos regulamentares?
- A análise da prestação de contas obedece os ritos, prazos e providências estipulados nos arts. 31 a 35 da IN STN n. 1/1997?
- A prestação de contas apresenta realização de despesas não permitidas, em finalidade diversa ou fora da vigência do convênio, não impugnadas pelo órgão concedente?
- O órgão/entidade concedente promoveu a rescisão/suspensão do convênio nas hipóteses previstas em normas regulamentares e dispositivos do instrumento de celebração?
- O órgão concedente tomou providências quanto à instauração de TCE nas hipóteses previstas nas normas regulamentares e dispositivos do convênio?

7. Seguindo a metodologia para a realização de FOC, após a conclusão da execução pelas já mencionadas Secretarias de Controle Externo nos Estados, a Adfis efetuou a consolidação dos respectivos relatórios, elaborando o presente trabalho com os principais achados e propostas de deliberações de melhoria ou de regulamentação.

8. O Relatório de Auditoria ora em exame, de lavra do ACE Coordenador da FOC apresenta um estudo pormenorizado acerca das definições de Organização Não-Governamental, Terceiro Setor e Entidades de Interesse Social, do qual reproduzo alguns trechos elucidativos da matéria (fls. 83/86):

2.2.3.1.5 O Terceiro Setor abriga as mais diferentes formas de associação da sociedade civil. Nesta classificação está toda organização que não é estatal nem mercantil. Ou seja, todas as associações sem fins lucrativos: de sindicatos e pequenos clubes a fundações, passando por entidades religiosas e fundos de pensão.

(...)

2.2.3.1.8 As Entidades de Interesse Social devem ter como destinatário a sociedade; aí é onde se encontra a sua natureza social. São constituídas e apresentam, em suas finalidades estatutárias, objetivos visando a atender os interesses e as necessidades de pessoas indeterminadas, ou à sociedade em geral, por exemplo, nas áreas de educação, saúde, assistência social e cultura.

2.2.3.1.9 Indispensável é que elas exerçam, por meio de seus objetivos, missão de relevância para a sociedade como um todo. Caso contrário, ou seja, se a entidade tiver objetivos estatutários voltados especificamente para seus associados, não será ela considerada como de finalidade pública, de interesse público ou de interesse social. Nesse caso estão, por exemplo, as associações de classe, comerciais e comunitárias, os clubes recreativos e as diversas associações de interesse mútuo, cujos objetivos estão centrados na defesa de interesses específicos de seus associados ou na atuação voltada exclusivamente para o benefício destes.

2.2.3.1.10 Neste ponto é oportuno ressaltar que, havendo interesse social nos objetivos da entidade, terá ela o acompanhamento e a fiscalização do Ministério Público porque constitucionalmente lhe cabe a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, **caput**) e a função institucional de proteger o patrimônio que seja público e social e também os interesses difusos e coletivos (art. 129, III), o que efetivamente não ocorre quando os objetivos são voltados em prol apenas de seus associados.

(...)

2.2.3.1.17 Quanto às **organizações não-governamentais**, primeiro cabe destacar que o termo não é definido em lei. Trata-se de uma categoria que vem sendo socialmente construída em tempos recentes, usada para designar um conjunto de entidades com características peculiares constituídas e reconhecidas pelos próprios agentes, pelo senso comum ou pela opinião pública. Sendo entidades civis sem fins lucrativos, as ONG, para efeito legal, podem constituir-se quer como associações quer como fundações. Preferem, no entanto, a primeira forma, a qual não implica a existência de patrimônio prévio nem de um instituidor: cerca de 95% das ONG são registradas como associações.

2.2.3.1.18 A Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais - Abong chegou a sugerir um conceito de ONG (Agenda da Abong para o Grupo de Trabalho Ministerial sobre a situação jurídica das ONG): **“No tocante à especificidade das ONG’s, é preciso ressaltar aquilo que não são:** não são empresas lucrativas (seu trabalho é político e cultural), não são entidades representativas de seus associados ou de interesses corporativos de quaisquer segmentos da população, não são entidades assistencialistas de perfil tradicional; **e afirmar aquilo que são:** servem à comunidade, realizam um trabalho de promoção da cidadania e defesa dos direitos coletivos (interesses públicos, interesses difusos), lutam contra a exclusão, contribuem para o fortalecimento dos movimentos sociais e para a formação de suas lideranças visando à constituição e ao pleno exercício de novos direitos sociais, incentivam e subsidiam a participação popular na formulação e implementação das políticas públicas”.

(...)

2.2.3.1.21 Às atividades do controle externo, interessa delimitar um conceito que permita verificar a legitimidade das parcerias onerosas estabelecidas pelo Estado com essas organizações, moldando-o pelo requisito basilar da finalidade pública e pelos princípios que regem a administração pública. Nesse sentido, independentemente das denominações ou classificações que lhes derem, as ONG que se abrigam em tal contorno são aquelas organizações da sociedade civil, constituídas como pessoas jurídicas de direito privado, reguladas, quanto à sua constituição e funcionamento, por uma das formas apropriadas previstas legalmente, e que, pelo caráter público de suas finalidades e efetivo exercício das mesmas, se caracterizem como Entidades de Interesse Social”.

9. Também foi construído, no Relatório, um resumo sobre a imunidade concedida constitucionalmente (art. 150, inciso VI, alínea **c**, da Carta Magna) a diversas entidades, dentre elas, as instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei, bem como sobre os títulos, registros e qualificações concedidos pelo Poder Público: Título de Utilidade Pública Federal, Registro de Entidade Beneficente de Assistência Social, Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas, Qualificação Organização Social - OS e Qualificação Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - Oscip. Nesse exame, às fls. 86/96, foram relacionados os requisitos para a obtenção de cada título, assim como os benefícios que cada um deles oferece às entidades.

10. Consolidando os trabalhos das fiscalizações realizadas nos 28 convênios auditados pelas Secretarias de Controle Externo nos Estados do Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia e Roraima, o Relatório ora em exame apresenta os principais achados de auditoria. Sobre o assunto, reproduzo, a seguir, excertos da análise feita pela Adfis, com o intuito de evitar a perda de informação.

“3.1 Planos de trabalho mal elaborados. Objetos imprecisos. Metas insuficientemente descritas. Projetos básicos ausentes, incompletos ou com informações insuficientes.

3.1.1 A insuficiência e até mesmo a falta das informações exigidas pela IN-STN 01/97, que rege a celebração de convênios no âmbito federal é característica comum nos planos de trabalho dos convênios pactuados.

3.1.2 Os objetos não são definidos com precisão, faltam especificações completas de seus elementos característicos descritas de forma detalhada, objetiva e clara de modo a permitir a identificação exata do que se pretende realizar ou obter.

3.1.3 Em geral, as metas são descritas com insuficiência de informações qualitativas e quantitativas, muitas vezes de forma genérica, de difícil entendimento. Não trazem informações que permitam avaliar os objetivos que se pretende atingir, como serão realizadas as ações e o que se obterá concretamente em termos de produtos ou serviços a serem prestados à comunidade.

3.1.4 A falta de clareza nos desdobramentos das metas e das ações que efetivamente deverão ser implementadas, redundam em cronogramas de desembolso irreais, sem correlação entre as etapas de execução física e os aportes requeridos, de modo a quantificar realisticamente ao longo do tempo as parcelas de recursos necessárias, potencializando, assim, a liberação excessiva ou insuficiente de recursos em prejuízo da racionalidade administrativa e dos serviços que se pretende disponibilizar à população”.

11. O ACE Coordenador também relata a ausência de projeto básico em diversos convênios, dificultando a avaliação dos planos de trabalho, possibilitando o desvirtuamento do objeto e a ocorrência de outras irregularidades em fases posteriores.

“3.2 Deficiências na avaliação técnica e apreciação jurídica dos planos de trabalho e termos de convênios. Inexistência de análises detalhadas de custo dos objetos propostos e da capacidade das entidades proponentes para executá-los. Aprovação de convênios na ausência ou à revelia de pareceres. Descentralização de execução a entidades que não dispõem de condições para consecução dos objetos ou atribuições estatutárias para executá-los.

3.2.1 De modo geral, as análises técnicas são caracterizadas pela superficialidade e insuficiência. Na totalidade dos casos, inexistente qualquer avaliação quanto a qualificação técnica e operacional da conveniente para consecução dos objetos propostos. Em grande parte não se faz qualquer análise detalhada e documentada dos custos envolvidos. A ausência de restrições às deficiências dos planos de trabalho, descritas no achado anterior, associada às inconsistências entre os pareceres e os elementos constantes do processo sugerem um padrão de análise tão somente **pro forma**”.

12. Também é destacado, no Relatório Consolidador, que questões elementares são muitas vezes ignoradas, como a observação das hipóteses de vedação elencadas no art. 5º da IN STN n. 1/1997, tendo sido, **v.g.**, celebrados convênios com entidades que não comprovaram estar em situação de regularidade fiscal. Ademais, o ACE responsável pelo relatório salientou que, em boa parte dos convênios, não foi feita qualquer consideração sobre a adequabilidade dos custos e, nos demais, as análises foram superficiais, sem detalhamento dos custos dos objetos propostos e sem elementos que demonstrassem a sua compatibilidade com os preços praticados no mercado da respectiva região.

13. Além de registrar que também foram verificados convênios em que não havia análise técnica acerca da viabilidade, oportunidade e conveniência da celebração, o Relatório apresenta outras irregularidades constatadas quando do exame dos ajustes:

3.2.9 Em nenhum dos convênios analisados houve a preocupação dos órgãos concedentes de avaliar a qualificação técnica e as condições (administrativa, técnica, operacional, experiência, pessoal qualificado, etc.) das entidades convenientes para consecução dos objetos propostos. Essa qualificação,

completamente omitida nos pareceres de análise técnica das proposições, é quase sempre dada como líquida e certa, independentemente do objeto pactuado.

3.2.10 O resultado da omissão, ou da ação, fez com que quinze convênios (dos 28) fossem celebrados com entidades que comprovadamente não dispunham de condições operacionais para consecução dos seus objetos ou não tinham atribuições estatutárias relacionadas aos mesmos. Os recursos assim repassados, no valor de R\$ 82.089.051,81, representam 54,5% do total fiscalizado.

3.2.11 O caso da ONG Urihi - Saúde Yanomami, por exemplo, que celebrou três convênios com a Funasa, deixa evidente que a prática de transferir recursos a entidades que não dispõem de condições para consecução do objeto não é só uma questão de análises técnicas superficiais ou deficientes. A celebração do primeiro convênio, no valor de R\$ 8.778.787,09, apenas três meses após a fundação da ONG, revela, no mínimo, negligência com o trato da coisa pública e absoluto descaso com as normas que condicionam a celebração de convênios, dada a magnitude dos recursos envolvidos e a natureza continuada do objeto pactuado (serviços de saúde à população indígena).

(...)

3.2.13 Em Ofício de n. 397, de 6/8/2001, a ONG deixa claro que não tem outras fontes de recursos que não os convênios, ao afirmar: ‘Informamos também que a URIHI - Saúde Yanomami não dispõe de qualquer outra fonte de recurso que permita a devolução deste dinheiro’.

3.2.14 Em Carta de n. 03/2005, de 28/2/2005, a ONG admite, com todas as letras, que foi montada especificamente para firmar convênios com a Funasa: ‘(...) a URIHI decidiu não firmar um novo convênio. A partir daí, a estrutura administrativa da URIHI, montada especificamente para apoiar a execução de convênios com a FUNASA, foi desativada’.

3.2.15 Os fatos descritos evidenciam que a ONG foi criada exclusivamente para receber e gerenciar recursos da Funasa, sem possuir qualquer estrutura ou fonte de recursos própria para dar suporte mínimo às suas atividades. Ainda assim, foi contemplada, no período de 1999 a 2002, com a vultosa soma de R\$ 33.851.676,25, para atendimento à saúde da população indígena do noroeste do estado de Roraima (convênios ns. 306/99 Siafi 373866, 2344/00 Siafi 410212 e 45/02 Siafi 445844).

3.2.16 O caso da Cunpir - Coordenação da União dos Povos e Nações e Indígenas de Rondônia, Norte de Mato Grosso e Sul do Amazonas é significativo. Segundo relatório da unidade executora, a entidade configura-se como de caráter cultural e não como prestadora de serviços de saúde, mas a Funasa fez convênios com a mesma para prestação de assistência médica aos índios, entregando-lhe recursos no montante de R\$ 11.390.857,43.

(...)

3.2.18 O caso é emblemático porque demonstra, com perfeição, a correlação do tipo causa e efeito entre a celebração de convênios com entidades sem condições para executá-los, tanto em termos de atribuições como de capacidade administrativa e operacional, com as irregularidades cometidas na fase de execução e os conseqüentes danos ao erário.

3.2.19 Também demonstra que essa falta de condições não é obscura aos gestores. Tanto é assim que as metas 8 e 9 do primeiro dos três convênios celebrados previam o aparelhamento da entidade com recursos transferidos, burlando o art. 26 da LRF. É o que se depreende da discriminação das referidas metas: “aquisição de materiais e equipamentos e adequação física da conveniente”, despesas essas caracterizadas como subvenção que, no dizer De Plácido e Silva, em seu ‘Vocabulário Jurídico’ é ‘o auxílio, ou a ajuda pecuniária, que se dá alguém, ou a alguma instituição, no sentido de os proteger, ou para que realizem ou cumpram os seus objetivos’.

3.2.20 A ONG Avante - Qualidade, Educação e Vida, utilizou os recursos de três convênios celebrados em 2003 e 2004, no total de R\$ 4.229.704,08, para terceirizar, sem licitação, a execução dos objetos pactuados a diversas empresas de Consultoria, e para o pagamento de despesas de sua própria manutenção, tais como: aluguel, vigilância da sede, contas telefônicas, manutenção mensal de computadores, serviço de recepção e outras, evidenciando que também esta ONG não possuía condições técnicas nem estruturais para consecução dos planos de trabalho pactuados, tendo agido como mera

intermediadora dos recursos, além de utilizá-los em benefício próprio (convênios CGU-031/2003 Siafi 488918, CGU-011/2004 Siafi 511956 e MTE-130/2004 Siafi 516743).

3.2.21 A Associação Plantas do Nordeste - APNE, que celebrou três convênios com o CNPq e o Ministério da Ciência e Tecnologia, no montante de R\$ 8.840.754,44, embora tenha atribuições estatutárias que guardam relação com os objetos pactuados, não executa, de fato, a atividade de pesquisa pactuada nos convênios. Sua atuação é unicamente de gerenciamento dos recursos financeiros, figurando, assim também, como mera intermediadora de tais recursos entre os órgãos concedentes e a instituição de pesquisa, a Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS, uma autarquia do Estado da Bahia (convênios 620064/01-3 Siafi 427233, 680057/04-8 Siafi 511311 e 01.0105.00/2004 Siafi 517434).

3.2.22 A APNE, que também executa a gestão administrativa/financeira de vários outros projetos custeados por diversas instituições públicas nacionais e estrangeiras, como o CNPq, a Petrobrás, o Royal Botanic Gardens e a The Nature Conservancy, não tem sede própria. Ocupa quatro salas cedidas gratuitamente pela Empresa Pernambucana de Pesquisa Agropecuária, empresa pública do Estado de Pernambuco, e conta com uma equipe composta de três funcionários e um diretor técnico-administrativo, todos remunerados com recursos dos convênios.

3.2.23 O que chama a atenção neste caso é que a participação de uma ONG, como conveniente, foi proposta pelo próprio órgão concedente, a título de “simplificar os procedimentos do Siafi”, conforme Ofício-Circular PADCT/CNPq-0658/01, de 21/11/2001, encaminhado pelo então coordenador do programa à Prof^a Ana Maria Giuliatti, da UEFS, em que se lê: ‘Estamos encaminhando, em anexo, Termo de Convênio a ser firmado entre o CNPq e a Fundação escolhida para gerir os recursos a serem liberados para o desenvolvimento do projeto em apreço. A Conveniente (Gestora dos recursos) deverá ser uma instituição de Direito Privado sem fins lucrativos, ou seja, que não tenha nenhum vínculo com o SIAFI, facilitando, assim, os repasses financeiros’.

3.2.24 A intenção do concedente em adotar procedimento discrepante do estabelecido no § 2º do art. 1º, da IN STN n. 01/97, é clara e provoca uma intermediação não suficientemente motivada, que muito se assemelha ao papel desempenhado pelas fundações de apoio às universidades federais.

(...)

3.2.27 As irregularidades descritas neste grupo de achados, decorrentes de análises técnicas e jurídicas superficiais, meramente **pro forma**, e até mesmo a aprovação de celebração de convênios na ausência destas, colocam a administração em diversas situações de risco, entre as quais pode-se destacar: celebração de convênios que não atendam à finalidade pública ou aos objetivos da ação governamental; pactuações por meio de instrumentos viciados e/ou com riscos jurídicos implícitos; prejuízos ou danos ao erário pela malversação ou desvio de recursos públicos em consequência de custos inexequíveis ou superdimensionados, inexecuções, execuções parciais ou imperfeitas, seja por inexperiência, má-fé, falta de condições ou inépcia das entidades convenientes.

3.2.28 A adequada análise técnica das proposições, certificando-se da consistência dos planos de trabalho, da adequabilidade de seus custos e das condições das entidades convenientes para executá-los, constitui a validação do planejamento da ação a ser executada e é a fase de controle mais efetiva e menos onerosa neste tipo de processo: a antecedente. A efetividade das demais fases, a concomitante (acompanhamento e fiscalização da execução) e a subsequente (avaliação de resultados e prestações de contas) dependem fundamentalmente dos parâmetros estabelecidos na primeira fase. Os fatos descritos neste relatório denotam uma correlação do tipo causa e efeito entre a negligência na primeira fase e as irregularidades praticadas nas demais.

3.2.29 Não é difícil inferir, em face da quantidade e semelhança das sistêmicas falhas concentradas na fase de análise das proposições e pactuação dos convênios, que o que se tem caracterizado tão somente como “irregularidades formais”, na verdade constituem acintosas omissões, ou até mesmo ações deliberadas para dificultar a efetividade do controle nas fases subsequentes, tornando inviável a avaliação objetiva da execução dos convênios, dos resultados alcançados e das respectivas prestações de contas.

3.2.30 Está claro, com base não apenas nesta, mas também em outras FOC consolidadas no âmbito desta Secretaria, que falhas aparentemente formais verificadas na fase de análise das proposições e pactuação de convênios - como a descentralização de ações a entidades que não dispõem de condições para executá-las, objetos sem definição precisa, metas sem descrição qualitativa e quantitativa do que se pretende realizar ou obter, custos não avaliados, entre outras - se não tem o objetivo de facilitar, terminam por propiciar enormes facilidades à ocorrência de irregularidades na fase de execução e na montagem posterior de prestação de contas.

3.2.31 A situação indica a necessidade de o corpo técnico do Tribunal reavaliar seu foco de atuação em relação aos convênios, termos de parceria, acordos, ajustes ou outros instrumentos utilizados para transferir recursos, concentrando esforços na avaliação do controle preventivo que deve ser exercido pelo concedente, na fase de análise das proposições e celebração dos instrumentos, redobrando atenção em relação aos desvios de conduta e/ou negligência funcional de agentes e gestores dos órgãos e entidades concedentes nesta fase, propondo a responsabilização pessoal e a aplicação de penalidades a eles, e não apenas aos convenientes, como tem sido comum, pois a atuação irregular destes, em boa parte, é facilitada por aqueles.

(...)

3.2.34 Diante da liberação de recursos sem as avaliações mencionadas no item precedente, cabe às equipes de auditoria considerar, em relação aos responsáveis do órgão concedente, entre outras medidas ao seu alcance, a proposição de responsabilização pessoal por ato de gestão temerária, instauração de processo disciplinar, inabilitação para o exercício de função pública, multas e até a solidariedade no débito quando a conexão dos fatos assim permitir, especialmente quando não comprovadamente presentes os pressupostos basilares para a celebração: a legitimidade da parceria e a existência de interesse público convergente entre os parceiros.

(...)

3.2.38 Outra questão que merece ser destacada é a ausência de critérios transparentes para a escolha das ONG que receberão recursos por meio de convênios e instrumentos similares. Não há publicação de edital para habilitação e seleção das entidades que prestarão serviços à comunidade, nem sequer a utilização dos títulos jurídicos atribuídos pelo Poder Público como critério avaliativo na escolha das entidades convenientes, embora, é bom que se destaque, a qualificação ou título jurídico, seja qual for, não elide a avaliação técnica das proposições e a aferição da legitimidade das parcerias e do interesse público recíproco nelas envolvido. Das dez entidades analisadas nesta auditoria, apenas três fundações detinham o título de utilidade pública federal: Amadeu Filomeno, Getúlio Vargas e a de Amparo ao Menor de Feira de Santana. A situação denota que a escolha das entidades não se pauta em critérios objetivos.

3.2.39 Em razão disso e da obrigatoriedade de que todo ato administrativo seja motivado, principalmente os resultantes do poder discricionário, pois são precisamente estes que precisam estar embasados na clara demonstração do interesse público que os fundamenta, propõe-se determinação à Secretaria do Tesouro Nacional para que inclua dispositivo na IN STN n. 1/1997 de que a escolha de determinada entidade privada, não realizada por meio que garanta a observância do princípio constitucional da isonomia, para a celebração de convênio, acordo, ajuste ou outro instrumento jurídico utilizado para transferir recursos públicos a organizações não-governamentais, deverá ser formalmente justificada pelo gestor, com indicação dos motivos determinantes da escolha e demonstração do interesse público envolvido na parceria.

3.2.40 Por outro lado, como se verificou, aos títulos jurídicos concedidos pelo Poder Público às entidades sem fins lucrativos, está associada uma série de benefícios estatais, entre os quais a imunidade de impostos e isenções tributárias (renúncia de receita), a exigir que a concessão, a manutenção e a cassação desses títulos sejam objeto da mais ampla publicidade, conforme preceitua o art. 37 da Constituição Federal/1988, de modo a viabilizar a transparência necessária ao controle social. Assim, procurou-se identificar como os órgãos responsáveis estavam dando divulgação desses fatos e constatou-se que o Ministério da Justiça, responsável pelos títulos de Utilidade Pública Federal e de Oscip e o

Ministério do Meio Ambiente, responsável pelo Cadastro Nacional de Entidades Ambientais, já disponibilizam informações a respeito em seus sítios na internet.

3.2.41 O Conselho Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social, no entanto, responsável por manter o Registro e a Certificação das Entidades Beneficentes de Assistência Social, contemplados com benefícios mais expressivos de renúncia de receita e com mais de nove mil entidades registradas, entre as quais mais de sete mil certificadas, não disponibiliza informações a respeito desses títulos na internet. Ademais, revelou-se difícil e morosa a obtenção de informações a respeito da situação das entidades registradas/certificadas. Em 4/7/2006 solicitamos por **e-mail** informações sobre o registro ou certificação das entidades objeto desta auditoria ao que fomos instados a requisitar as informações por meio de ofício (fls. 29/31). Em 13/7/2006 expedimos ofício de requisição para ratificar a solicitação feita por **e-mail**, dando prazo até 20/7/2006 para atendimento. Na mesma data a Presidência do Conselho nos oficiou solicitando prorrogação do prazo para fornecimento das informações (fl. 33) com o que aquiescemos (fl.34) mas, até a presente data, as informações não foram prestadas.

(...)

3.2.44 Por fim, quanto aos doze convênios celebrados pela Funasa para a execução de ações de atenção à saúde indígena, cabe destacar que esta atividade não tem característica de evento com duração certa e, portanto, não caberia a celebração de convênios para sua consecução (IN STN n. 1/1997, art. 1º). O que se verifica no caso desses convênios é uma verdadeira terceirização de atividades que, a teor do Acórdão 823/2004-TCU-Plenário, deveriam estar sob a responsabilidade daquela Fundação. No entanto, deixamos de encaminhar proposta em relação à questão, por considerarmos adequadas e suficientes as propostas encaminhadas no despacho do diretor da 3ª DT da 4ª Secex, no âmbito do TC 012.718/2004-9, em 8/2/2006, reproduzidas a seguir:

‘Determinação à Fundação Nacional de Saúde para que:

a) No prazo de seis meses, promova estudos de sorte a identificar alternativa viável, dentre as existentes, para estabelecimento de parcerias com as ONGs e demais entidades interessadas no desenvolvimento de ações de saúde indígena, tendo em vista a inadequabilidade do convênio para execução dessas atividades, as quais possuem natureza continuada;

b) elabore manuais e/ou rotinas de acompanhamento/fiscalização física e financeira dos instrumentos celebrados para a prestação de assistência à saúde das comunidades indígenas, dispondo sobre produtos decorrentes (relatórios de fiscalização, relatórios gerenciais, demonstrativos de alcance de metas e indicadores, pareceres técnicos, etc.), com objetivo e o alcance dos resultados pretendidos, bem assim da correta aplicação dos recursos;

c) identificada a melhor opção, desenvolva trabalhos com vistas a apresentar o modelo às organizações e entidades envolvidas nas ações de saúde indígena, especificando seus aspectos legais, as vantagens e desvantagens de sua implementação, bem como forma e prazo entendidos pertinentes para a alteração pretendida.

(...)

h) sejam elaborados critérios objetivos para a seleção das organizações que irão prestar serviços de saúde à população indígena, bem como manual ou rotina de procedimentos a serem observados para fins de análise e emissão de parecer técnico quanto às propostas apresentadas, fundamentado na efetiva avaliação da capacidade administrativa e operacional da ONG na prestação dos serviços pretendidos, de maneira similar ao disposto no § 2º do art. 1º da IN/STN n.º 01/97;

i) promova a efetiva e minuciosa avaliação quanto à capacidade administrativa e operacional da organização, de sorte a determinar se a entidade está realmente habilitada a executar as ações requeridas e cumprir as cláusulas e condições pactuadas”.

14. O terceiro grupo de irregularidades trata de problemas voltados à fase de fiscalização e acompanhamento da execução dos convênios:

“3.3 Fiscalização da execução do objeto insatisfatória ou não realizada. Ausência de instrumentos de avaliação dos resultados dos convênios.

3.3.1 A auditoria corrobora o que vêm sendo apontado por outras já realizadas no âmbito deste Tribunal: os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal encontram-se despreparados e desestruturados em relação à fiscalização da aplicação dos recursos que repassam.

3.3.2 Também não se constatou a existência de procedimentos de avaliação dos resultados alcançados em termos de benefícios, impactos econômicos ou sociais ou, ainda, no tocante a satisfação do público-alvo em relação ao objeto implementado.

3.3.3 As avaliações técnicas da execução e atingimento dos objetivos dos convênios (IN STN n. 1/1997, art. 30, § 1º, inciso I) são superficiais, realizadas sobre relatórios apresentados pelas convenientes, sem evidência de averiguações mais aprofundadas quanto à consistência das informações recebidas. Baseiam-se tão somente nas informações corriqueiras das prestações de contas, sem suporte em relatórios de fiscalização e/ou acompanhamento local da execução do objeto.

(...)

3.3.10 Agora constata-se que também a fase de acompanhamento e fiscalização da execução está sendo negligenciada pelos entes concedentes, aprofundando ainda mais a já pouca expectativa de controle por parte das entidades convenientes e impedindo a adoção de medidas tempestivas para corrigir a série de conseqüências nefastas que daí pode resultar, tais como o risco de descumprimento do objeto por inexecuções, execuções parciais ou imperfeitas, a malversação e o desperdício dos recursos transferidos.

3.3.11 A falta de aparelhamento dos órgãos e entidades federais para fiscalizar e acompanhar a execução dos convênios celebrados e analisar as prestações de contas correspondentes tem sido recorrentemente apontada em relatórios e decisões deste Tribunal.

3.3.12 Em recente Acórdão (788/2006-TCU-Plenário), o Tribunal determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto com os órgãos e entidades da Administração Pública Federal (Direta e Indireta) que realizam transferências voluntárias de recursos mediante convênios, acordos, ajustes, contratos de repasse ou instrumentos congêneres, elabore estudo técnico com vistas a dotar os concedentes de estrutura mínima necessária à boa atuação nas três etapas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos federais (exame e aprovação dos pedidos, acompanhamento concomitante da execução e análise da prestação de contas). Assim, deixa-se de encaminhar propostas em relação ao assunto, uma vez que a determinação ainda se encontra pendente de cumprimento e o acompanhamento da mesma foi atribuído a esta Adfis.

3.3.13 Sabe-se, no entanto, que fiscalizar e acompanhar a grande quantidade de ações públicas descentralizadas por meio de transferências voluntárias aos diversos entes da federação e às milhares de entidades privadas, mesmo com o aparelhamento previsto no item precedente, continuará sendo tarefa difícil de ser desempenhada a contento apenas pelos órgãos concedentes e pelos órgãos de controle interno e externo, sendo imprescindível ampliar os mecanismos de transparência de modo a oferecer aos cidadãos os meios adequados para que também exerçam o controle social da execução das ações governamentais, prerrogativa do regime democrático e mais consentâneo com a realidade dos dias atuais.

3.3.14 Assim, para possibilitar a transparência que deve ser dada às ações públicas, como forma de viabilizar o controle social e a bem do princípio da publicidade inculcado no art. 37 da Constituição Federal/1988, c/c o art. 5º, inciso XXXIII, propõe-se determinação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para que, no mesmo prazo a que se refere o item 9.1 do Acórdão 788/2006-TCU-Plenário (180 dias), apresente a este Tribunal estudo técnico para implementação de sistema de informática em plataforma **web** que permita o acompanhamento **on-line** de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos/entidades, entes federados e entidades do setor privado, que possa ser acessado por qualquer cidadão via internet, contendo informações relativas aos instrumentos celebrados, especialmente os dados sobre a entidade conveniente, o parlamentar e a emenda orçamentária que alocaram os recursos, se houver, o objeto pactuado, o plano de trabalho detalhado, inclusive custos previstos em nível de item/etapa/fase, as licitações realizadas com dados e lances de todos os licitantes, o status do cronograma de execução física com indicação dos bens adquiridos, serviços ou obras executados, o nome, CPF e dados de localização dos beneficiários diretos,

quando houver, recursos transferidos e a transferir, a execução financeira com as despesas executadas discriminadas analiticamente por fornecedor e formulário destinado ao registro de denúncias. (...)

3.3.15 Propõe-se que a Secretaria Adjunta de Fiscalização - Adfis promova a avaliação técnica do estudo a que se refere 3.3.14 retro, a ser apresentado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, manifestando-se conclusivamente no processo pertinente a respeito.

3.3.16 Visando à adoção de mecanismos que garantam a efetiva transparência da gestão e o controle social dos recursos públicos transferidos a entidades privadas, e inclusive a contrapartida, encaminha-se proposta para que a Secretaria do Tesouro Nacional disponha na instrução normativa que rege os convênios que tais entidades devem reportar todas as ações executadas no sistema a que se referem os subitens precedentes e divulgar, em seus sítios na rede mundial de computadores e em locais visíveis de suas sedes sociais e estabelecimentos em que exerçam suas ações, todos os convênios e instrumentos similares celebrados com a Administração Federal, indicando os valores recebidos e os propósitos a que se destinam, com detalhamento dos objetivos e metas a serem alcançados.

3.3.17 Visando a melhorar a qualidade das análises técnicas e de resultados previstas no art. 31, § 1º, inciso I, da IN STN n. 1/1997, encaminha-se proposta para que a Secretaria do Tesouro Nacional inclua na referida IN, exigência de os órgãos e entidades concedentes consignarem em seus pareceres técnicos quanto aos aspectos da execução física e atingimento dos objetivos de convênios, quais foram os procedimentos e critérios adotados na realização das respectivas avaliações”.

15. Antes de tratar dos achados relativos ao quarto grupo de irregularidades - relacionado com os procedimentos de licitação e contratação realizados pelas entidades convenientes, o Relatório Consolidador apresenta uma explanação das principais normas sobre a matéria, posicionando-se no sentido de que as entidades privadas que recebem recursos públicos repassados mediante convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres devem licitar e sujeitam-se às regras da Lei n. 8.666/1993. Partindo deste pressuposto, foram apresentadas, às fls. 110/114, as principais irregularidades atinentes ao assunto verificadas durante a fiscalização:

“3.4 Irregularidades nos processos de licitação e contratação. Indícios de fraude nos processos de compra. Sobrepreços na aquisição de produtos e serviços.

(...)

3.4.5 Apesar dessas disposições normativas, constatou-se que os procedimentos de licitação (ou análogos) e de contratação adotados em alguns casos são realizados de forma precária e rudimentar, não atendendo quaisquer das exigências legais mencionadas nos subitens anteriores. Há casos manifestos de procedimentos realizados por mera formalidade e outros com indícios de fraude nos processos de aquisição e contratação, como se exemplificará nos achados descritos a seguir. Noutros, ainda, nada consta dos processos de prestação de contas que comprove terem sido realizados quaisquer procedimentos de licitação ou análogos.

(...)

3.4.7 A mesma ONG [Avante - Qualidade, Educação e Vida], sem a devida justificção de inexigibilidade de licitação, efetivou dezoito contratações diretas de serviços especializados de assessoria e consultoria, no âmbito de dois outros convênios federais. No convênio CGU-031/2003 Siafi 488918, contratou dez empresas, perfazendo o montante de R\$ 320.604,85. No outro, celebrado com o Ministério do Trabalho e Emprego (130/2004 Siafi 516743), fez mais oito contratações, no montante de R\$ 267.920,00.

3.4.8 No caso dos convênios Funasa celebrados com o Conselho Indígena de Roraima (032/2002 Siafi 448210 e 011/2004 Siafi 500706) e com a Urihi - Saúde Yanomami (306/99 Siafi 373866, 2344/00 Siafi 410212 e 45/02 Siafi 445844), a aquisição dos bens e serviços deu-se mediante a realização de mero procedimento de cotação de preços, em alguns casos nem isso houve, sem qualquer divulgação na imprensa oficial ou da praça e sem verificação da habilitação dos fornecedores.

(...)

3.4.10 A Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira, no convênio 145/2002 Siafi 453575, realizou cotação de preços para aquisição de equipamentos odontológicos mas, de acordo com a planilha de preços coletados, os quatro itens cotados não foram adquiridos pelos menores preços obtidos. Ao invés de adquirir cada um dos itens do fornecedor que ofereceu o menor preço para aquele item, a conveniente optou por adquirir todos os itens de um mesmo fornecedor, resultando num custo total a maior em R\$ 3.470,80.

3.4.11 Nos convênios Funasa 434/99 Siafi 378521 e 369/02 Siafi 466471, celebrados com a Coordenação da União das Nações e Povos Indígenas de Rondônia, Norte de Mato Grosso e Sul do Amazonas, foram realizados procedimentos de cotação simulados, junto a empresas novas, pequenas ou fantasmas, indicando possível direcionamento, e cotações muito próximas/alinhadas com preços sempre pouco acima da cotação vencedora, forjando competição.

3.4.12 A equipe de auditoria aponta também outros fatos para corroborar os indícios de procedimentos de aquisição fraudulentos, como o fornecimento de produtos por empresas que não são do ramo do objeto cotado, empresas abertas pouco antes da vigência do convênio, empresa fantasma, com endereço inexistente.

(...)

3.4.16 A prática de adquirir produtos e serviços por preços superiores aos de mercado também foi efetivamente constatada em alguns convênios. No caso do convênio Funasa mencionado no subitem precedente, houve a contratação de horas de voo com sobrepreço de R\$ 87,00/hora em relação ao preço referencial de mercado recomendado pela Funasa. No convênio 45/02 Siafi 445844/Urihi - Saúde Yanomami, o mesmo serviço alcançou sobrepreço de R\$ 157,00/hora em relação àquele referencial.

3.4.17 A Urihi - Saúde Yanomami figura em outros casos de aquisição por valores superiores aos das próprias cotações que realizou. No convênio Funasa 306/99 Siafi 373866, a ONG realizou cotação de preços para adquirir quatro sistemas de energia solar, na qual uma proponente apresentou preço de R\$ 146.624,00, mas sendo preterida, entretanto, por outra que realizou a venda por R\$ 164.619,00 a unidade, indicando, à primeira vista, um prejuízo de R\$ 71.980,00 ao erário. De modo igual agiu em relação ao convênio Funasa 2344/00 Siafi 410212, adquirindo seis transeptores ao preço de R\$ 2.150,00, apesar de ter recebido proposta de R\$ 2.000,00 a unidade.

3.4.18 A mesma entidade, em todos os convênios, pagou sobrepreço nos serviços de contabilidade contratados com a empresa Sampayo Ferraz Contadores Associados S/C ao custo de R\$ 3.000,00 por mês, um preço fora da realidade local e, como se verá adiante, ainda havia previsão contratual deste valor subir para R\$ 4.000,00. Ressalte-se, também, que, apesar de tais honorários, a referida empresa ainda foi contemplada com pagamentos a título de décimo-terceiro salários.

3.4.19 No que diz respeito aos contratos, as regras estabelecidas pela Lei n. 8.666/93 também são sistematicamente inobservadas. Há irregularidades como a celebração de contratos com ausência de cláusulas necessárias, vigência por prazo indeterminado, previsão de reajustes em prazo inferior a um ano e valores de reajustes predeterminados sem vinculação a índices de preços, entre outras. Houve também acréscimos ilegais nos objetos contratados, por meio de termos aditivos, ultrapassando, em muito, o limite permitido na legislação.

3.4.20 No convênio Funasa 45/02 Siafi 445844/Urihi, o serviço de transporte aéreo inicialmente contratado em 300 horas de voo, foi acrescido, sem as devidas justificativas ou da licitação pertinente, para 1.200 e posteriormente para 1.600.

3.4.21 Nos três convênios analisados a entidade celebrou contratos por prazo indeterminado com as empresas Transvig Transporte de Valores e Vigilância Ltda., e Sampayo Ferraz Contadores Associados S/C. Neste último, havia previsão contratual para reajustar, em um ano, o valor dos serviços em 33,33%, portanto, sem qualquer vinculação a índices de preços.

3.4.22 Outro contrato de serviços contábeis atípico, no que diz respeito a preço e reajuste, foi celebrado pela Coordenação Indígena de Roraima, no âmbito do convênio 019/2003 Siafi 498123 /Funasa.

O valor inicial, pactuado em R\$ 2.000,00, já incompatível com a realidade do mercado local, foi alterado seis meses depois para R\$ 3.000,00, correspondendo a um acréscimo de 50%.

3.4.23 Ainda a mesma ONG, em três convênios celebrados com a Funasa, firmou contrato de locação para um imóvel e anualmente (2002, 2003, 2004 e 2005) celebrava novo contrato para o mesmo imóvel, nos quais pactuava novos preços que superavam a variação do IGPM-FGV, índice utilizado pelo mercado para reajuste de aluguéis.

3.4.24 Já não restam dúvidas quanto à obrigatoriedade de as entidades de direito privado licitar, nas hipóteses em que executem despesas decorrentes da aplicação de recursos públicos repassados mediante convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos. É o que se depreende dos Acórdãos TCU-Plenário 1.070/2003 e 353/2005 que ‘constituíram certamente fatores intervenientes e mesmo motivadores no contexto da formalização do Decreto n.º 5.504/2005’ (MOTTA, 2005).

3.4.25 No entanto, os procedimentos de aquisição adotados por estas entidades, como se verificou, estão longe de se constituírem em licitações ou em procedimentos análogos que atendam aos princípios da igualdade, legalidade, moralidade, publicidade e eficiência administrativa previstos na Constituição. E, como se viu, a falta de adoção dos procedimentos de licitação e contratação previstos na lei própria resultou em prejuízos para o erário.

3.4.26 Os fatos descritos revelam as primeiras conseqüências de não se avaliar adequadamente as condições das entidades convenientes para a consecução dos objetos pactuados. No caso, a capacidade administrativa para realizar atribuições demandadas de quem gerencia a aplicação de recursos públicos, como licitar, contratar, liquidar despesas e prestar contas, cumulada com uma avaliação do histórico e do referencial ético da entidade, da sua neutralidade político-partidária, da idoneidade e da capacidade técnica e gerencial de seus dirigentes.

3.4.27 Sem essas garantias de manutenção de uma expectativa mínima de controle, que somente uma análise técnica responsável das condições da conveniente para consecução do plano de trabalho associada a um adequado acompanhamento e fiscalização da execução possibilitam, o quadro que se apresenta até aqui é, em grande medida, previsível.

(...)

3.4.29 A adoção das propostas encaminhadas no âmbito do grupo de achados 3.2, quanto à avaliação técnica das proposições e das condições das entidades convenientes executá-las, conjugadas com aquelas que visam a dar maior transparência à execução dos convênios, por meio da disponibilização dos dados dessa fase na internet (itens 3.3.14 e 3.3.15), minimizariam a ocorrência das irregularidades descritas neste tópico, não só pela escolha mais criteriosa das entidades e pela redução das margens de “manobras criativas” nos atos de execução, mas, principalmente, pelo aumento da expectativa de controle e pela real possibilidade de se ter denunciadas as irregularidades praticadas”.

16. O último grupo de irregularidades indicado no Relatório em tela diz respeito a ocorrências relacionadas à falta de observação das normas de execução financeira dos recursos repassados por meio de convênios (fls. 114/118):

“3.5 Irregularidades na execução financeira dos Convênios. Movimentação irregular das contas específicas. Indícios de fraude nos pagamentos e documentos comprobatórios de despesas. Utilização dos recursos em finalidade diversa, em despesas não permitidas e em data posterior à de vigência do convênio.

3.5.1 Os extratos bancários e as relações de pagamentos constantes das prestações de contas evidenciam que, em geral, as contas bancárias específicas dos convênios são movimentadas em desacordo com o disposto no art. 20, **caput**, da IN STN n. 1/1997, que exige a movimentação, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fiquem identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.

3.5.2 Verificou-se o saque de valores a título de suprimento de fundos para aquisição de bens e pagamento de serviços, contrariando as disposições da referida IN. Cheques são sacados diretamente nas

agências bancárias para supostos pagamentos, em espécie, a diversos beneficiários. Procedimento que não se justifica, dado os elevados valores muitas vezes envolvidos. Por outro lado, não constam dos processos comprovantes de efetivação de grande parte destes pagamentos, tais como, recibos de depósitos bancários nas contas dos favorecidos, DOC, TED ou outra modalidade prevista pelo Bacen que permita identificar a destinação e o credor”.

17. O Relatório também destaca, às fls. 114/118, a ocorrência de procedimentos fraudulentos caracterizados pela emissão de notas fiscais com datas anteriores às de autorização de impressão dos respectivos documentos fiscais, bem como a desordem cronológica dos documentos fiscais emitidos por um mesmo contratado/fornecedor. Além disso, foi verificada a realização de pagamentos antes da entrega de bens ou da prestação de serviços, ou em valores superiores aos contratados.

18. Ainda foram identificadas, neste grupo de achados, diversas outras impropriedades que podem ser resumidas em: ausência de atesto comprovando a realização de serviços/obras ou o fornecimento de bens na documentação que respalda as despesas; falta de registro do número do convênio nos documentos comprobatórios das despesas realizadas, o que permite a utilização do documento em mais de uma prestação de contas; realização de despesas em finalidade diversa a do objeto pactuado; pagamento de despesas de um convênio com recursos de outro ajuste; realização de despesas de competência de entidade concedente com recursos dos convênios; pagamento de despesas de custeio da entidade, **v.g.**, pagamentos de contas telefônicas e de salários de empregados; aquisição de itens que integram o ativo imobilizado das entidades; e pagamentos indevidos de juros e multas.

19. Também estão expostos, no Relatório, alguns casos específicos em que a entidade conveniente realizou pagamentos, com recursos de convênio, para serviços prestados por terceiros à concedente.

20. Entendendo que as irregularidades verificadas na fase de execução financeira revelam fragilidade nos procedimentos contábeis adotados e falta de regulamentação mais incisiva e clara quanto à responsabilidade e ao papel do contabilista ou da organização contábil no que diz respeito à contabilização e à prestação de contas dos recursos transferidos, a Adfis sugeriu que este Tribunal determine à Secretaria do Tesouro Nacional a inclusão de novos dispositivos na instrução normativa que rege os convênios, dispositivos estes discriminados mais a frente, neste relatório, quando da apresentação da proposta de encaminhamento da Unidade Técnica.

21. Foi ressaltada, ainda, no Relatório Consolidador da Auditoria, às fls. 119/120, a constatação de que um dos convênios analisados carecia de cláusula prevendo a quem caberia a propriedade dos bens adquiridos, produzidos, transformados ou construídos com recursos do ajuste, quando da sua extinção. Em outros casos, embora houvesse a cláusula estabelecendo que tais bens seriam de propriedade da entidade concedente, não havia qualquer tipo de controle ou tombamento dos materiais e equipamentos.

22. O Relatório da Adfis também registra, por fim, a falta de observação do art. 26 da Lei Complementar n. 101/2000, o qual estabelece a necessidade de autorização, por lei específica, para a destinação de recursos públicos ao setor privado (fl. 119).

23. Importa assinalar, ainda, que ao longo do Relatório de Consolidação, a Unidade Técnica indica diversos encaminhamentos que estão sendo propostos pelas Secretarias que participaram da execução descentralizada desta FOC, nos processos que tratam especificamente de cada convênio examinado, dentre eles, audiências, conversão de processo em tomada de contas especial, citação e determinações.

24. Ante as constatações e análise dos achados consolidados, a Adfis, às fls. 125/128 e 132, apresenta a seguinte proposta de encaminhamento:

“6.1 Determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, para possibilitar a transparência que deve ser dada às ações públicas, como forma de viabilizar o controle social e a bem do princípio da publicidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 5º, inciso XXXIII, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), apresente a este Tribunal estudo técnico para implementação de sistema de informática em plataforma **web** que permita o acompanhamento **on-line** de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos/entidades, entes federados e entidades do setor privado, que possa ser acessado por qualquer cidadão via internet, contendo

informações relativas aos instrumentos celebrados, especialmente os dados da entidade convenente, o parlamentar e a emenda orçamentária que alocaram os recursos, se houver, o objeto pactuado, o plano de trabalho detalhado, inclusive custos previstos em nível de item/etapa/fase, as licitações realizadas com dados e lances de todos os licitantes, o status do cronograma de execução física com indicação dos bens adquiridos, serviços ou obras executados, o nome, CPF e dados de localização dos beneficiários diretos, quando houver, os recursos transferidos e a transferir, a execução financeira com as despesas executadas discriminadas analiticamente por fornecedor e formulário destinado à coleta de denúncias.

6.1.1 Página do referido sistema deverá ser disponibilizada em local visível dos sítios de todos os órgãos/entidades que realizem transferências voluntárias, permitindo filtrar consultas aos instrumentos celebrados por cidade, estado, entidade convenente, número do convênio, objeto entre outros critérios de pesquisa, tudo visando a maior acessibilidade e transparência possível.

6.1.2 Com vistas a exibir dados de todos os instrumentos celebrados no âmbito da administração pública federal (direta e indireta), página do mesmo sistema deverá ser disponibilizada em portal específico, permitindo os mesmos filtros de consultas do item precedente, além de outros que a característica consolidadora da página exigir.

6.1.3 As denúncias recebidas na forma do item 6.1, **in fine**, deverão ser objeto de tratamento prioritário nos órgãos/entidades concedentes, reportando-se as constatações e as providências tomadas à Controladoria Geral da União e ao Tribunal de Contas da União.

6.2 Determinar ao Conselho Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, para viabilizar a transparência necessária ao controle social, disponibilize em sua página na internet as informações relativas aos títulos jurídicos sob sua responsabilidade (Registro e Cebas), incluindo o CNPJ, o nome da entidade, a atividade de interesse social desenvolvida por ela, a data de sua fundação e seus dados completos de localização, inclusive sítio na internet, **e-mail** e telefones, nome, cargo e CPF dos integrantes de seus órgãos internos (conselhos e diretoria executiva), data de concessão, prazo de validade e discriminação dos benefícios associados ao título concedido com sua situação (regular, suspenso ou cancelado), e formulário destinado ao registro de denúncias.

6.3 Determinar ao Ministério da Justiça que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, para complementar as informações atualmente fornecidas e viabilizar efetivamente o controle social, disponibilize em sua página na internet a atividade de interesse social desenvolvida pela entidade qualificada como Oscip ou de Utilidade Pública Federal, a data de sua fundação e seus dados completos de localização, inclusive sítio na internet, **e-mail** e telefones, nome, cargo e CPF dos integrantes de seus órgãos internos (conselhos e diretoria executiva), data de concessão, prazo de validade e discriminação dos benefícios associados ao título concedido com sua situação (regular, suspenso ou cancelado), e formulário destinado ao registro de denúncias.

6.4 Determinar à Secretaria do Tesouro Nacional, com fulcro no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, que, no prazo de 90 (noventa) dias, discipline a obrigatoriedade:

6.4.1 das entidades receptoras dos recursos divulgarem em seus sítios na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerçam suas ações, todos os convênios e instrumentos similares celebrados com a Administração Federal, indicando os valores recebidos e os propósitos a que se destinam, com detalhamento dos objetivos e metas a serem alcançados;

6.4.2 de os órgãos/entidades concedentes estabelecerem critérios objetivamente aferíveis e transparentes para escolha das entidades privadas que receberão recursos por meio de convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais;

6.4.3 de ser formalmente justificada pelo gestor, com indicação dos motivos determinantes e demonstração do interesse público envolvido na parceria, a escolha de determinada entidade privada para a celebração de convênio, acordo, ajuste e outro instrumento jurídico utilizado para transferir recursos públicos federais, especialmente quando tal escolha não se der por meio de concurso de projetos ou de outro critério inteiramente objetivo;

6.4.4 dos órgãos e entidades concedentes consignarem em seus pareceres técnicos, quanto aos aspectos da execução física e atingimento dos objetivos de convênios, quais foram os procedimentos e critérios adotados na realização das respectivas avaliações;

6.4.5 de os registros a serem realizados na escrita contábil das entidades privadas em relação aos recursos transferidos por meio de convênios, termos de parceria, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres, observarem as Normas Brasileiras de Contabilidade, especialmente a NBC T 10.4 Fundações e a NBC T 10.19 Entidades sem finalidade de lucros, bem como o Manual de Procedimentos Contábeis para Fundações e Entidades de Interesse Social expedido pelo Conselho Federal de Contabilidade - CFC;

6.4.6 de declaração do profissional ou organização contábil quanto ao conhecimento das normas que regem a transferência dos recursos, especialmente as relativas à execução financeira, à prestação de contas e à guarda dos documentos (3.5.35.4) e da sua ciência quanto a responder, solidariamente com o convenente, pelos atos dolosos, especialmente no que diz respeito à idoneidade da documentação fiscal, à fidedignidade dos registros contábeis e da prestação de contas dos recursos transferidos, nos termos do parágrafo único do art. 1.177, do Código Civil;

6.4.7 dos termos de celebração ou renovação de convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos utilizados para transferir recursos federais a entidades privadas somente serem aprovados quando presente no processo declaração do profissional ou organização contábil quanto ao conhecimento e concordância com a responsabilização prevista no item precedente;

6.4.8 de o documento previsto nos itens precedentes constar ainda a identificação completa e os dados para localização do profissional ou organização contábil, CNPJ ou CPF, n.º do registro profissional, endereço, telefone, fax, sítio **web**, **e-mail**, e a obrigatoriedade - enquanto não decorrido o prazo de guarda obrigatória da documentação relativa à prestação de contas - de comunicar ao órgão ou entidade concedente qualquer alteração nesses dados ou a mudança do profissional ou da organização contábil responsável, que deverá subsumir-se em todas as responsabilidades e obrigações do(a) substituído(a) no instrumento celebrado;

6.4.9 da entidade convenente reportar tempestivamente todas as ações a seu cargo no sistema a que se refere o item 6.1, inclusive a evolução da execução física, os processos licitatórios, a execução financeira e a prestação de contas, a partir do momento em que o sistema esteja homologado em cada órgão/entidade concedente.

6.5 Determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex a expedição de orientação ao corpo técnico deste Tribunal para que, ao realizar auditorias em convênios, termos de parceria, acordos, ajustes e outros instrumentos utilizados para transferir recursos federais a Organizações Não-Governamentais, concentre esforços na avaliação do controle preventivo que deve ser exercido pelo órgão/entidade concedente, na fase de análise técnica das proposições e celebração dos instrumentos, atentando quanto a eventuais desvios de conduta e/ou negligência funcional de agentes e gestores públicos, caracterizados pela falta ou insuficiência de análises técnicas, especialmente a avaliação da capacidade da entidade convenente para consecução do objeto proposto e para realizar atribuições legalmente exigidas na gestão de recursos públicos, como licitar, executar e liquidar despesas e prestar contas, propondo, entre outras medidas ao seu alcance, a responsabilização pessoal por ato de gestão temerária, instauração de processo disciplinar, inabilitação para o exercício de função pública, multas e solidariedade no débito quando a conexão dos fatos assim permitir, especialmente quando não presentes os pressupostos basilares para a celebração: a legitimidade da parceria e a existência de interesse público convergente entre os entes concedentes e convenentes.

6.6 Determinar à Secretaria Adjunta de Fiscalização - Adfis que promova a avaliação técnica do estudo a que se refere o item 6.1, manifestando-se conclusivamente no processo pertinente;

6.7 Encaminhar cópia do relatório do voto e do Acórdão que vier a ser proferido à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Comitê de Avaliação e Fiscalização da Execução Orçamentária da mesma Comissão e à CPMI das Ambulâncias como eventual

subsídio de iniciativas legislativas, considerando que a extensão aos estados, Distrito Federal e municípios dos mecanismos de transparência e controle aqui propostos seria uma medida salutar.

6.8 Encaminhar cópia do relatório do voto e do Acórdão que vier a ser proferido ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Ministério da Justiça e ao Conselho Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social, à Secretaria do Tesouro Nacional e, para conhecimento, à Controladoria-Geral da União”.

25. Em 3/11/2006, chegou a meu Gabinete nova instrução da Adfis, às fls. 134/135, registrando o recebimento de ofício encaminhado a esta Corte pelo Conselho Nacional de Assistência Social, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em resposta a um ofício de requisição, expedido pela Adfis em 13/7/2006, comunicando, dentre outras informações, que aquele Conselho está tomando as providências para a implantação de um sistema de informações para consulta e acesso de todos, visando a publicização das informações sobre as entidades que possuem Registro ou Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social. Após análise do expediente, a Adfis concluiu que as novas informações não alteram a proposta de encaminhamento apresentada por aquela Unidade Técnica (fls. 134/153).

É o Relatório.

VOTO

Registro que atuo nestes autos com fundamento no art. 30 da Resolução n. 190/2006-TCU, tendo em vista tratar-se de processo afeto ao Auditor responsável pela Lista de Unidades Jurisdicionadas n. 11, no biênio 2005/2006.

2. Examina-se, nesta ocasião, Relatório Consolidador da Auditoria realizada na modalidade Fiscalização de Orientação Centralizada - FOC, coordenada pela Secretaria Adjunta de Fiscalização - Adfis. A auditoria teve como objetivo verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados a Organizações Não-Governamentais - ONGs, por meio de convênios, contratos de repasse e instrumentos similares.

3. Tal auditoria foi incluída no Plano de Fiscalização do segundo semestre de 2005 (Acórdão n. 879/2005-Plenário), em decorrência da preocupação desta Corte com o crescente número de convênios e outros ajustes que vêm sendo celebrados com ONGs e, conseqüentemente, com o aumento dos recursos repassados a essas entidades, sem que se tenha observado a adequação da estrutura da Administração Pública e das normas atinentes à matéria a fim de garantir a devida análise da viabilidade e conveniência dos ajustes, a seleção das ONGs de forma impessoal e com critérios objetivos e a correta fiscalização da utilização dos valores repassados, tanto durante como após a execução do ajuste.

4. A preocupação desta Corte sobre o tema ficou registrada, de maneira especial, no Voto condutor do Acórdão n. 1.777/2005-Plenário, de lavra do Exmo. Ministro Marcos Vinícios Vilaça, do qual reproduzo alguns trechos:

“164. Aproveito a oportunidade para abordar assunto do qual ‘Oscip’ é apenas uma pequena parcela. Refiro-me às Organizações Não-Governamentais (ONGs), entidades que têm se disseminado de forma acentuada no últimos anos. Em muitos casos, recebem recursos governamentais sem devolvê-los à sociedade na forma de ações voltadas ao interesse público. Algumas, como vem chegando ao nosso conhecimento, acabam por viver do Estado, sugando seus já limitados recursos. Os números são eloqüentes. Em 2003, o Tesouro transferiu para instituições privadas quase 1,4 bilhão de reais. Do total de ONGs, 55% são mantidas, por vezes exclusivamente, com recursos públicos.

165. O tema merece a atenção desta Corte.

166. Não se trata de propor a instituição de controles em adição aos já existentes. As ONGs, ao receberem recursos públicos, por meio de convênio ou instrumento similar, ficam obrigadas a prestar

contas, em atenção ao mandamento constitucional. Assim, ao menos formalmente, tais organizações sofrem a incidência da fiscalização do Poder Público. Trata-se de tornar efetivos os controles já existentes.

A tarefa não é fácil. O Congresso Nacional já examinou o problema ao longo de 2002, quando foi constituída a Comissão Parlamentar de Inquérito das ONGs. A CPI concluiu que há uma proliferação dessas entidades, sem mecanismos de controle, principalmente quanto à utilização de recursos públicos. Do relatório final da CPI, extraio os seguintes trechos:

‘Ao longo da década de 90, com a proliferação de fundações e associações sem fins lucrativos, evidenciando novos perfis e perspectivas de atuação, e, ao mesmo tempo, um considerável arsenal de intervenção e transformação no campo social, mediante um volume crescente de parcerias onerosas com o Poder Público, impôs-se a necessidade de alterar as formas jurídico-associativas clássicas, o que veio materializar-se na edição da Lei nº 9.790/99, mais conhecida como Lei do Terceiro Setor.

A Lei nº 9.790/99, que trata da qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), está longe de representar a reforma do marco legal que regula as relações entre Estado e Sociedade Civil. De fato, é apenas um pequeno passo nessa direção.

(...)

Hoje o que se vê é intolerável. Tudo leva a crer que a maioria esmagadora das ONGs evita qualificar-se como OSCIP para poder continuar a beneficiar-se do inaceitável mecanismo, que hoje prevalece, pelo qual o Poder Público distribui recursos a essas organizações por meio de convênios, sem recorrer a edital público para selecionar os melhores projetos. Em função de uma duvidosa concepção doutrinária do Direito Brasileiro, dá-se uma espécie de ‘ação entre amigos’.

Há ONGs que sequer possuem sede ou endereço certo e conseguem viabilizar emendas orçamentárias, receber abundantes recursos financeiros do erário e aprovar prestações de contas sumárias junto ao órgão repassador, como retrata o caso da parceria entre a Agência de Desenvolvimento Sustentável Brasil em Renovação - Adesbrar e o Ministério da Cultura, analisada por essa Comissão”.

5. Por meio do Acórdão supra, esta Corte fez as seguintes deliberações que julgo oportuno transcrever, em função da correlação existente entre os temas abordados entre aquele e este processo:

“9.1 adotar, para fins de fiscalização deste Tribunal e orientação dos órgãos e entidades da Administração Pública, as seguintes conclusões:

9.1.1. as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - Oscips, contratadas pela Administração Pública Federal, por intermédio de Termos de Parceria, submetem-se ao Regulamento Próprio de contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência, nos termos do art. 14, c/c o art. 4º, inciso I, todos da Lei 9.790/99;

9.1.2. não se aplicam aos Termos de Parceria celebrados entre a Administração Pública Federal e as Oscips as normas relativas aos Convênios, especificamente a IN 01/97-STN;

9.1.3 os valores percebidos pelos dirigentes das Oscips que atuem na gestão executiva e daqueles que prestam serviços específicos, em razão da celebração de Termos de Parceria com a Administração Pública Federal, devem respeitar os valores praticados pelo mercado, na região correspondente a sua área de atuação, conforme o art. 4º, inciso VI, da Lei 9.790/99;

9.2 determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Casa Civil da Presidência da República que orientem os órgãos e entidades da Administração Pública para que incluam nos Termos de Parceria já celebrados ou a celebrar, cláusula contendo previsão de que a Oscip não poderá utilizar recursos públicos em gastos vedados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias;

9.3 firmar entendimento no sentido de que previamente à assinatura de Termos de Parceria, deve ser exigida da Oscip interessada em celebrar parceria com o Poder Público, as certidões negativas mencionadas no art. 4º, inciso VII, "b", da Lei nº 9.790/99, tendo em vista o disposto no art. 195, § 3º, da Constituição Federal;

9.4 determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Casa Civil da Presidência da República que avaliem a inclusão em normativo próprio de dispositivo que obrigue a aplicação do critério de seleção de Oscip previsto no art. 23 do Decreto n.º 3.100/99 em toda e qualquer situação;

9.5 recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Justiça que estudem a conveniência de incluir em normativo próprio a previsão de que o Poder Público, antes da celebração do Termo de Parceria, deva levar em consideração, quando cabível, os requisitos listados no art. 27 do Decreto n.º 3.100/99, entre outros necessários à aferição da capacidade operacional da entidade interessada;

9.6 recomendar ao Ministério da Justiça que estude a conveniência de incluir em normativo próprio as hipóteses de perda de qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público;

9.7 determinar à Segecex e à Adfis que examinem a oportunidade e conveniência de levar em consideração, por ocasião de trabalhos que envolvam o incremento da sistemática de fiscalização do Tribunal, as propostas apresentadas pela Secex/RJ às fls. 120/121 do presente processo (item 3.10 da proposta de encaminhamento):

9.8 determinar à Segecex que constitua grupo de trabalho, se possível com a participação da Secretaria Federal de Controle Interno, com o objetivo de, no prazo de 60 (sessenta) dias, propor aperfeiçoamentos no sistema de controle das transferências de recursos públicos a Organizações Não-Governamentais;

9.9 constituir grupo de trabalho, sob a coordenação da Segecex e com a participação de servidores da Sefid, além de outras unidades técnicas, se for o caso, com o objetivo de fornecer subsídios à futura atuação do Tribunal em relação às Parcerias Público-Privadas, especialmente com relação aos aspectos da Lei n.º 11.079, de 2004, que ainda não possuem normatização de controle específica para a atuação do Tribunal;

9.10 enviar cópia do Relatório, Voto e Acórdão ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Ministério da Justiça, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, ao Ministério da Fazenda, aos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, à Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e à Controladoria-Geral da União, para conhecimento e adoção das providências que entenderem cabíveis;

9.11 arquivar o processo”.

6. Para a realização da FOC em exame foram selecionadas 11 ONGs que receberam recursos dos seguintes órgãos/entidades: Fundação Nacional de Saúde, Ministério do Esporte, Ministério do Trabalho e Emprego, Controladoria-Geral da União, Fundo Nacional de Saúde, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, Ministério da Ciência e Tecnologia e Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoa de Nível Superior. Dentre os convênios celebrados entre as ONGs e os órgãos/entidades mencionadas, foram analisados 28, que, ao todo, representaram o repasse de R\$ 150.698.123,93 para tais organizações. A execução descentralizada da auditoria contou com a participação das Secretarias de Controle Externo nos Estados do Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rondônia e Roraima.

7. À Adfis coube a responsabilidade de coordenação, planejamento e consolidação dos resultados alcançados pelas unidades regionais deste Tribunal envolvidas na fiscalização. Nesse sentido, durante o planejamento da auditoria, aquela Secretaria Adjunta elaborou questões a serem respondidas durante a fase de execução visando identificar os principais problemas enfrentados durante a avaliação, celebração dos ajustes, acompanhamento e fiscalização do objeto pactuado, bem como os relativos aos procedimentos de licitação e contratação realizados pela ONG, à execução financeira dos recursos repassados e à elaboração e análise das prestações de contas. A partir da identificação das principais irregularidades e problemas enfrentados, foram propostas medidas a serem adotadas, com vistas a suplantarem tais dificuldades, buscando maior efetividade na aplicação dos recursos federais repassados às ONGs.

8. O Relatório de Auditoria ora em exame reuniu os achados de auditoria em cinco grandes grupos: má elaboração dos projetos pelas ONGs, deficiências na avaliação dos projetos por parte das entidades e órgãos da Administração Pública, insuficiência da fiscalização da execução do objeto pactuado, irregularidades nos procedimentos licitatórios executados pelas ONGs e irregularidades na execução financeira dos convênios.

9. No primeiro grupo, relativo à má-elaboração dos projetos apresentados pelas ONGs aos órgãos e entidades da Administração Pública, foram detectados problemas como a falta de precisão na definição dos objetos, a elaboração de cronogramas irrealistas, sem correlação entre a previsão de realização de despesas e a execução do objeto, projetos básicos insuficientemente detalhados e até mesmo ausência de projeto básico, em situações em que ele é indispensável.

10. Entendo, como a Adfis, que tais problemas deveriam ser identificados, pelo órgão concedente, na fase de análise das propostas, de forma que a celebração dos ajustes fosse evitada ou ficasse sobrestada até que as impropriedades fossem solucionadas pelo proponente. Nesse sentido, aquela Secretaria Adjunta fez diversas propostas de determinações com o intuito de garantir que a fase de análise das propostas alcance, de fato, os objetivos propostos, quais sejam, a conclusão acerca da exequibilidade dos projetos, do ponto de vista técnico, jurídico e financeiro, assim como sobre a capacidade de as ONGs executarem os projetos propostos e sobre suas situações de regularidade junto à Administração Pública.

11. Contudo, considero que os problemas enfrentados pelas ONGs para a elaboração dos projetos são, em parte, frutos da falta de capacitação de seu pessoal, que desconhece as normas, os procedimentos básicos e as informações imprescindíveis que devem constar do projeto. Esse problema pode ser minimizado mediante a realização de seminários preparados e ministrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública ou mesmo por meio da disponibilização de cartilhas às entidades, contendo instruções para a apresentação de projetos, relacionando as informações necessárias à sua apresentação e à comprovação da capacidade da entidade para executar o objeto proposto, bem como apontando as falhas que ocorrem com maior frequência e como elas podem ser evitadas.

12. Em 2003, esta Corte publicou uma cartilha intitulada “Convênios e outros Repasses”, a qual encontra-se, ainda hoje, disponível no sítio deste Tribunal, na rede mundial de computadores. Dentre outras informações, a cartilha lista as principais falhas e irregularidades verificadas na fase de proposição dos ajustes. Contudo, além dessa cartilha, já disponível à comunidade, cada órgão e entidade da Administração Pública pode elaborar material próprio, voltado para sua área de atuação e para os programas de governo em que atua, com instruções detalhadas para a elaboração de projetos que reúnam todas as informações necessárias à sua aprovação e detalhando as características específicas de cada tipo de ajuste oferecido.

13. Na mesma linha é possível realizar seminários, os quais podem, inclusive, abranger a realização de projeto-piloto ou, ao menos, expor exemplos de bons projetos apresentados que resultaram na celebração de convênios, contratos de repasse ou outros ajustes congêneres.

14. O segundo grupo de achados apresentado no Relatório Consolidado de Auditoria refere-se à fase de avaliação dos projetos apresentados pelas ONGs. É essa fase a responsável pela seleção dos projetos. A correta e criteriosa análise das propostas é fundamental para evitar a celebração de ajustes que possam resultar em pouco ou nenhum benefício para a população, que não tenham relação com os programas, projetos e ações de responsabilidade do Ministério ao qual pertence o órgão ou esteja vinculada a entidade repassadora dos recursos ou, ainda, que tenham orçamentos destoantes dos valores de mercado ou firmados com entidades não-capacitadas para a execução do objeto proposto.

15. No exame dos 28 convênios selecionados para a FOC em tela, foram identificados diversos problemas relativos à análise dos projetos, sendo que muitos deles contribuem para irregularidades que ocorrem nas fases posteriores: de execução, de apresentação e de análise da prestação de contas, **v.g.**, ausência de pareceres técnicos e jurídicos ou pareceres superficiais, falta de verificação da qualificação e da capacidade da entidade para executar o objeto conveniado, não-observação das vedações definidas no

art. 5º da IN STN n. 1/1997, falta de critérios para a seleção das entidades privadas e ausência de manifestação acerca da oportunidade e da conveniência da celebração do ajuste.

16. Com o intuito de reduzir as irregularidades que vêm ocorrendo na fase de análise dos projetos, a Adfis sugeriu alguns encaminhamentos. Dentre eles, a proposta de determinação à Secretaria do Tesouro Nacional para que discipline a obrigatoriedade de os órgãos e entidades concedentes estabelecerem critérios objetivos para a escolha das entidades privadas que receberão recursos federais e de os gestores justificarem, indicando os motivos determinantes e demonstrando o interesse público envolvido na parceria, a escolha de determinada entidade privada para celebração de convênios e outros instrumentos congêneres.

17. Em que pese concordar com a necessidade de normatização de tal obrigatoriedade, entendo que essas propostas devem ser encaminhadas à STN a título de recomendação, tendo em vista que a regulamentação dos convênios, contratos de repasse e outros ajustes foge à competência desta Corte de Contas. Também considero conveniente que seja sugerido que, dentre os critérios a serem utilizados para a seleção das ONGs, sejam incluídos alguns relacionados à capacidade da entidade para executar o projeto proposto. Ressalto, ainda, que a determinação contida no item 9.4 do Acórdão n. 1.777/2005-Plenário já abordou a necessidade de inclusão, em normativo próprio, de dispositivo que obrigue a aplicação do critério de seleção de Oscip previsto no art. 23 do Decreto n.º 3.100/99 em toda e qualquer situação. Todavia, naquela feita, esta Corte tratou especificamente de ONGs qualificadas como Oscips. A proposta apresentada no item 16 deste Voto, estende a necessidade de utilização de critérios objetivos para a seleção de qualquer tipo de entidade privada.

18. Considerando que os títulos jurídicos concedidos pelo poder público (Título de Utilidade Pública Federal, Registro de Entidade Beneficente de Assistência Social, Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEBAS, Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas - CNEA, Qualificação Organização Social - OS e Qualificação Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - Oscip) também podem ser utilizados para a seleção das ONGs, a verificação de quais entidades tiveram esses títulos concedidos ou cassados deve ser fácil e rápida. Ademais, a divulgação dessas informações também é fundamental para o efetivo controle social. Dessa forma, aquela Secretaria Adjunta apresentou proposta de determinação, da qual comungo, a um dos órgãos que concedem tais títulos, para que disponibilize informações em sua página na rede mundial de computadores e, para outros, que já têm algumas informações divulgadas, que aumentem a quantidade dessas informações, disponibilizando, até mesmo, formulário para denúncias.

19. Ainda visando reduzir as irregularidades que vêm ocorrendo na fase de análise dos projetos, a Adfis propôs que esta Corte determine à Segecex que oriente o corpo técnico desta Casa no sentido de concentrar esforços na avaliação do controle preventivo que deve ser exercido pelo órgão/entidade concedente, verificando, inclusive, a possibilidade de responsabilização, por ato de gestão temerária, dos seus responsáveis.

20. Este Tribunal julga, anualmente, inúmeras tomadas de contas especiais instauradas em função da omissão ou da não-aprovação da prestação de contas de recursos repassados por meio de convênios, contratos de repasse e outros instrumentos similares. Quando os gestores responsáveis pela aplicação dos recursos não logram êxito em comprovar a correta aplicação dos valores recebidos no objeto pactuado, esta Corte têm julgado suas contas irregulares, condenando-os ao pagamento do débito e aplicando-lhes multa, conforme o caso. De fato, são raras as situações em que se verifica a responsabilização de servidores do órgão ou entidade repassadora dos recursos que contribuíram para a celebração de ajustes com objetos inexecutáveis ou com entidades não-capacitadas para sua execução.

21. No entanto, os trabalhos realizados por esta FOC demonstram que grande parte das irregularidades ocorre justamente na fase de análise dos projetos, na qual incluo, também, a análise das minutas dos ajustes e a própria celebração do termo. Por este motivo, concordo com a proposição da Adfis, tendo em vista que os responsáveis pela análise dos projetos e minutas, bem como os ordenadores

de despesa que assinam os ajustes, ao tomarem ciência da orientação a ser dada ao corpo técnico desta Corte, tenderão a ser mais criteriosos nas suas análises.

22. Ao observar a amostra de convênios examinada nesta auditoria, verifiquei que o valor médio dos ajustes é de R\$ 5.382.075,85, resultado do critério de materialidade utilizado para seleção da amostra. Contudo, muitas TCEs encaminhadas a este Tribunal tratam de convênios com valores próximos ao referido no art. 6º da IN TCU n. 13/1996. Outras tantas não são sequer encaminhadas a esta Casa por não ultrapassarem tal limite.

23. Dessa forma, considerando que boa parte dos ajustes não trata de valores tão vultosos quanto os analisados neste Relatório Consolidador, entendo adequado que aqueles com custos significativos tenham um tratamento diferenciado quando da análise de seus projetos e das minutas dos termos a serem celebrados. Faz-se necessário melhorar a fase de análise de todos os projetos, no entanto, a atenção deve ser redobrada para os casos de maior valor. Por este motivo, julgo pertinente recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que faça um estudo e, posteriormente, oriente os demais órgãos e entidades da Administração acerca dos cuidados especiais a serem tomados quando da celebração de ajustes de maior monta.

24. Passo a examinar o terceiro grupo de achados, que trata da fiscalização insatisfatória ou inexistente quanto à execução do objeto por parte do órgão/entidade concedente. O relatório indica como causa desses problemas a falta de pessoal, de capacitação dos servidores, além da deficiência de estrutura dos órgãos/entidades concedentes, o que resulta em análises superficiais, pequena quantidade de realização de vistoriais **in loco**, falta de procedimentos de avaliação dos resultados e benefícios alcançados, bem como de aferição da satisfação do público-alvo em relação ao objeto implementado. Os problemas aqui mencionados não são novos e já foram objeto de discussão por este Tribunal.

25. Como bem ressaltado pela Adfis, este assunto foi recentemente tratado no âmbito do TC 003.777/2002-4, o qual analisou o relatório consolidador de fiscalizações de orientação centralizada promovidas em órgãos repassadores de recursos mediante convênios ou contratos de repasse, determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, “em conjunto com os órgãos e entidades da Administração Pública Federal (Direta e Indireta) que realizem transferências voluntárias de recursos mediante convênios, acordos, ajustes, contratos de repasse ou instrumentos congêneres, em especial a Caixa Econômica Federal (CEF), a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), o Fundo Nacional de Saúde, o Ministério da Integração Nacional, a Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério dos Esportes, o Ministério da Cultura e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), elabore estudo técnico com vistas a dotar os órgãos e entidades repassadores de recursos públicos federais da estrutura mínima necessária ao bom e regular cumprimento de seus fins, a ser apresentado a este Tribunal no prazo de 180 (cento e oitenta) dias”.

26. Por este motivo, comungo do posicionamento da Adfis no sentido de que, no tocante à falta de recursos humanos, de capacitação dos servidores e de estrutura dos órgãos e entidades da Administração Pública para a fiscalização da execução dos convênios, incluindo a análise das prestações de contas, necessário se faz aguardar o encaminhamento a ser dado pelo MPOG antes da adoção de qualquer outra medida.

27. Ressalto que as demais propostas feitas pela Adfis relativas ao terceiro grupo de achados, têm como objetivo facilitar o controle social. Nada obstante concordar com essas propostas, julgo adequado fazer certos reparos tendo em vista considerar que algumas determinações são de difícil cumprimento. Não me parece razoável, por exemplo, exigir do órgão concedente que inclua na página a ser disponibilizada na rede mundial de computadores, os dados das licitações realizadas pelas entidades que receberam recursos ou informações sobre os bens adquiridos.

28. No mesmo sentido, obrigar as ONGs a disponibilizarem em suas páginas na rede mundial de computadores as informações sobre convênios e instrumentos similares celebrados seria exigir, como requisito para a celebração do ajuste, que a entidade tenha acesso à internet e, além disso, que mantenha

uma página própria. Considerando as grandes diferenças econômicas e culturais entre as diversas regiões do país, não julgo adequada tal exigência, uma vez que as entidades privadas de menor porte, localizadas nas regiões mais carentes do país, teriam dificuldades para celebrar ajustes.

29. O quarto grupo de achados diz respeito a irregularidades em procedimentos licitatórios realizados pelas ONGs. No entanto, antes de tratar dos achados relacionados com licitações, o Relatório Consolidador afirma a obrigatoriedade de as entidades privadas sujeitarem-se às regras da Lei n. 8.666/1993 ao realizarem despesas com recursos públicos repassados por meio de convênios, contratos de repasse e outros instrumentos similares.

30. Na verdade, este assunto já foi objeto de estudo por este Tribunal, sendo que o Acórdão n. 353/2005 - Plenário reformou o Acórdão n. 1070/2003-Plenário, firmando entendimento de que a aplicação de recursos públicos geridos por particular em decorrência de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, deve atender, no que couber, às disposições da Lei de Licitações, por força do seu art. 116. Isto significa que a licitação e a observância às normas da Lei n. 8.666/1993 deve ser a regra utilizada para as contratações realizadas pelas entidades privadas que recebem recursos públicos mediante transferências voluntárias. No entanto, sempre que sua aplicação não for possível, as entidades devem adotar procedimentos análogos, observando, incondicionalmente, os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, economicidade e eficiência, como forma de garantir a seleção da proposta mais vantajosa sem praticar qualquer tipo de favorecimento.

31. Além disso, as leis específicas das ONGs qualificadas como Organizações Sociais - OS e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - Oscips prevêm regulamentos especiais para os procedimentos licitatórios. A Lei n. 9.790/1999, a qual dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como Oscips, estabelece que tais organizações devem elaborar regulamento próprio, contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público, observando os princípios acima mencionados.

32. No mesmo sentido, a Lei n. 9.637/1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, determina que os Conselhos de Administração dessas entidades devem aprovar, por maioria, no mínimo, de dois terços de seus membros, regulamento da entidade contendo os procedimentos a serem adotados para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, além de outros assuntos.

33. Como se observa pelos exemplos supra, já há, inclusive, previsão legal para que algumas entidades privadas não observem todas as disposições estabelecidas na Lei de Licitações e Contratos. Desse modo, peço vênias em dissentir do posicionamento apresentado no Relatório Consolidador quanto à obrigatoriedade de todas as entidades privadas sujeitarem-se às regras da Lei n. 8.666/1993 ao realizarem despesas com recursos públicos repassados por intermédio de transferências voluntárias.

34. No entanto, as irregularidades verificadas durante a execução da FOC ora em análise demonstram descaso na utilização das verbas públicas, por parte de algumas ONGs, e, também, o despreparo de outras, pois foram verificados procedimentos licitatórios e de contratação realizados de forma precária e, inclusive, indícios de fraudes em licitações. A Adfis indica como causa de grande parte desses problemas a avaliação inadequada da capacidade das entidades para executar os projetos propostos e registra que a ocorrência de fraudes nas licitações conduzidas pelas ONGs também é resultado da pequena expectativa de controle por parte dos dirigentes dessas organizações.

35. Entendo, em consonância com aquela Secretaria Adjunta, que as medidas sugeridas para melhorar a efetividade das atividades realizadas na etapa de análise dos projetos contribuirá para a diminuição das irregularidades aqui tratadas. Contudo, insisto em defender a necessidade de a Administração participar na orientação e na capacitação dos responsáveis pelas entidades privadas que com ela firmam convênios, contratos de repasse, termos de parceria etc. Considerando que esses ajustes diferem dos contratos, pois as partes apresentam interesses comuns e cooperação mútua, é importante para a Administração que as entidades convenientes estejam capacitadas da melhor maneira possível para a execução do objeto pactuado. Assim, além da criteriosa análise sobre a qualificação e capacidade da

entidade, a ser realizada na fase de análise dos projetos, pode a Administração participar dessa capacitação por meio dos já mencionados seminários ou da distribuição de material educativo e orientador.

36. O quinto e último grupo de achados apresentado no Relatório Consolidador da FOC abrange as irregularidades verificadas na execução financeira do convênio, v.g., o pagamento de fornecedores em dinheiro, ausência de notas fiscais para comprovação das despesas, aplicação dos recursos em objeto distinto do pactuado ou fora da vigência do convênio, pagamentos antecipados e pagamentos indevidos de juros e multas. Também foram verificados vários indícios de fraude, como a emissão de nota fiscal com data anterior a de autorização de sua impressão e, ainda, pagamentos por mercadorias não entregues.

37. Sobre o assunto é necessário fazer uma distinção entre as irregularidades realizadas por gestores em função do desconhecimento das normas e daquelas decorrentes de negligência com o trato dos recursos públicos ou ainda relacionadas com fraudes. É imperioso que o órgão/entidade concedente, bem como os órgãos de controle interno e externo apurem e punam, com o devido rigor, os dois últimos tipos de irregularidades mencionadas.

38. No tocante à primeira, causada em função do desconhecimento da legislação, dos procedimentos e das regras relacionadas com a gestão dos recursos públicos, em que pese a necessidade de sua apuração, é fundamental que se adotem medidas preventivas com vistas a capacitar esses gestores a administrarem as verbas públicas a ele repassadas. Por isso, volto a sugerir a realização de seminários e/ou a distribuição, no momento da celebração do ajuste, de material que oriente os responsáveis pelas ONGs para a correta utilização dos recursos recebidos.

39. Com certeza, os custos envolvidos com a capacitação dos responsáveis pelas entidades privadas interessados em celebrar acordos, convênios e outros instrumentos similares são menores do que os valores repassados às ONGs somados aos gastos com a instauração e instrução de tomadas de contas especiais que movimentam os órgãos/entidades concedentes, a Controladoria-Geral da União e, dependendo do valor, esta Corte, sem a garantia de que os recursos serão ressarcidos aos cofres públicos.

40. Também concordo com as propostas apresentadas pela Adfis relativas à necessidade de os registros contábeis das ONGs obedecerem às Normas Brasileiras de Contabilidade e de declaração do profissional ou organização contábil acerca de seu conhecimento sobre as normas que regem a transferência de recursos e da possibilidade de responsabilização solidária nos atos dolosos.

41. Além das considerações feitas para cada grupo de achados, entendo necessário tecer dois comentários genéricos sobre a auditoria ora em exame. O primeiro refere-se à amostra selecionada. Em que pese esta FOC ter o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados a ONGs por meio de convênios, contratos de repasse e instrumentos similares, todos os ajustes selecionados para análise foram convênios. Todavia, tal fato não invalida o trabalho para os demais tipos de ajustes, uma vez que a maior parte das propostas de encaminhamento pode ser aproveitada para todos eles. Reputo oportuno, contudo, determinar à Segecex que avalie a conveniência e oportunidade de incluir, no próximo plano de fiscalização, nova auditoria com vistas a verificar a regularidade da aplicação de recursos transferidos a entidades privadas por meio de transferências voluntárias, bem como a regularidade da análise dos projetos e das prestações de contas, com enfoque especial para ajustes celebrados com instrumentos distintos do convênio como, por exemplo, contrato de repasse, termo de parceria e contrato de gestão.

42. O segundo comentário diz respeito às características das irregularidades verificadas nesta FOC. É fácil constatar que a maior parte delas decorre da falta de observação às normas legais e infralegais em vigor e até mesmo dos termos do ajuste. Depreende-se de tal constatação que, mais importante do que criar novas normas, necessário se faz que as já existentes sejam cumpridas, o que demanda uma atuação mais contundente dos órgãos/entidades concedentes dos recursos repassados por meio de transferências voluntárias, bem como dos órgãos de controle interno e externo.

43. Ademais, considerando as limitações de tais órgãos, torna-se essencial a atuação da sociedade na verificação da aplicação desses recursos. Dessa forma, importa que sejam disponibilizados todos os meios

necessários para o exercício do controle social, a começar pela efetiva transparência da utilização dos recursos públicos transferidos a entidades privadas.

44. Considero pertinente, ainda, registrar que, em cumprimento à determinação contida no item 9.8 do Acórdão n. 1.777/2005-Plenário, a Adfis, a Secretaria Adjunta de Contas - Adcon e a Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag vêm participando de reuniões do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria MPOG n. 542/2006, o qual tem a finalidade de redesenhar a metodologia de transferências voluntárias de recursos federais repassados por meio de convênios.

45. Por fim, gostaria de enaltecer a qualidade dos trabalhos realizados pelos ACEs participantes desta FOC nas fases de planejamento, de execução descentralizada, assim como de consolidação dos resultados, haja vista a abundância de informações tratadas, a clareza dos exames efetuados e a adequada articulação das propostas.

Com essas considerações, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Plenário.

T.C.U., Sala de Sessões, em 8 de novembro de 2006.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2066/2006 - TCU - PLENÁRIO

Processo n. TC - 015.568/2005-1.

Grupo I; Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria.

3. Interessado: Adfis.

4. Entidades/órgãos: Ministério do Esporte, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Ciência e Tecnologia, Controladoria-Geral da União, Fundo Nacional de Saúde, Fundação Nacional de Saúde, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação - Capes, Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira - Coiab, Conselho Indígena de Roraima - CIR, Coordenação da União das Nações e Povos Indígenas de Rondônia, Norte de Mato Grosso do Sul e Sul do Amazonas - Cunpir, Urihi Saúde Yanomami, Fundação de Apoio ao Menor de Feira de Santana - FAMFS, Avante Qualidade Educação e Vida ONG, Associação Goiana de Integralização e Reabilitação - Agir, Fundação Amadeu Filomeno - FAF, Associação Plantas do Nordeste - APNE e Fundação Getúlio Vargas - FGV.

5. Relator: Auditor Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria Adjunta de Fiscalização.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Relatório Consolidado das auditorias realizadas em ajustes celebrados entre Organizações Não-Governamentais - ONGs e a União ou entidades da Administração Indireta, no período de 1999 a 2005, com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados a essas ONGs, por meio de convênios, contratos de repasse e instrumentos similares, em cumprimento ao plano de fiscalização do segundo semestre de 2005.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, para possibilitar a transparência que deve ser dada às ações públicas, como forma de viabilizar o controle social e a bem do princípio da publicidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 5º, inciso XXXIII,

da mesma Carta Magna, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), apresente a este Tribunal estudo técnico para implementação de sistema de informática em plataforma web que permita o acompanhamento on-line de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos/entidades, entes federados e entidades do setor privado, que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores, contendo informações relativas aos instrumentos celebrados, especialmente os dados da entidade conveniente, o parlamentar e a emenda orçamentária que alocaram os recursos, se houver, o objeto pactuado, o plano de trabalho detalhado, inclusive custos previstos em nível de item/etapa/fase, as licitações realizadas com dados e lances de todos os licitantes, o status do cronograma de execução física com indicação dos bens adquiridos, serviços ou obras executados, o nome, CPF e dados de localização dos beneficiários diretos, quando houver, os recursos transferidos e a transferência, a execução financeira com as despesas executadas discriminadas analiticamente por fornecedor e formulário destinado à coleta de denúncias;

9.1.1. página do referido sistema deverá ser disponibilizada em local visível dos sítios de todos os órgãos/entidades que realizem transferências voluntárias, permitindo filtrar consultas aos instrumentos celebrados por cidade, estado, entidade conveniente, número do ajuste, objeto, entre outros critérios de pesquisa, com vistas a maior acessibilidade e transparência possível;

9.1.2. com o intuito de exibir dados de todos os instrumentos celebrados no âmbito da administração pública federal (direta e indireta), deverá ser disponibilizada em portal específico página do mesmo sistema, permitindo acesso aos filtros de consultas do item precedente, além de outros que a característica consolidadora da página exigir;

9.1.3. as denúncias recebidas na forma do item 9.1 deverão ser objeto de tratamento prioritário nos órgãos/entidades concedentes, reportando-se as constatações e as providências tomadas à Controladoria-Geral da União e ao Tribunal de Contas da União;

9.2. determinar ao Conselho Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, para viabilizar a transparência necessária ao controle social, disponibilize, em sua página na rede mundial de computadores, as informações relativas aos títulos jurídicos sob sua responsabilidade (Registro e Cebas), incluindo o CNPJ, o nome da entidade, a atividade de interesse social desenvolvida por ela, a data de sua fundação e seus dados completos de localização, inclusive sítio na rede mundial de computadores, quando houver, e-mail e telefones, nome, cargo e CPF dos integrantes de seus órgãos internos (conselhos e diretoria executiva), data de concessão, prazo de validade e discriminação dos benefícios associados ao título concedido com sua situação (regular, suspenso ou cancelado), e formulário destinado ao registro de denúncias;

9.3. determinar ao Ministério da Justiça que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, para complementar as informações atualmente fornecidas e viabilizar efetivamente o controle social, disponibilize em sua página na rede mundial de computadores a atividade de interesse social desenvolvida pela entidade qualificada como Oscip ou de Utilidade Pública Federal, a data de sua fundação e seus dados completos de localização, inclusive sítio na rede mundial de computadores, quando houver, e-mail e telefones, nome, cargo e CPF dos integrantes de seus órgãos internos (conselhos e diretoria executiva), data de concessão, prazo de validade e discriminação dos benefícios associados ao título concedido com sua situação (regular, suspenso ou cancelado), e formulário destinado ao registro de denúncias;

9.4. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que discipline a obrigatoriedade:

9.4.1. de os órgãos/entidades concedentes estabelecerem critérios objetivamente aferíveis e transparentes para escolha das entidades privadas que receberão recursos por meio de convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais, levando-se em consideração a determinação contida no item 9.4 do Acórdão n. 1.777/2005-TCU-Plenário;

9.4.2. de ser formalmente justificada pelo gestor, com indicação dos motivos determinantes e demonstração do interesse público envolvido na parceria, a escolha de determinada entidade privada para a celebração de convênio, acordo, ajuste e outro instrumento jurídico utilizado para transferir recursos

públicos federais, especialmente quando tal escolha não se der por meio de concurso de projetos ou de outro critério inteiramente objetivo;

9.4.3. de os órgãos e entidades concedentes consignarem em seus pareceres técnicos, quanto aos aspectos da execução física e atingimento dos objetivos pactuados, quais foram os procedimentos e critérios adotados na realização das respectivas avaliações;

9.4.4. de os registros a serem realizados na escrita contábil das entidades privadas em relação aos recursos transferidos por meio de convênios, termos de parceria, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres, observarem as Normas Brasileiras de Contabilidade, especialmente a NBC T 10.4 Fundações e a NBC T 10.19 Entidades sem finalidade de lucros, bem como o Manual de Procedimentos Contábeis para Fundações e Entidades de Interesse Social expedido pelo Conselho Federal de Contabilidade - CFC;

9.4.5. de declaração do profissional ou organização contábil quanto ao conhecimento das normas que regem a transferência dos recursos, especialmente as relativas à execução financeira, à prestação de contas e à guarda dos documentos e da sua ciência quanto a responder, solidariamente com o conveniente, pelos atos dolosos, especialmente no que diz respeito à idoneidade da documentação fiscal, à fidedignidade dos registros contábeis e da prestação de contas dos recursos transferidos, nos termos do parágrafo único do art. 1.177, do Código Civil;

9.4.6. de a aprovação dos termos de celebração ou renovação de convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos utilizados para transferir recursos federais a entidades privadas estar condicionada à presença, no processo, de declaração do profissional ou organização contábil quanto ao conhecimento e concordância com a responsabilização prevista no item precedente;

9.4.7. de constar, do documento previsto nos itens 9.4.5 e 9.4.6, a identificação completa e os dados para localização do profissional ou organização contábil, CNPJ ou CPF, n. do registro profissional, endereço, telefone, fax, sítio na rede mundial de computadores, quando houver, e-mail, e a obrigatoriedade - enquanto não decorrido o prazo de guarda obrigatória da documentação relativa à prestação de contas - de comunicar ao órgão ou entidade concedente qualquer alteração nesses dados ou a mudança do profissional ou da organização contábil responsável, que deverá subsumir-se em todas as responsabilidades e obrigações do(a) substituído(a) no instrumento celebrado;

9.4.8. de a entidade beneficiada com os recursos reportar, tempestivamente, ao órgão/entidade responsável pela transferência voluntária, todas as ações a seu cargo no sistema a que se refere o item 9.1, inclusive a evolução da execução física, os processos licitatórios, a execução financeira e a prestação de contas, a partir do momento em que o sistema esteja homologado em cada órgão/entidade concedente.

9.5. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

9.5.1. estimule os demais órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta que, costumeiramente, celebram convênios, contratos de repasse e outros ajustes congêneres a realizarem seminários e a distribuírem material de orientação aos dirigentes de entidades privadas e entes federados que participam dos ajustes ou que estejam interessados em apresentar projetos, com o objetivo de capacitá-los para a elaboração dos projetos e para a correta utilização dos recursos públicos repassados;

9.5.2. faça um estudo e, posteriormente, oriente os demais órgãos e entidades da Administração Pública acerca dos cuidados especiais a serem tomados quando da celebração de ajustes de maior monta;

9.6. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex que:

9.6.1. expeça orientação ao corpo técnico deste Tribunal para que, ao realizar auditorias em convênios, termos de parceria, acordos, ajustes e outros instrumentos utilizados para transferir recursos federais a Organizações Não-Governamentais, concentre esforços na avaliação do controle preventivo que deve ser exercido pelo órgão/entidade concedente, na fase de análise técnica das proposições e celebração dos instrumentos, atentando quanto a eventuais desvios de conduta e/ou negligência funcional de agentes e gestores públicos, caracterizados pela falta ou insuficiência de análises técnicas, especialmente a avaliação da capacidade da entidade conveniente para consecução do objeto proposto e para realizar atribuições legalmente exigidas na gestão de recursos públicos e para prestar contas, propondo, entre outras medidas ao seu alcance, a responsabilização pessoal por ato de gestão temerária, instauração de

processo disciplinar, inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, multas e solidariedade no débito quando a conexão dos fatos assim permitir, especialmente quando não presentes os pressupostos basilares para a celebração: a legitimidade da parceria e a existência de interesse público convergente entre os entes concedentes e convenientes;

9.6.2. avalie a conveniência e oportunidade de incluir, no próximo plano de fiscalização, nova auditoria com vistas a verificar a regularidade da aplicação de recursos transferidos a entidades privadas por meio de transferências voluntárias, bem como a regularidade da análise dos projetos e das prestações de contas, com enfoque especial para ajustes celebrados com instrumentos distintos do convênio como, por exemplo, contrato de repasse, termo de parceria e contrato de gestão;

9.7. determinar à Secretaria Adjunta de Fiscalização - Adfis que promova a avaliação técnica do estudo a que se refere o item 9.1, caso encaminhado a esta Corte, manifestando-se conclusivamente no processo pertinente;

9.8. encaminhar cópia do relatório, do voto e do Acórdão que vier a ser proferido à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Comitê de Avaliação e Fiscalização da Execução Orçamentária da mesma Comissão e à CPMI das Ambulâncias como eventual subsídio de iniciativas legislativas;

9.9. encaminhar cópia do relatório, do voto e do Acórdão que vier a ser proferido:

9.9.1. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para subsidiar o cumprimento das medidas determinadas no subitem 9.1 deste acórdão;

9.9.2. ao Ministério da Justiça e ao Conselho Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Controladoria-Geral da União.

10. Ata nº 45/2006 - Plenário

11. Data da Sessão: 8/11/2006 - Ordinária

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2066-45/06-P

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Guilherme Palmeira (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Ubiratan Aguiar e Benjamin Zymler.

13.2. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

GUILHERME PALMEIRA
Presidente

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral