

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-018.898/2016-5

Natureza: Relatório de Auditoria.

Entidades: Secretaria de Estado da Articulação de Políticas Públicas e Movimentos Sociais Populares do Amazonas (08.835.096/0001-10); Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos do Amazonas (04.312.401/0001-38); Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas – Fapeam (05.666.943/0001-71); Município de Manaus/AM (04.365.326/0001-73).

Interessado: Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO ESTADO DO AMAZONAS. NÃO ATUALIZAÇÃO DO SICONV. AUSÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS POR PARTE DA INSTITUIÇÃO À QUAL O BENEFICIÁRIO É VINCULADO. FALHAS FORMAIS. DETERMINAÇÕES SANEADORAS E CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se do Relatório da Auditoria 302/2016, realizada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas – Secex/AM, no período de 27/06 a 07/10/2016, acerca de transferências voluntárias – TVs efetuadas por órgãos federais para entidades situadas naquele Estado.

2. Esta ação de controle é parte integrante da Fiscalização de Orientação Centralizada sobre Transferências Voluntárias – FOCTVs 176/2016 (TC 012.170/2016-0), coordenada pela Secretaria de Controle Externo no Mato Grosso – Secex/MT, que tem por objetivo utilizar o modelo preditivo de avaliação de riscos para transferências voluntárias desenvolvido pela Secretaria de Gestão de Sistemas e Informação para o Controle – Seginf.

3. Em sua primeira versão, o modelo reconheceu os padrões existentes em 9.823 casos de transferências voluntárias, todas registradas no Sistema de Convênios – Siconv, com resultados previamente conhecidos e classificados como “fracasso” ou “êxito”. Para o modelo, fracasso significa a configuração de “alguma das hipóteses de devolução de recursos por não comprovação de boa utilização”, enquanto êxito é entendido como “a correta aplicação dos recursos, salvo falhas formais”, verificada por instância de controle.

4. Em 2015 todas as transferências voluntárias foram submetidas a um modelo único de predição, independentemente da sua etapa de execução. Já em 2016 foram adotadas seis versões do modelo, de acordo com a etapa atual de execução da transferência voluntária em relação à sua vigência. No âmbito da FOCTV, planejou-se o exame de cinco transferências voluntárias em cada uma das vinte unidades federativas a seguir discriminadas: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins.

5. Para selecionar os ajustes passíveis de controle no Estado do Amazonas, foram utilizados como critérios a probabilidade de fracasso maior do que 75%, o valor liberado acima de R\$ 100.00,00,

prazo de execução finalizado até 2015 ou a existência de pelo menos uma prorrogação, excluindo-se os ajustes referentes a obras, aqueles a serem executados a mais de 100 km da capital e os que tivessem objetos complexos.

6. A conjugação desses critérios resultou na seleção das transferências abaixo elencadas, que totalizam o valor repassado de R\$ 4.976.776,72:

Siconv	Concedente	Conveniente	Síntese do Objeto	Valor Global (R\$)	Valor Repassado (R\$)
763980	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Secretaria de Estado de Articulação de Políticas Públicas e Movimentos Sociais Populares do Amazonas	Instrumentalizar a Secretaria de Articulação de Políticas Públicas com aquisição de equipamentos para apoiar a execução do Programa Amazonas Territorial.	690.247,00	621.222,30
782748	Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça	Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos do Amazonas	Ações de prevenção e reaparelhamento dos órgãos envolvidos nas políticas de enfrentamento à redução da demanda de crack e outras drogas no Estado do Amazonas.	112.028,77	112.028,77
745847	CNPq	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas – Fapeam	Implementação do Programa de Infraestrutura para jovens pesquisadores (Programa Primeiros Projetos-PPP) no Estado do Amazonas	3.000.000,00	2.000.000,00
746419	CNPq	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas – Fapeam	Apoiar grupos emergentes de capacidade reconhecida, com o objetivo de ampliar e consolidar a capacidade científica e tecnológica no Estado do Amazonas, mediante o Programa de Apoio a Núcleos Emergentes (Pronem).	3.000.000,00	2.000.000,00
703516	Ministério do Turismo	Município de Manaus/AM	Elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS da Área Turística do Município de Manaus.	253.672,55	243.525,65

7. Todas as questões de auditoria da matriz de planejamento da FOC foram voltadas para a identificação de situações de débito. No entanto, o exame das cinco transferências voluntárias selecionadas não resultou em achados dessa natureza. Foram identificadas algumas falhas formais, descritas no Relatório que constitui a peça 113, que ora transcrevo parcialmente, com ajustes de forma:

IV.1. Não atualização do Siconv

IV.1.1 – Situação encontrada:

44. O Convênio 703516, que teve como concedente o Ministério do Turismo (MTur), cujo objeto consistia na elaboração de Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) da área turística do município conveniente, a cidade de Manaus/AM, encontrava-se, quando da seleção dos convênios a serem auditados, na situação de aguardando prestação de contas, apesar de sua vigência ter expirado em 6/7/2011. Além disso, o Siconv não estava abastecido com informação referente a esse convênio.

45. Sendo assim, requisitou-se, por meio do Ofício 01-Fiscalis-302/2016, de 5/7/2016, à Secretaria Municipal de Infraestrutura de Manaus (Seminf/PMM) a seguinte documentação

referente a essa transferência voluntária: termo de convênio, plano de trabalho e seus respectivos aditivos/ajustes; extrato bancário da conta específica, bem como conciliação bancária; extrato de aplicação financeira; relação de pagamentos; documentos comprobatórios das despesas; relação de serviços contratados; comprovante de depósito da contrapartida; comprovante de devolução do saldo não utilizado à conta única do concedente; processos de contratação; contrato; e o produto do convênio (PDITS).

46. A análise da documentação encaminhada se mostrou insuficiente para garantir que o ajuste foi executado dentro dos moldes previstos no termo de convênio. Em virtude disso, diligenciou-se o MTur a fim de obter as seguintes informações: o resultado da sua prestação de contas final, e, caso essa não tivesse sido realizada, o resultado dos procedimentos administrativos visando o ressarcimento de danos ao erário; se a versão final do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável elaborado tinha sido aprovado, e, em caso negativo, relatório acerca da motivação para esse resultado.

47. Em resposta, o órgão concedente informou que o convênio foi aprovado conforme disposto no Parecer Técnico 229/2011-CGPRI/DPRDT/SNPDT/MTur e na Nota Técnica de Reanálise 528/2012 (peça 29).

48. Esclareceu ainda a impossibilidade da atualização do **status** do referido convênio no Siconv, por haver a necessidade de o conveniente enviar a prestação de contas para análise por meio do sistema, mas que o ajuste se encontrava aprovado no Siafi.

49. Não obstante o esclarecimento prestado, vê-se que o convênio 703516 foi firmado em 3/6/2009, portanto obedecia à Portaria Interministerial 127, de 29/5/2008, que no seu art. 3º determina:

‘Os atos e os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão realizados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, aberto à consulta pública, por meio do Portal dos Convênios.’

IV.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

50. Convênio 703516/2009 - Elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável - PDITS da Área Turística do Município de Manaus, no Estado do Amazonas.

IV.1.3 - Crítérios:

51. Portaria 127/2008, Interministerial MPOG/MF/CGU, art. 3º

IV.1.4 - Evidências:

52. Peça 29 - referente ao Ofício 2064/2016-TCU/SECEX-AM, de 5/8/2016 - Parecer Técnico 229/2011-CGPRI/ DPRDT/ SNPDT/MTur, folhas 11/13; Peça 29 - referente ao Ofício 2064/2016-TCU/SECEX-AM, de 5/8/2016 - Nota Técnica de Reanálise 528/2012, folhas 5/10.

IV.1.5 - Causas da ocorrência do achado:

53. Descontrole administrativo

IV.1.6 - Efeitos/Consequências do achado:

54. Descumprimento a normativo que disciplina a gestão de convênios, no que concerne a disponibilização de documentos que permitam o acompanhamento e fiscalização do ajuste no Siconv. (efeito real)

IV.1.7 - Conclusão da Equipe:

55. Conclui-se que a concedente não alimentou o Siconv com a documentação de execução e prestação de contas do convênio, descumprindo o que estabelece o art. 3º da Portaria 127/2008, MPOG/MF/CGU.

IV.1.8 - Proposta de encaminhamento:

56. Considerando que o objetivo principal deste trabalho é validar o modelo preditivo e que a materialidade/gravidade da falha não indica necessidade de ações imediatas de monitoramento, propõe-se, nos termos do art. 4º da Portaria Segecex 13/2011, dar ciência aos órgãos concedente

e conveniente do Convênio 703516 a respeito da irregularidade identificada.

IV.2. Ausência de acompanhamento e fiscalização pela instituição à qual o pesquisador é vinculado na execução do Programa Primeiros Projetos - PPP e do Programa de Apoio a Núcleos Emergentes - Pronem

IV.2.1 - Situação encontrada:

57. Inicialmente, cabe mencionar a sistemática de operacionalização destes convênios: o CNPq e a Fapeam celebraram os convênios a fim de fomentar, dentro da proposta de cada programa (PPP e Pronem), a pesquisa no Estado do Amazonas, mediante a seleção, por edital, de projetos de pesquisadores vinculados a instituições de pesquisa pública/privada.

58. Nesse contexto, verificou-se que foram liberados recursos no âmbito dos programas para 35 (trinta e cinco) projetos – 28 (PPP) e 7 (Pronem). Contemplaram-se 20 (vinte) projetos de pesquisadores vinculados à [Universidade Federal do Amazonas –] Ufam, o que representa 57,14% do total.

59. Sendo assim, ante a quantidade de projetos de pesquisadores vinculados à Ufam, realizou-se visita **in loco** em 7 (sete) projetos do PPP e 2 (dois) do Pronem, onde se verificou que os bens de capital adquiridos pelos pesquisadores estavam sendo guardados adequadamente por estes responsáveis, o que indica um controle pessoal dos bens satisfatório.

60. Por outro lado, constatou-se que a Ufam subscreve termos de outorga, conjuntamente, com os pesquisadores que lhe são vinculados, para que estes recebam recursos oriundos dos programas PPP e Pronem, responsabilizando-se, inclusive, a acompanhar e fiscalizar a execução dos projetos apresentados. Ademais, nos termos de outorga, a instituição assume, solidariamente, a responsabilidade pelas obrigações contratuais assumidas pelos pesquisadores.

61. Ante a constatação, requisitou-se à Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação da Ufam (Propesp), mediante ofício, que informasse acerca dos procedimentos de acompanhamento e fiscalização dos projetos relacionados, no que tange ao controle dos bens de capital adquiridos pelos pesquisadores, no âmbito dos programas, bem como das pesquisas realizadas, visto que, nas condições estipuladas nos termos de outorga subscritos, a instituição poderá ser responsabilizada solidariamente aos pesquisadores inadimplentes.

62. Contudo, em resposta, foram informados apenas os procedimentos relativos aos bens de capital, cujo controle é realizado pessoal e individualmente pelos pesquisadores, nos termos do que estabelece o manual de prestações de contas da Fapeam, demonstrando, de forma inequívoca, que a instituição de ensino superior não possui qualquer procedimento de acompanhamento e fiscalização dos projetos selecionados nos programas PPP e Pronem.

IV.2.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:

63. Convênio 745847/2010 - Implementação do Programa de Infraestrutura para jovens pesquisadores (Programa Primeiros Projetos-PPP) no Estado do Amazonas, pelo financiamento de projetos de pesquisadores doutores, vinculados a instituições públicas de ensino e/ou pesquisa, selecionadas por meio de edital a ser lançado pela Fapeam.

64. Convênio 746419/2010 - O Pronem visa permitir que, por meio de parcerias entre o CNPq e as entidades estaduais de fomento à pesquisa científica, tecnológica e de inovação, sejam disponibilizados apoio a grupos emergentes de capacidade reconhecida, com o objetivo de ampliar e consolidar a capacidade científica e tecnológica instalada de cada Unidade da Federação.

IV.2.3 - Critérios:

65. Constituição Federal, art. 37, caput; Termos de outorga (Pronem), Fapeam, cláusula/art. 3º; Termos de outorga (PPP), Fapeam, cláusula/art. 5º; Manual de Prestação de Contas 10/2014, Fapeam, cláusula/art. 18

IV.2.4 - Evidências:

66. Peça 109 - Termos de outorga dos pesquisadores da Ufam - Termos de outorga (PPP e Pronem) dos pesquisadores da Ufam; Peça 110 - Ofício resposta Ufam - Ofício 05-Fiscalis-

302/2016, de 25/8/2016 e Ofício 421/2016-Propesp (resposta Ufam).

IV.2.5 - Causas da ocorrência do achado:

67. Descontrole administrativo

IV.2.6 - Efeitos/Consequências do achado:

68. Enseja a responsabilização solidária da Ufam, por ocasião da inadimplência de seus pesquisadores, no âmbito dos programas PPP e Pronem. Permite ainda que a instituição e a comunidade científica não se beneficiem de pesquisas que são realizadas nas suas dependências, tendo em vista a ausência de acompanhamento do que está sendo desenvolvido por seus pesquisadores. (efeito potencial)

IV.2.7 - Conclusão da Equipe:

69. Conclui-se que a Ufam se omite a realizar procedimentos mínimos necessários ao acompanhamento e fiscalização dos projetos dos pesquisadores que lhe são vinculados, no âmbito dos programas PPP e Pronem.

IV.2.8 - Proposta de encaminhamento:

70. Propõe-se que seja determinado à instituição que elabore, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, um plano de ação, a fim de estabelecer procedimentos de acompanhamento e fiscalização dos projetos de pesquisas que recebem recursos do PPP e Pronem, visto que subscreve termos de outorga comprometendo-se a fazê-lo.”

8. A Unidade Técnica registrou que não encaminhou o relatório para comentários dos cinco gestores responsáveis pela implementação das transferências fiscalizadas porque o prazo demandado para recebimento e análise de seus comentários poderia comprometer o cronograma de consolidação dos resultados das fiscalizações. Acrescenta que a proposta de dar ciência não impacta de modo grave e imediato a rotina do órgão destinatário e que a instituição para a qual se propõe determinação teve ciência do achado mediante requisição de informações.

9. Com base nas anotações acima transcritas, a equipe de fiscalização, com a anuência do escalão dirigente da Secex/AM, sugere a seguinte proposta de encaminhamento (peça 113-115):

9.1. dar ciência à Secretaria Municipal de Infraestrutura de Manaus e ao Ministério do Turismo que a não atualização do Siconv, no âmbito do Convênio 703516, celebrado entre este Ministério e o Município de Manaus, viola o art. 3º da Portaria Interministerial 127/2008 do MPO/GMF/CGU;

9.2. determinar à Universidade Federal do Amazonas, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, no prazo de 120 dias, apresente plano de ação para estabelecer procedimentos de acompanhamento e fiscalização de projetos dos pesquisadores que lhe são vinculados no âmbito do Programa Primeiros Projetos (PPP) e Programa de Apoio a Núcleos Emergentes (Pronem), cuja fonte de recursos são os Convênios 745847 e 746419, respectivamente, celebrados entre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (Fapeam);

9.3. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser adotada, acompanhada do presente Relatório, ao Ministério do Turismo, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, Fundo Nacional Antidrogas, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, ao Município de Manaus, à Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Amazonas, à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas e à Universidade Federal do Amazonas;

9.4. apensar o presente processo ao TC 012.170/2016-0.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trago à apreciação deste Colegiado o Relatório da Auditoria realizada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas – Secex/AM, no período de 27/06 a 07/10/2016, acerca de transferências voluntárias cujos proponentes se situam naquele Estado.

2. Conforme consta no Relatório precedente, a referida auditoria faz parte da Fiscalização da Orientação Centralizada – FOC coordenada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso que tem como objetivo utilizar o modelo preditivo de avaliação de riscos para transferências voluntárias desenvolvido pela Secretaria de Gestão de Sistemas e Informação para o Controle – Seginf. Tal modelo consiste em identificar a probabilidade de que a execução de uma determinada transferência voluntária resulte em dano ao erário, em função da presença de fatores identificados e tipificados em ajustes anteriores cujo resultado é conhecido, e assim fornecer subsídio à seleção das amostras de fiscalização.

3. Na auditoria em exame, foram fiscalizadas cinco transferências que totalizaram repasses no valor de R\$ 4.976.776,72, não tendo sido encontrados indícios de dano ao erário, mas tão somente algumas falhas formais, a saber:

Siconv	Síntese do Objeto	Ocorrência
703516	Elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS da Área Turística do Município de Manaus.	Falta de inserção de dados no Sistema de Convênios – Siconv
745847	Implementação do Programa de Infraestrutura para Jovens Pesquisadores (Programa Primeiros Projetos-PPP) no Estado do Amazonas	Ausência de acompanhamento e fiscalização da implementação dos projetos por parte da instituição à qual o pesquisador beneficiado é vinculado.
746419	Ampliação e consolidação da capacidade científica e tecnológica no Estado do Amazonas, por meio do Programa de Apoio a Núcleos Emergentes (Pronem).	

4. Em relação à primeira impropriedade, a Secex/AM propõe que se dê ciência ao órgão concedente e ao ente beneficiário. Quanto à segunda impropriedade, sugere que se determine à Universidade Federal do Amazonas que apresente plano de ação para estabelecer procedimentos de acompanhamento e fiscalização de projetos dos pesquisadores que lhe são vinculados, uma vez que a instituição de ensino subscreve os termos de outorga conjuntamente com os pesquisadores que lhe são vinculados, assumindo expressamente o encargo de acompanhar e fiscalizar a execução dos projetos apresentados e a responsabilidade solidária pelo cumprimento das obrigações contratuais assumidas pelos pesquisadores.

5. Acolho as propostas da equipe de fiscalização, pelos fundamentos transcritos no Relatório precedente, os quais incorporo às razões de decidir.

Pelo exposto, manifesto-me por que seja adotada a Deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 16 de novembro de 2016.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

ACÓRDÃO Nº 2946/2016 – TCU – Plenário

1. Processo TC-018.898/2016-5.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidades: Secretaria de Estado da Articulação de Políticas Públicas e Movimentos Sociais Populares do Amazonas (08.835.096/0001-10); Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos do Amazonas (04.312.401/0001-38); Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas – Fapeam (05.666.943/0001-71); Município de Manaus/AM (04.365.326/0001-73).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas – Secex/AM.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório de Auditoria realizada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas – Secex/AM, no período de 27/06 a 07/10/2016, acerca de transferências voluntárias cujos proponentes se situam naquele Estado, integrante da Fiscalização da Orientação Centralizada – FOC que tem como objetivo utilizar o modelo preditivo de avaliação de riscos para transferências voluntárias desenvolvido pela Secretaria de Gestão de Sistemas e Informação para o Controle – Seginf.

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

9.1. dar ciência à Secretaria Municipal de Infraestrutura de Manaus e ao Ministério do Turismo, com fulcro na Resolução TCU 265/2014, que a não inserção de dados no Sistema de Convênios – Siconv viola o art. 3º da Portaria Interministerial 507/2011 do MPOG/MF/CGU, a exemplo do verificado no Convênio 703516;

9.2. determinar à Universidade Federal do Amazonas, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da ciência desta deliberação, apresente a esta Corte plano de ação para estabelecer procedimentos de acompanhamento e fiscalização de projetos dos pesquisadores que lhe são vinculados, no âmbito do Programa Primeiros Projetos (PPP) e Programa de Apoio a Núcleos Emergentes (Pronem), conforme encargo expressamente assumido nos Convênios 745847 e 746419, celebrados entre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (Fapeam);

9.3. encaminhar cópia do Relatório de Auditoria e deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, ao Ministério do Turismo, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, Fundo Nacional Antidrogas, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, ao Município de Manaus, à Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Amazonas, à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas e à Universidade Federal do Amazonas;

9.4. apensar o presente processo ao TC 012.170/2016-0.

10. Ata nº 47/2016 – Plenário.
11. Data da Sessão: 16/11/2016 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2946-47/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (Relator), André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral