



NOTA TÉCNICA AUD Nº 005/2017.

ASSUNTO: Análise dos controles do processo de prestação de contas relativos a convênios e congêneres celebrados pela Universidade de Brasília (UnB).

Magnífica Reitora,

1 A presente Nota Técnica decorre da ação de controle prevista no Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna – PAINT/2017 e tem por objetivo a análise dos controles do processo de prestação de contas relativos a convênios e congêneres celebrados pela Universidade de Brasília.

2. Quanto à estrutura, este trabalho é composto por: (I) Informações iniciais, que fornecem uma visão geral acerca do objeto; (II) Constatações e (III) Conclusão.

3. No que tange ao seu resultado, essa Nota Técnica identificou fragilidades de natureza legal e gerencial, quais sejam: 1) Inexistência de controles administrativos que indiquem a situação, quanto à prestação de contas, dos convênios e congêneres celebrados pela Fundação Universidade de Brasília, de modo que não é possível saber quantos nem quais instrumentos estão pendentes de prestação de contas no âmbito da Universidade; 2) Ausência de oferta de capacitação, pela PROCAP, acerca da sistemática de prestação de contas.

4. Desta forma, encaminhamos a Vossa Magnificência o presente documento para conhecimento das recomendações com o objetivo de subsidiar as decisões administrativas a fim de racionalizar as ações de controle existentes na Universidade.

I – INFORMAÇÕES INICIAIS

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) prevê o dever de prestar contas no parágrafo único do art. 70:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumo obrigações de natureza pecuniária.

Assim, a prestação de contas na Administração Pública ocorre em vários momentos, seja nas contas anuais dos administradores julgados pelos Tribunais de Contas, sejam nas contas do Presidente da República, as chamadas contas de governo, ou ainda, nas descentralizações de recursos de um ente para o outro, nas ações em parceria no contexto federativo, nos chamados convênios e outros instrumentos congêneres.

Ressalta-se que prestar contas é ato que resguarda o agente delegado, certificando que ele, formalmente, cumpriu o seu dever, e em que medida. A sua finalidade é demonstrar a autoridade delegante que os objetivos propostos foram cumpridos (resultados) e que esses



processos guardaram adequação (conformidade) com as regras e princípios estabelecidos em um contexto mais amplo.

No que diz respeito aos convênios e congêneres, a prestação de contas tem como objetivo a comprovação, pelo conveniente, da boa e regular aplicação dos recursos financeiros recebidos para execução de ações em regime de parceria.

O presente trabalho foi realizado no período de 16/11/2017 a 09/02/2018 e teve como escopo a análise dos controles do processo de prestação de contas dos convênios e congêneres (termos de execução descentralizada e contratos de repasse) celebrados pela UnB. Buscou-se, deste modo, verificar a regularidade dos controles adotados na fase de prestação de contas e se estes são satisfatórios para a mitigação dos riscos envolvidos.

Quanto à metodologia, as principais técnicas utilizadas foram as de entrevista, indagação escrita, análise documental e exame de registros em sistemas de informação.

Os critérios utilizados para fundamentar as análises apresentadas neste trabalho foram, entre outros, os preceitos constitucionais e os seguintes instrumentos normativos:

- Decreto nº 6.170/2007;
- Portaria Interministerial nº 507/2011;
- Portaria Interministerial nº 424/2016;
- Decreto nº 8.180/2013;
- Portaria Conjunta nº 8/2012;
- Diretriz nº 02/2014 da Comissão Gestora do SICONV.

II – CONSTATAÇÕES

A partir de análise documental relativa ao processo de prestação de contas na Universidade, bem como das respostas às Solicitações de Auditoria emitidas e das entrevistas realizadas, chegou-se às constatações abaixo, as quais estão dispostas do seguinte modo: Descrição do item; Constatação; Causas, Riscos, Consequências e Recomendações.

Preliminarmente, discorre-se acerca do regramento legal aplicado às prestações de contas dos convênios e congêneres, em especial, quanto ao prazo para apresentação, bem como sua composição.

A Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU nº 424/2016 versa sobre transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Acerca do prazo para prestação de contas de tais instrumentos, estabelece:

DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Art. 59. O órgão ou entidade que receber recursos na forma estabelecida nesta Portaria estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação, observando-se o seguinte:

(...)



III- o prazo para apresentação da prestação de contas final será de até 60 (sessenta) dias após o encerramento da vigência ou a conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro; e

IV - o prazo mencionado no inciso III constará do instrumento.

§ 1º Quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido no instrumento, o concedente estabelecerá o prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias para sua apresentação.

(...)

Art. 60. Os saldos financeiros de recursos de repasse remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas, não utilizadas no objeto pactuado, serão devolvidos à Conta Única do Tesouro, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do instrumento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade concedente.

Quanto à sua composição, o art. 62 prevê:

Art. 62. A prestação de contas será composta, além dos documentos e informações registradas pelo conveniente no SICONV, pelo seguinte:

I - Relatório de Cumprimento do Objeto;

II - declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento;

III - comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e

IV - termo de compromisso por meio do qual o conveniente será obrigado a manter os documentos relacionados ao instrumento, nos termos do § 3º do art. 4º desta Portaria.

Enfatiza-se que os instrumentos celebrados anteriormente à data de publicação da portaria em comento devem observar as portarias vigentes à época de sua celebração, conforme previsto na alínea “a) do inc. I do art. 2º:

Art. 2º Não se aplicam as exigências desta Portaria:

I - aos instrumentos:

a) celebrados anteriormente à data da sua publicação, devendo ser observadas, neste caso, as prescrições normativas vigentes à época da sua celebração, podendo, todavia, se lhes aplicar o disposto nesta Portaria naquilo que beneficiar a consecução do objeto do instrumento;



Registre-se que com o advento da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008, foi proibida, expressamente, a celebração de convênios entre órgãos e entidades da administração pública federal, exigindo-se, nessas hipóteses, a formalização de termo de cooperação, nos termos do art. 6, inc. III.

Em 7 de novembro de 2012 foi expedida a Portaria Conjunta nº8, aprovando a minuta-padrão do Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito.

Ainda em 30 de dezembro de 2013, foi publicado o Decreto nº8.180, que introduz o Termo de Execução Descentralizada em substituição ao Termo de Cooperação.

A Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008 foi sucedida pela Portaria Portaria Interministerial nº 507/2011 e, posteriormente, pela Portaria Interministerial MPDG/MF/CGU nº 424/2016, que continua em vigor e mantém a vedação de celebração de convênios entre órgãos e entidades da administração pública federal, exigindo nesses casos a formalização de termos de execução descentralizada:

DAS VEDAÇÕES

Art. 9º É vedada a celebração de:

(...)

VI - qualquer instrumento regulado por esta Portaria:

*a) entre órgãos e entidades da Administração Pública federal, casos em que deverão ser firmados **termos de execução descentralizada**;*

Portanto, tendo em vista que desde 2008 é vedada a celebração de convênios entre órgãos e entidades da administração federal, desde então, todas as transferências de recursos da União para a Universidade foram realizadas, respectivamente, por termos de cooperação e por termos de execução descentralizada.

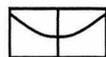
Todavia, como a Portaria MPDG/MF/CGU nº 424/2016 dispõe apenas acerca das transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, suas exigências não se aplicam aos TED's, conforme previsto em seu art. 2º, inciso IV:

Art. 2º Não se aplicam as exigências desta Portaria:

(...)

IV - aos termos de execução descentralizada.

Os entendimentos quanto à prestação de contas dos TED's são previstos na Portaria Conjunta nº08 (que estabeleceu a minuta-padrão do termo de cooperação para descentralização de crédito) e na Diretriz nº02/2014 da Comissão Gestora do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV. Tal comissão foi criada pelo § 1º do art. 13 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e funciona como órgão central do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse e do Portal de Convênios.



A Diretriz nº 02/2014-SICONV estabelece:

"A prestação de contas aos órgãos de controle, por meio do Relatório de Gestão, deve ser feita pela Unidade Descentralizadora, no que se refere à consecução dos objetivos pretendidos com a descentralização, e pela Unidade Descentralizada, no que se refere à execução dos recursos repassados.

Deve ficar claro que a prestação de contas aos órgãos de controle não se confunde com a prestação de contas que a Unidade Descentralizada deve realizar à Unidade Descentralizadora, de modo que esta possa avaliar se foram atendidos os objetivos da descentralização.

O escopo e a profundidade dessa prestação de contas devem ser definidos pelas Unidades envolvidas em cada caso concreto, no âmbito do respectivo termo de execução descentralizada, a depender do objeto da descentralização dos créditos."

Assim, a forma de prestação de contas é definida no próprio termo de descentralização firmado, obedecendo à minuta-padrão prevista na Portaria Conjunta nº8 (especificamente no item IV - Relação entre as Partes: Descrição e Prestação de Contas das Atividades).

Feitas essas considerações, passemos às constatações:

1. Inexistência de controles administrativos que permitam o monitoramento das prestações de contas dos convênios e congêneres celebrados pela Fundação Universidade de Brasília e de mecanismos de supervisão hierárquica.

a) Constatação

Foram realizadas entrevistas com os gestores da Coordenação de Exame e Prestação de Contas (CEPC) e da Diretoria de Apoio a Projetos Acadêmicos (DPA) e foi possível constatar que não existe controle, quanto à prestação de contas, dos instrumentos com vigência encerrada.

Assim, não é possível saber quantos nem quais instrumentos estão pendentes de prestação de contas no âmbito da Universidade.

A CEPC é o setor competente para tratar das prestações de contas dos instrumentos celebrados entre a UnB e demais instituições. É vinculada à Diretoria de Contabilidade e Finanças (DCF) do Decanato de Administração (DAF). Abaixo se transcreve o art. 10 do Ato da Reitoria nº 1088/2013, que define suas competências:

Art. 10 À Coordenação de Exame e Prestação de Contas compete:

- a) Responsabilizar-se pela inclusão, exclusão e pela confirmação dos operadores do SIAFI, definido os níveis de acesso ao sistema;*
- b) Promover a conformidade de operadores do SIAFI;*

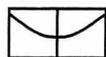


- c) *Supervisionar as atividades relativas à prestação de contas de recursos captados por projetos executados no âmbito da FUB;*
- d) *Examinar os processos de prestação de contas das descentralizações e dos convênios de responsabilidade da FUB, quando demandado pelos setores descentralizados; (grifos nossos)*
- e) *Prestar informações aos órgãos internos e externos relativas aos relatórios de prestação de contas de convênios e contratos;*
- f) *Proceder ao registro e à liberação do Suprimento de Fundos mediante o processo formal de solicitação;*
- g) *Examinar os processos de prestação de contas de suprimentos de fundos, procedendo a sua baixa após conclusos;*
- h) *Orientar o suprimento quanto à utilização dos recursos em conformidade com as normas internas e externas, bem como a obrigatoriedade da prestação de contas;*
- i) *Encaminhar a prestação de contas aos órgãos financiadores de projetos, quando devidamente motivado. (grifos nossos)*
- j) *Atender a diligências dos órgãos de financiamento de projetos;*
- k) *Cadastrar e aprovar servidores indicados pelas Unidades a receber autorização para uso do cartão corporativo;*
- l) *Acompanhar e conciliar as contas contábeis, referentes a suprimento de fundos.*
- m) *Proceder à reestruturação dos fluxos dos processos afetos à Coordenadoria.*

Consoante entrevista realizada com a gestora da CEPC, o setor somente atua quando é demandado pelo órgão concedente ou pelo gestor do projeto nos processos de prestação de contas. Observa-se que tal atuação está em consonância com a norma acima transcrita (alíneas d e i).

Ainda segundo entrevista com a gestora do CEPC, os servidores da coordenação fazem a prestação de contas financeira quando são demandados por meio de um formulário específico que está disponível na página da diretoria de contabilidade. A partir das informações do formulário se faz um pré-relatório que é enviado para o gestor, que tem o controle dos gastos. Quando isto ocorre, a CEPC envia um pré-relatório com a extração de dados do SIAFI ao gestor, que analisa todas as despesas para verificar se elas pertencem ao projeto. Se estiver tudo certo, o gestor assina e devolve o processo a CEPC. Posteriormente, o relatório é encaminhado ao órgão concedente, sendo o processo composto de relatório financeiro, relatório de cumprimento do objeto e relatório de execução física e programação financeira (PF) de devolução.

Quanto à existência de algum procedimento de cobrança/alerta para o gestor relativo à prestação de contas, o gestor da DPA ressalta que dentre as atribuições da DPA não consta a prestação de contas. Contudo, esclarece que recentemente foi adotado procedimento em que o gestor é avisado quanto à necessidade de prorrogar a vigência do instrumento ou realizar a prestação de contas. De modo que, 60 (sessenta) dias antes do fim da vigência do projeto, é



encaminhada uma carta ao professor, via SEI ou por e-mail, perguntando se há interesse em prorrogar a vigência do instrumento. Caso não haja interesse, é informado que o professor dispõe de 60 (sessenta) dias, após o final da vigência, para prestar contas.

Não obstante a sistemática recentemente adotada, descrita no parágrafo anterior, não há no âmbito da DPA nenhum controle relativo às prestações de contas de modo que se possa ter retorno do gestor se foi ou não realizada.

b) Causas, Riscos e Consequências

Entre as causas para o achado em análise, pode-se mencionar a ausência de norma interna da Universidade de Brasília disciplinadora prevendo o estabelecimento de procedimento de controle e cobrança das prestações de contas atribuindo tal responsabilidade a determinada unidade administrativa.

A falta de sistema informatizado para gerenciar os instrumentos celebrados também contribui para a falta de controle mencionada. Não obstante tal inexistência, citam-se como alternativas o SICONV próprio da Universidade, que oferece filtros contendo a data de término de vigência dos instrumentos, bem como o uso de planilha no Excel e o uso do SEI para envio de cobranças ao gestor.

Ademais, outra possível causa é a crença que o fato de a prestação de contas ser destinada a órgão Descentralizador de recursos exime a Universidade de estabelecer controles efetivos.

O risco da não prestação de contas é a permanência em desconformidade do uso de um recurso público, pois a prestação de contas tem como finalidade a comprovação da boa utilização do recurso público com as devidas comprovações de gastos.

A ausência de controle das prestações de contas, sem que se possam saber quantas ou quais estão pendentes, compromete a adequada supervisão da Administração sobre este ou aquele convênio ou congênere, bem como a atuação da CEPC apenas quando é demandada pelo órgão concedente ou pelo gestor fragiliza o acompanhamento das prestações como um todo.

A consequência da ausência de prestação de contas envolve, no mínimo, dois aspectos: registro na condição de inadimplente no SICONV por omissão do dever de prestar contas; instauração de contas especial, conforme estabelecido na Portaria Interministerial nº 424 de 2016 em seu Art. 59, parágrafo 3º que diz:

"Art. 59º: O órgão ou entidade que receber recursos na forma estabelecida nesta Portaria estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação, observando-se o seguinte:

§3º Se, ao término do prazo estabelecido, o conveniente não apresentar a prestação de contas nem devolver os recursos nos termos do §2º deste artigo, o concedente registrará a inadimplência no SICONV por omissão do dever de prestar contas e comunicará o fato ao órgão de contabilidade analítica a que estiver vinculado, para fins de instauração de tomada de contas especial sob aquele argumento e adoção de outras medidas para reparação do dano ao erário, sob pena se responsabilização solidária."



Ademais, o art. 11, inc. VI da Lei nº 8.429/92 prevê que constitui ato de improbidade administrativa “deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo”. Ainda que “prestação de contas tardia” não possa ser comparada à “ausência de prestação de contas”, o fato de não se ter controle das prestações de contas pendentes por si só aumenta o risco de que prestações de contas deixem de ser realizadas.

Ressalta-se, ainda, a existência do acórdão nº 2792/2017 – TCU – relativo à tomada de contas especial de ex-gestores da FUB-, que, entre outros assuntos, menciona o dever de supervisão sobre atos de subordinados que recaem sobre os níveis hierárquicos superiores. De modo que, a Alta Administração da Universidade possui a prerrogativa de supervisionar seus subordinados, sobretudo, quando envolve somas expressivas como é o caso dos convênios, termos de execução descentralizada e afins firmados pela FUB.

Portanto, a atuação da administração deve se realizar ex officio e não apenas ocorrer quando é demandada pelos gestores dos projetos ou por órgãos descentralizadores. A atuação deve ocorrer em ambos os casos: ex officio e prestando o suporte necessário aos gestores e órgãos descentralizadores.

Afinal, no caso dos termos de execução descentralizada, os quais desde 2008 são o instrumento hábil para transferência de recursos no âmbito da União, o que ocorre é apenas a descentralização de recursos orçamentários e financeiros, por meio de destaque e repasse, respectivamente. Assim, por se tratar de dinheiro público, aplicam-se a tais valores todas as cautelas e peculiaridades aplicáveis à espécie. Como, por exemplo, a obrigatoriedade de se observar quando da execução de despesas com os recursos do Termo de Execução Descentralizada as disposições da Lei 8.666/93, com suas alterações, especialmente em relação à licitação e contrato, inclusive a modalidade de licitação prevista na Lei 10.520, de 17 de julho de 2007, no Decreto nº 5.504, de 05 de agosto de 2005 e Decreto 8.180, de 30 de dezembro de 2013.

Neste sentido, do mesmo modo que a Administração deve supervisionar, ex officio, a execução do Plano de Trabalho e a execução de despesas, também deve supervisionar a realização das prestações de contas dos instrumentos celebrados pela FUB.

Recomendação 1

Editar norma que estabeleça a competência de controle e cobrança das prestações de contas para determinada unidade administrativa, de forma que se possa: (a) monitorar quantos e quais instrumentos estão pendentes de prestação de contas; (b) realizar a cobrança daquelas pendentes, uma vez que nos instrumentos firmados pela FUB há cláusulas prevendo obrigações das partes, dentre as quais a relativa à prestação de contas.

Recomendação 2

Estabelecer mecanismos de supervisão hierárquica quanto à realização das prestações de contas.



2. Ausência de oferta de capacitação, pela PROCAP, acerca da sistemática de prestação de contas.

a) Constatação

Solicitaram-se à Coordenadoria de Capacitação (PROCAP) informações referentes à oferta de cursos que contemplassem o assunto prestação de contas de contratos, convênios ou congêneres. Em resposta, foi informado que no período de 2016 a 2017 não foram ofertados cursos que abrangessem este assunto. Esclareceu-se, ainda, que no Plano Anual de Capacitação de 2018 não consta previsão que contemple o referido conteúdo programático nos cursos que serão ofertados neste ano.

Diante disso, constatou-se que no período citado não foram fornecidos cursos relativos à prestação de contas de convênios e congêneres.

b) Causas, Riscos, Consequências

O risco de os cursos oferecidos não abrangerem o conteúdo programático citado é perder a oportunidade de se aproveitar os cursos afins já existentes para preencher essa carência de capacitação existente na Universidade.

Sua consequência é o comprometimento tanto da tempestividade quanto da qualidade das prestações de contas.

Recomendação 3

Contemplar, nos cursos de capacitação destinados a gestores de projetos a serem ofertados pela PROCAP, relativos a convênios, termos de execução descentralizada e congêneres, conteúdo programático que abranja a prestação de contas desses instrumentos.

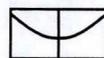
III – CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como escopo a análise dos controles do processo de prestação de contas dos convênios e congêneres (termos de execução descentralizada e contratos de repasse) celebrados pela UnB. Buscou-se, deste modo, verificar a regularidade dos controles adotados na fase de prestação de contas e se estes são satisfatórios para a mitigação dos riscos envolvidos.

Constatou-se que não existem controles administrativos que indiquem a situação, quanto à prestação de contas, dos convênios e congêneres celebrados pela Fundação Universidade de Brasília. Em outras palavras, atualmente não é possível saber quantos nem quais instrumentos estão pendentes de prestação de contas no âmbito da Universidade.

Tal fato representa risco à Universidade, vez que compromete a adequada supervisão da Administração sobre este ou aquele convênio ou congêneres.

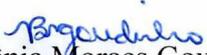
Considerando a prerrogativa de supervisão sobre atos de subordinados que recai sobre níveis hierárquicos superiores, é relevante que a Alta Administração tome conhecimento da inexistência de controles que informem quantas ou quais prestações de contas dos instrumentos firmados pela FUB encontram-se pendentes.

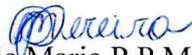


Ademais, constatou-se ausência de oferta de capacitação, pela PROCAP, acerca da sistemática de prestação de contas.

Ante as constatações apresentadas, foram propostas recomendações à Magnífica Reitora com vistas à mitigação dos riscos envolvidos.

Brasília, 09 de fevereiro de 2018.


Betânia Moraes Goudinho de Sousa
Contador
Matrícula FUB 1052250


Cibele Maria P.P.M. de Oliveira
Auditor
Matrícula 1090135


José Antonio Barbosa da Silva
Auditor
Matrícula 1086669

Aprovo.

Brasília, 09 de fevereiro de 2018.


Thiago Ferreira Sardinha
Auditor-Chefe
Matrícula FUB 1043498