

Aviso nº 522 - GP/TCU

Brasília, 20 de julho de 2024.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para ciência, cópia do Acórdão nº 1317/2024 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão Ordinária de 3/7/2024, ao apreciar os autos do TC-040.227/2023-5, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

O referido processo trata de Solicitação do Congresso Nacional formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados por meio do Ofício nº 373/2023/CFFC-P, de 13/12/2023, relativo ao Requerimento nº 557/2023-CFFC, de autoria da Deputada Federal Adriana Ventura.

Conforme disposto no subitem 9.3 da aludida Deliberação, encaminho-lhe, também, cópia do Acórdão nº 900/2024-TCU-Plenário (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto).

Informo que, nos termos do subitem 9.2 do mencionado Acórdão nº 1317/2024-TCU-Plenário, a Solicitação em tela foi considerada integralmente atendida.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

MINISTRO BRUNO DANTAS
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal JOSEILDO RAMOS
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
Câmara dos Deputados
Brasília - DF

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 040.227/2023-5

Natureza(s): Solicitação do Congresso Nacional

Órgão/Entidade: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. ASSOCIAÇÃO PROGRAMA UM MILHÃO DE CISTERNAS PARA O SEMIÁRIDO. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. ANÁLISE REALIZADA PELO TCU EM PROCESSO DE AUDITORIA. ENVIO DE INFORMAÇÕES AO SOLICITANTE. ATENDIMENTO INTEGRAL.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), apresentada mediante o Ofício 373/2023/CFFC-P, de 13/12/2023 (peça 3) assinado pela Exma. Sra. Deputada Federal Bia Kicis, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados.

2. Os detalhes da solicitação encontram-se no Requerimento de Auditoria 557/2023-CFFC, de 11/12/2023 (peças 4), de autoria da também Deputada Federal Adriana Ventura.

3. É requerida a realização de auditoria para verificar a regularidade da execução dos recursos repassados para a Associação Programa um Milhão de Cisternas para o Semiárido (AP1MC) pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) entre 2014 e 2023, especialmente nos termos de parceria cujos números no Siafi são 796845, 813933, 811724, 817096, 862708, 896886 e 944934 (peça 4, p. 4-5).

HISTÓRICO

4. A Exma. Sra. Deputada Federal Bia Kicis, Presidente da CFFC, foi informada em 15/12/2023, por meio do Aviso 1077 GP/TCU, sobre a autuação deste processo e do adequado tratamento com a devida urgência e tramitação preferencial (peças 6 e 8), consoante determinação do Ministro-Relator (peça 7).

5. O Ministro Bruno Dantas, Presidente do TCU, remeteu o processo à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) para adoção das providências pertinentes (peça 6). Os autos foram então encaminhados à AudBenefícios, com as recomendações previstas na Resolução TCU 215/2008 (peça 7).

CLASSIFICAÇÃO E EXAME DE ADMISSIBILIDADE

6. Tendo em vista tratar-se de transferências voluntárias do MDS para conveniente, a presente SCN deve ser classificada como solicitação de fiscalização em unidade do Poder Executivo,

nos termos do art. 71, inciso IV, da Constituição Federal (art. 3º, inciso I, da Resolução TCU 215/2008).

7. De acordo com o art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008, os presidentes de comissões técnicas têm legitimidade para solicitar a realização de fiscalização.

8. No presente caso, como a solicitação foi encaminhada pela presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, a SCN pode ser conhecida como solicitação de fiscalização.

EXAME TÉCNICO

9. Em sua justificativa para requerer fiscalização, a Deputada Federal Adriana Ventura observou que a APIMC já havia recebido R\$ 839 milhões em 22 convênios celebrados com a União, mas não apresentou informações transparentes sobre a gestão desses recursos (peça 4, p. 2).

10. Oportuno observar que a Deputada se refere a “convênios”, mas os ajustes firmados entre o atual MDS (e seus predecessores) e a APIMC são, em regra, “Termos de Parceria”, instrumento típico que o poder público firma com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Por vezes, no entanto, nessa instrução, será utilizado o termo “convênio” para referir-se a esses instrumentos, no sentido de gênero no qual o Termo de Parceria está incluído. Também podem ser utilizadas as palavras “termo”, “acordo”, ou “ajuste”, com o objetivo de evitar a repetição da palavra “convênio”.

11. A solicitante chama atenção para uma possível falta de estrutura da entidade e, principalmente, para uma suposta falta de publicidade sobre como os recursos transferidos para a APIMC são utilizados (peça 4, p. 1-2):

Considerando o valor recebido e os dispositivos da Lei nº 9790/2009, presumidamente atendidos pela ASA, esperava-se que o site da entidade oferecesse informações detalhadas sobre a gestão dos recursos públicos, que possibilitasse o controle social e o acompanhamento das metas e dos resultados das parcerias. A realidade, no entanto, é chocante. Não constam do site da entidade informações – absolutamente nada – sobre a sua estrutura de governança, tampouco existem referenciais sobre a execução administrativa e financeira das parcerias firmadas com o governo federal. O site se resume a descrever, de forma genérica, os projetos realizados e a enaltecer os prêmios recebidos pela entidade. Não é possível sequer saber quem são os funcionários que compõem o corpo técnico da entidade.

Em seu site, a entidade se define como uma rede, “formada por mais de três mil organizações da sociedade civil de distintas naturezas – sindicatos rurais, associações de agricultores e agricultoras, cooperativas, ONGs, Oscip, etc.”. No entanto, não há qualquer transparência sobre quais seriam esses sindicatos, associações, cooperativas, ONGs e Oscips. Em outras palavras, a rede, que mais parece um banco, recebe recursos e repassa um pix, sem a menor transparência e controle, para outras pessoas jurídicas executarem.

12. Na justificativa para a solicitação, houve menção à auditoria do TCU desenvolvida no TC 031.362/2013-3, que avaliou a execução dos recursos transferidos pelo MDS à APIMC no período de 2008 a 2013.

13. Uma das constatações daquela auditoria, conforme mencionado no requerimento da SCN, foi referente à falta de indicação no Siconv do destino dos recursos. Também foi feita menção a desembolsos com despesa de pessoal da APIMC (peça 4, p. 3-4).

14. Com respeito à auditoria mencionada na SCN (TC 031.362/2013-3), como resultado das análises, o Tribunal havia determinado a realização de outra auditoria, auditoria de conformidade nos temas constatados pela equipe de fiscalização (Acórdão 1671/2019-TCU-Plenário):

9.1. determinar à SecexPrevidência que:

(...)

9.1.2. considerando o risco de desvio de recursos e a materialidade dos recursos envolvidos, inclua em seu planejamento de fiscalizações auditoria de conformidade nos ajustes mais relevantes, a critério da unidade técnica e de acordo com sua capacidade, relacionados aos seguintes casos:

9.1.2.1. falhas no uso e fiscalização das contas públicas (itens 148 a 226 do Relatório de Fiscalização);

9.1.2.2. falta de identificação de favorecido (itens 227 a 242 do Relatório de Fiscalização);

9.1.2.3. ajustes firmados entre o MDS e a Oscip Associação Programa Um Milhão de Cisternas (APIMC) no período de 2008 até a presente data.

15. O subitem 9.1.2.1 trata de verificar possíveis irregularidades nas movimentação dos recursos dos convênios do então Ministério da Cidadania mediante as contas específicas do respectivo ajuste; O subitem 9.1.2.2 trata de verificar a existência de transferências de recursos sem que haja a identificação do beneficiário; o subitem 9.1.2.3 trata da verificação de eventuais irregularidades nos termos de parceria e de colaboração celebrados pelo então Ministério da Cidadania com a APIMC.

16. O subitem 9.1.2.3 é específico para os termos de parceria da APIMC. Os outros dois subitens (9.1.2.1 e 9.1.2.2) são relativos aos convênios em geral do MDS e do Ministério do Trabalho e Emprego.

17. Especificamente, o item 9.1.2.3 tem sintonia com o objeto da SCN, a saber: verificação da “regularidade da execução dos recursos repassados pela pasta à entidade entre os anos de 2014 e 2023, notadamente no âmbito dos convênios nº 796845, 813933, 811724, 817096, 862708, 896886 e 944934, que totalizam R\$ 994.225.196,53 em valores celebrados” (peça 4, p. 4-5).

18. Em cumprimento aos subitens 9.1.2.1, 9.1.2.2 e 9.1.2.3 do Acórdão 1671/2019-TCU-Plenário, a antiga Secex Previdência, atual Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios), realizou no ano de 2021 a auditoria de conformidade nas contas específicas dos convênios do Ministério da Cidadania com recursos do Fundo Nacional de Assistência social (FNAS) e nos termos de parceria firmados entre aquele Ministério e a APIMC.

19. A auditoria foi realizada mediante o TC 018.657/2021-4, em cuja peça 111 encontra-se o relatório. As análises incluíram os termos com repasses realizados no período de 2013 a 2021 e com prestações de contas já apresentadas.

20. Com respeito especificamente ao subitem 9.1.2.3 do Acórdão 1671/2019-TCU-Plenário, que tem relação com a presente SCN, a auditoria realizada mediante o TC 018.657/2021-4 analisou os termos de parceria listados na Tabela 1.

Tabela 1 – Termos de Parceria analisados no TC 018.657/2021-4

Número original	Número no Siafi	Valor do convênio	Valor liberado	Início da vigência	Fim da Vigência
2/2013	796845	303.074.523,49	303.074.523,49	31/12/2013	30/11/2017
1/2014	811724	86.226.939,01	84.330.591,06	16/10/2014	31/8/2018

1/2015	817096	99.998.226,98	99.998.226,98	22/9/2015	31/12/2017
47/2017	862708	52.491.925,52	52.491.925,52	29/12/2017	30/4/2021
Total		541.791.615,00	539.491.925,52		

Fonte: elaboração própria com base no Portal da Transparência

21. Portanto, quatro dos sete convênios listados na SCN já foram auditados (Termos de Parceria números 796845, 811724, 817096, 862708). Os outros três termos de parceria mencionados na SCN, e que não foram incluídos no TC 018.657/2021-4, encontram-se listados na Tabela 2.

Tabela 2 – Convênios não incluídos no TC 018.657/2021-4

Nº Original	Nº no Siafi	Valor celebrado	Valor liberado	Vigência	Objeto
14/2014	813933	20.936.762,61	20.936.762,59	31/12/2014 a 31/10/2017	Implantação de bancos de sementes
050211/2019	896886	14.133.932,28	14.133.932,28	31/12/2019 a 18/7/2024	Implantação de cisternas
47005/2023	944934	417.362.886,64	208.681.443,32	25/9/2023 a 31/5/2025	Implantação de cisternas
Total		452.433.581,53	243.752.138,19		

Fonte: elaboração própria com base no Portal da Transparência

22. O Termo de Parceria 14/2014 (Siafi 813933), que teve vigência até 31/10/2017, não fez parte das análises daquela auditoria porque à época a sua prestação de contas ainda não havia sido apresentada pelo conveniente. Da mesma forma, o TP 050211/2019 (Siafi 896886), que ainda estava em vigor, não tinha prestação de contas. O Termo de Parceria 047005/2023 (Siafi 944934) não havia sido celebrado na época em que a auditoria foi realizada.

23. Ressalta-se que a referida auditoria constatou situações semelhantes nos termos de parceria analisados. Em outras palavras, não haveria ganhos substanciais em auditar outros ajustes semelhantes, vez que as conclusões seriam similares. O relatório da equipe de auditoria (peça 111 do TC 018.657/2021-4) foi enviado para apreciação do relator em 05/2022. O Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti, por sua vez, considerou necessária a realização de diligência para complementar informações e subsidiar a análise de mérito pelo seu gabinete (peça 114 do TC 018.657/2021-4).

24. Após resposta dos gestores, o Ministro-Relator solicitou uma avaliação da unidade técnica acerca do cumprimento da diligência e do impacto da nova documentação nas situações dos achados de auditoria que haviam sido apontados pela equipe de fiscalização (peça 131 do TC 018.657/2021-4).

25. *Ante a ausência de algumas informações imprescindíveis para a análise, a unidade técnica realizou, em março de 2023, novas diligências ao órgão concedente dos ajustes (peça 139 do TC 018.657/2021-4).*

26. *Após recebidas as respostas das diligências, foi elaborada a instrução constante na peça 193 do TC 018.657/2021-4, que contou com concordância da subunidade e da unidade técnica (peças 194 e 195 do TC 018.657/2021-4).*

27. *A unidade técnica, naquele momento, levou as seguintes propostas ao Ministro relator:*

81. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

a) *determinar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que:*

a.1) *no prazo de 180 dias, adote medidas administrativas para caracterização ou elisão de possível dano ao erário decorrente dos pagamentos realizados por meio de OBTV ao Conveniente no âmbito dos Termos de Parceria 1/2014 (Siconv 811724) e 1/2015 (Siconv 817096), e do Termo de Colaboração 47/2017 (Siconv 862708), em desacordo com o art. 14 do Decreto 3.100/1999 e os arts. 51 e 53 da Lei 13.019/2014, c/c o art. 64, caput e §§ 2º e 3º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, o art. 52, caput e §§ 2º e 3 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016, e a jurisprudência desta Corte (Acórdãos 597/2019-TCU-2ª Câmara e 7.139/2020-TCU-2ª Câmara), observados os princípios norteadores dos processos administrativos (nos termos do art. 3º da IN-TCU 71/2012) e, em caso de insucesso da elisão do possível dano, providencie a imediata instauração de tomada de contas especial, mediante a autuação de processo específico, nos termos do art. 4º da IN TCU-71/2012;*

a.2) *no prazo de 90 dias, adote providências para exigir a utilização de contas específicas, tanto por parte das parceiras quanto das executoras, nos ajustes firmados no âmbito da Lei 12.873/2013, em cumprimento ao § 4º do art. 41 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016, e aos arts. 51 e 53 da Lei 13.019/2014;*

b) *encaminhar o inteiro teor do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e*

c) *arquivar o presente processo.*

28. *É importante destacar, no entanto, que as análises e encaminhamentos constantes daquela instrução ainda não representam a posição do TCU sobre os instrumentos fiscalizados, o que somente poderá ser conhecido após o julgamento do mérito pelo colegiado deste órgão de controle.*

29. *No presente momento, a próxima etapa da análise da auditoria de conformidade (TC 018.657/2021-4) deve ser a apresentação de relatório e voto ao colegiado do TCU pelo ministro-relator.*

30. *O julgamento do TC 018.657/2021-4 pelo TCU vai indicar o entendimento da Corte de Contas a respeito dos questionamentos feitos pela equipe de auditoria nas despesas dos termos de parceria listados na Tabela 1.*

31. *Quanto aos três convênios listados na Tabela 2, deve-se observar que dois deles ainda continuam com prazo de vigência em aberto, portanto, ainda não têm documentos de prestações de contas aptos a serem analisados: são o TP 050211/2019 (Siafi 896886) e o TP 047005/2023 (Siafi 944934). Seria mais oportuna a realização de uma fiscalização nesses gastos após o ministério supervisor receber e concluir a análise sobre as respectivas prestações de contas, se for o caso.*

32. Além disso, importante frisar que tais instrumentos não são ajustes isolados, mas a continuidade de uma operação que remonta mais de uma década. Assim, eventuais falhas estruturais identificadas nos instrumentos anteriores, já fiscalizados, certamente se repetem nos convênios mais recentes. Da mesma forma, eventuais apontamentos e determinações, emitidas pelo TCU no âmbito do TC 018.657/2021-4, aproveitam também aos dois convênios mais recentes.

33. Destaca-se ainda que a suposta falta de publicidade, o principal fator apontado pela solicitante, foi um dos pontos analisados no TC 018.657/2021-4, e foi objeto de uma das propostas de encaminhamento. Assim, entende-se que o TC 018.657/2021-4, embora não abarque formalmente os Termos de Parceria 050211/2019 (Siafi 896886) e 047005/2023 (Siafi 944934), traz conclusões que também servem a esses instrumentos, dispensando a necessidade de nova fiscalização, no entendimento desta Unidade Técnica.

34. Uma nova fiscalização poderia acrescentar apenas o TP 14/2014 (Siafi 813933), que já está com o prazo de vigência expirado. Deve-se observar, entretanto, que esse ajuste tem baixa materialidade em relação ao montante de convênios da Tabela 2. O valor celebrado no TP 14/2014 (Siafi 813933), de R\$ 20.936.762,59, representa apenas 2,7% da soma dos valores liberados para os sete convênios das Tabelas 1 e 2. Além disso, serve ao TP 14/2014 a mesma lógica já explanada sobre os outros dois convênios da Tabela 2, que dispensa a realização de uma nova fiscalização.

35. A avaliação que se faz é que a auditoria já realizada (TC 018.657/2021-4), e que está para ser julgada pelo TCU, atende à SCN, considerando que o TP 050211/2019 (Siafi 896886) e o TP 047005/2023 (Siafi 944934) ainda estão dentro do prazo de vigência, sendo prudente aguardar a análise das prestações de contas desses ajustes, e tendo em vista que o TP 14/2014 (Siafi 813933) apresenta baixa materialidade. Além disso, considerando que esses termos são, de fato, a continuidade de um método de trabalho, as conclusões do TC 018.657/2021-4 servem a todos os convênios objeto da solicitação.

CONCLUSÃO

36. A presente solicitação, classificada como solicitação de fiscalização de natureza contábil, na forma do art. 3º, inciso I, da Resolução TCU 215/2008, deve ser conhecida por esta Corte de Contas.

37. O TCU realizou recente auditoria – TC 018.657/2021-4 – em quatro dos sete termos de parceria objeto da presente SCN, que está para ser julgada pelo colegiado desta Corte de Contas. Dos outros três convênios que tiveram fiscalização requisitada pelo Congresso, dois ainda estão com prazo de vigência em aberto, e o terceiro, o TP 14/2014 (Siafi 813933), tem baixa materialidade ante os demais ajustes. Além disso, considerando que esses acordos são, de fato, a continuidade de um método de trabalho, as conclusões do TC 018.657/2021-4 servem a todos os convênios objeto desta solicitação.

38. Portanto, considera-se que a auditoria tratada no TC 018.657/2021-4, em tramitação no TCU, atende à presente Solicitação do Congresso Nacional.

39. Entretanto, devido ao atributo de urgência inerente à SCN, deve-se propor que, por força do art. 14, inciso III, da Resolução TCU 215/2008, os atributos das Solicitações do Congresso Nacional definidos no art. 5º da mesma resolução sejam estendidos ao TC 018.657/2021-4, por sua conexão com o objeto da presente solicitação.

40. Deve ser informado, ainda, à Exma. Sra. Bia Kicis, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, que o atendimento integral da presente solicitação dar-se-á pela conclusão da fiscalização realizadas no TC 018.657/2021-4, pendente de julgamento pelo TCU.

PRELIMINAR SOBRE PREVENÇÃO NA RELATORIA

41. A presente solicitação foi distribuída, por meio de sorteio, ao Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues (peça 2). No entanto, como relatado no presente processo, o assunto objeto da solicitação, a saber, os Termos de Parceria firmados entre MDS e APIMC, são objetos de fiscalização (TC 018.657/2021-4) pendente de apreciação, de relatoria do Ministro Substituto Augusto Sherman. No entendimento expresso nesta instrução, a referida fiscalização atende à solicitação do Congresso Nacional, o que levanta a questão se seu relator pode ser prevento nesta SCN.

42. A Resolução TCU 346/2022, atinente às regras de distribuição de processos, tornou mais restrita a possibilidade de distribuição de relatoria a ministros-substitutos, e adotou o sorteio como o método de distribuição preferencial. Ao mesmo tempo, também previu em seu art. 10 que “de denúncia ou representação que tratem de questões relativas a assuntos já em análise em processo pelo Tribunal deverão ser distribuídos, por prevenção, ao relator originalmente sorteado para a matéria”.

43. Destaca-se, no entanto, que o texto do art. 10 faz referência apenas a processos de denúncia ou representação, não sendo aplicável a solicitações do Congresso Nacional.

44. Recente despacho do Ministro Presidente desta Corte de Contas, no âmbito do TC 032.099/2023-1, que procurou orientar sobre algumas dúvidas na aplicação da Resolução TCU 346/2022, deliberou que:

[...] casos concretos em que processos de fiscalização referentes à UJ que não conste na aludida lista aprovada pelo Plenário tenham sido atribuídos a Ministro-Substituto, essa atribuição poderá ser excepcionalmente convalidada por meio da submissão da questão à Presidência ou ao Plenário, nos termos do art. 17 da Resolução-TCU 346/2022.

45. Importante considerar, no entanto, que:

- no caso concreto, a relatoria da SCN foi atribuída a Ministro, não sendo expressamente o caso de submissão à presidência desta Corte de Contas, aventado no referido Despacho;

- a Resolução TCU 346/2022, em seu art. 2º, § 2º, atribui a relatoria de solicitações do Congresso Nacional como exclusiva dos Ministros, devendo ser sorteada apenas entre esses.

46. Assim, entende-se como correta processualmente a atribuição de relatoria, por meio de sorteio, ao Ministro Walton Alencar Rodrigues.

47. No entanto, caso instâncias superiores tenham entendimento diferente, seria caso de submissão à presidência do TCU, nos termos expressos no Despacho de 18/11/2023, página 5, do Ministro Presidente Bruno Dantas, nos autos do TC 032.099/2023-1, e em atenção ao art. 17 da Resolução-TCU 346/2022.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

48. Diante do exposto, submete-se a presente Solicitação do Congresso Nacional à consideração superior propondo:

- a) conhecer da presente solicitação de fiscalização, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, no artigo 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e no artigo 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008;

- b) informar ao Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, relator do processo TC 018.657/2021-4, que a Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados requereu, por meio desta solicitação do Congresso Nacional, a realização de fiscalização para verificar a regularidade da execução dos recursos repassados para a Associação Programa um Milhão de Cisternas para o Semiárido pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome entre 2014 e 2023, especialmente nos termos de

parceria 796845, 813933, 811724, 817096, 862708, 896886 e 944934, fiscalizados, em sua maioria, no âmbito do referido processo;

c) estender ao processo TC 018.657/2021-4 os atributos para tratamento de SCN definidos no art. 5º da Resolução TCU 215/2008, uma vez reconhecida a conexão dos respectivos objetos com o da presente solicitação, com base no art. 14, inciso III, da mesma resolução;

d) informar à Excelentíssima Senhora Deputada Federal Bia Kicis, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, que o atendimento desta solicitação se dará por meio da fiscalização realizada no processo TC 018.657/2021-4, em tramitação no TCU;

e) juntar aos presentes autos, nos termos do art. 13, parágrafo único, da Resolução TCU 215/2008, cópia do acórdão, relatório e voto a serem proferidos no âmbito do TC 018.657/2021-4, uma vez proferido tal julgamento;

f) retornar os autos à AudBenefícios para que realize a instrução de mérito.

VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, apresentada pela Deputada Federal Bia Kicis, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados (CFFC/CD), para que este Tribunal realize auditoria para verificar a regularidade da execução dos recursos repassados para a Associação Programa um Milhão de Cisternas para o Semiárido (AP1MC) pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), entre 2014 e 2023.

Em análise, a unidade técnica informou sobre a auditoria em curso no TC 018.657/2021-4, tratando das contas dos convênios do Ministério da Cidadania, com recursos do Fundo Nacional de Assistência social (FNAS), dos termos de parceria firmados com a AP1MC.

Diante disso, opinou por dar atendimento à presente SCN com os resultados da referida fiscalização.

Feito esse relatório, **passo a decidir**.

A solicitação pode ser conhecida, pois preenche os requisitos previstos no artigo 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, no artigo 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no artigo 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008.

Desde 2013, o Tribunal vem fiscalizando os termos de parceria celebrados entre o MDS e a AP1MC, mas, conforme apontado pela unidade técnica, estava em curso a auditoria de conformidade objeto do TC 018.657/2021-4, com escopo semelhante ao indicado pela referida Comissão da Câmara dos Deputados.

Após a instauração da consulta objeto destes autos, foi exarado o Acórdão 900/2024-TCU-Plenário, de relatoria do E. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, nos seguintes termos:

9.1. determinar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 90 dias, adote as providências para que seja exigida a utilização de contas específicas, tanto por parte das entidades parceiras quanto das executoras, nos ajustes doravante firmados no âmbito da Lei 12.873/2013, em cumprimento ao § 4º do art. 41 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016, e aos arts. 51 e 53 da Lei 13.019/2014;

9.2. dar ciência ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, quanto à necessidade de as entidades parceiras, nos ajustes doravante firmados no âmbito da Lei 12.873/2013, fazerem constar do Siconv, nos pagamentos com utilização de OBTVs ao Conveniente, as informações relacionadas aos fornecedores destinatários desses pagamentos, conforme disposto no art. 52, § 3º, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016, bem como as justificativas para a não utilização da conta específica para realização desses pagamentos;

Considerando que não foram identificados indícios de dano ao Erário e que as irregularidades verificadas foram de caráter sistêmico, as correções demandadas pelo Tribunal tendem a equacionar todos os termos de parceria celebrados com a AP1MC, sem prejuízo de que eventuais falhas nos ajustes não fiscalizados sejam objeto de futuros processos nesta Casa .

Assim, considero a Solicitação do Congresso Nacional integralmente atendida com o envio de cópia da deliberação proferida no processo de auditoria TC 018.657/2021-4, nos termos dos artigos 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008.



Ante o exposto, voto para o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de julho de 2024.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

ACÓRDÃO Nº 1317/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 040.227/2023-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, apresentada pela Deputada Federal Bia Kicis, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, para que este Tribunal realize auditoria para verificar a regularidade da execução dos recursos repassados para a Associação Programa um Milhão de Cisternas para o Semiárido pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, entre 2014 e 2023;

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

9.1. conhecer da solicitação, com fundamento nos artigos 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. considerar integralmente atendida esta Solicitação do Congresso Nacional, nos termos dos artigos 17, inciso II, § 2º, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008;

9.3. encaminhar cópia do Acórdão 900/2024-Plenário, acompanhada do relatório e do voto que o fundamentaram, bem como desta deliberação, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; e

9.4. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 27/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/7/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1317-27/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:
(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

ACÓRDÃO Nº 900/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 018.657/2021-4.
2. Grupo: II – Classe V - Assunto: Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidade: Ministério da Cidadania (extinto).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: AudBenefícios.
8. Representação legal: não consta.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade realizada nos convênios celebrados no âmbito do extinto Ministério da Cidadania, com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), e nos ajustes firmados entre o extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Oscip Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC),

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

9.1. determinar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 90 dias, adote as providências para que seja exigida a utilização de contas específicas, tanto por parte das entidades parceiras quanto das executoras, nos ajustes doravante firmados no âmbito da Lei 12.873/2013, em cumprimento ao § 4º do art. 41 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016, e aos arts. 51 e 53 da Lei 13.019/2014;

9.2. dar ciência ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, com fundamento no art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, quanto à necessidade de as entidades parceiras, nos ajustes doravante firmados no âmbito da Lei 12.873/2013, fazerem constar do Siconv, nos pagamentos com utilização de OBTVs ao Conveniente, as informações relacionadas aos fornecedores destinatários desses pagamentos, conforme disposto no art. 52, § 3º, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016, bem como as justificativas para a não utilização da conta específica para realização desses pagamentos;

9.3. dar ciência deste Acórdão ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

10. Ata nº 18/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 8/5/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0900-18/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

VOTO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada nos convênios celebrados no âmbito do extinto Ministério da Cidadania, com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), e nos ajustes firmados entre o extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Oscip Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC).

2. A presente auditoria é decorrente de determinação do Acórdão 1671/2019-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC-031.362/2013-3. Esse processo tratou de levantamento de auditoria realizado nos extintos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), objetivando ampliar o conhecimento sobre a destinação dada aos recursos das transferências federais realizadas por aqueles ministérios. Por meio do mencionado acórdão, o Tribunal deliberou:

“9.1. determinar à SecexPrevidência que:

9.1.2. considerando o risco de desvio de recursos e a materialidade dos recursos envolvidos, inclua em seu planejamento de fiscalizações auditoria de conformidade nos ajustes mais relevantes, a critério da unidade técnica e de acordo com sua capacidade, relacionados aos seguintes casos:

9.1.2.1. falhas no uso e fiscalização das contas públicas (itens 148 a 226 do Relatório de Fiscalização);

9.1.2.2. falta de identificação de favorecidos (itens 227 a 242 do Relatório de Fiscalização);

9.1.2.3. ajustes firmados entre o MDS e a Oscip Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC) no período de 2008 até a presente data.”

3. Conforme apontado no Relatório de Fiscalização à peça 111, transcrito no relatório parte desta deliberação, esta auditoria foi precedida pelo processo de Produção de Conhecimento, TC-009.397/2021-3, com o objetivo de aprimorar as informações sobre os ajustes firmados entre o Ministério da Cidadania e a Oscip Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC).

4. Os trabalhos de fiscalização foram norteados pelas seguintes questões de auditoria:

Questão 1: Há falhas e irregularidades no uso e na fiscalização das contas específicas dos convênios do Ministério da Cidadania?

Questão 2: Há irregularidades nas contas específicas utilizadas nos repasses dos recursos dos ajustes firmados com a Oscip Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC) nos Termos de Parceria 2/2013, 1/2014 e 1/2015?

5. Quanto à metodologia empregada nos trabalhos de auditoria, foram selecionados, como objeto da fiscalização, os Termos de Parceria 2/2013, 1/2014 e 1/2015, referentes aos repasses de recursos dos ajustes firmados com a Oscip Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC), bem como os convênios celebrados no âmbito do Ministério da Cidadania com recursos do FNAS nos últimos cinco anos com recursos superiores a R\$ 5 milhões. Foram então selecionados para análise vinte pagamentos em 17 contratos de repasse celebrados no âmbito dos mencionados Termos de Parceria, e vinte pagamentos nos 186 convênios firmados pelo Ministério da Cidadania desde 2017.

6. Conforme apontado pela unidade técnica, volume de recursos fiscalizados atingiu o expressivo montante de R\$ 552.962.370,53.

Achados de auditoria

7. A presente fiscalização apontou, como achados de auditoria, as seguintes ocorrências consideradas irregulares na execução dos termos de parceria objeto do presente processo:

a) utilização de contas não específicas, por parte das entidades executoras, para recebimento dos repasses dos valores decorrentes dos Termos de Parceria;

b) pagamento de despesas de pessoal da AP1MC com recursos dos Termos de Parceria; e

c) pagamentos realizados fora da conta específica.

8. Passo a detalhar a seguir cada um desses achados.

8.1. Achado 1: utilização de contas não específicas, por parte das entidades executoras, para recebimento dos repasses dos valores decorrentes dos Termos de Parceria.

8.1.1. Conforme apontado no relatório de fiscalização, nos termos de parceria celebrados entre o Ministério da Cidadania e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC) analisados, após celebrar a parceria com o Ministério da Cidadania, a AP1MC, na condição de parceira, celebra termos de colaboração técnica com ONGs de âmbito regional. Essas ONGs, atuando como entidades executoras, são habilitadas em chamada pública, e são as entidades que contratam as obras e os serviços necessários à execução das cisternas.

8.1.2. Foi observada a exigência de que a AP1MC movimente os recursos mediante contas específicas, conforme verificado nos Termos de Parceria 2/2013 (Cláusula Terceira, I, “f”, peça 29, p. 3), e 1/2014 (Cláusula Terceira, I, “f”, peça 30, p. 3). Contudo, no caso dos repasses realizados pela AP1MC para as entidades executoras, contratadas por meio de chamada pública (art. 13 da Lei 12.873/2013), os recursos repassados não foram creditados em contas identificadas como específicas para os respectivos contratos. Ademais, o Decreto 8.038/2013, que regulamentou o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água – Programa Cisternas, bem como o Decreto 9.606/2018, que o sucedeu, são silentes quanto à necessidade de manutenção dos recursos repassados às entidades executoras em contas específicas.

8.1.3. Contudo, a análise realizada pela equipe de auditoria acerca da natureza dessas contratações conclui, com fundamento nas normas aplicáveis aos termos de parceria analisados, que os recursos recebidos pelas entidades executoras devem também ser mantidos em contas específicas, até o seu uso. Neste sentido, aponta que o art. 6º do Decreto 8.038/2013, acima mencionado, prevê a antecipação de até 30% dos valores contratados com as entidades executoras, o que leva essas entidades a se assemelharem a convenientes em convênios tradicionais. Essa antecipação de recursos foi mantida no Decreto 9.606/2018, que revogou o Decreto 8.038/2013.

8.1.4. Nessa condição de assemelhada a conveniente, a IN/STN 01/1997, ainda aplicável à época dos termos de parceria analisados, estabelecia, nos termos de seu art. 7º, inciso XIX, a obrigação do conveniente de manter os recursos provenientes do convênio em conta bancária específica.

8.1.5. Além disso, como bem apontado no relatório, o art. 15-B, da Lei 9.970/1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos e institui e disciplina o Termo de Parceria, estabelece, com as alterações introduzidas pela Lei 13.019/2014, entre outros deveres da parceira, a previsão de apresentação do extrato da execução física e financeira dos recursos repassados no Termo de Parceria. Dessa forma, não existe distinção da área de atuação dos agentes no Termo de Parceria, criando tanto para a parceira quanto para a entidade executora o dever de demonstrar a correta aplicação dos recursos públicos oriundos do ajuste.

8.1.6. Em relação a essa questão, a manifestação do Ministério da Cidadania (peça 44, p. 1) é de que não há previsão, em seus normativos, para utilização de contas específicas pelas entidades executoras nos contratos firmados com os Parceiros, mas, no caso dos contratos celebrados pela AP1MC com as entidades executoras nos instrumentos mencionados, existia cláusula no contrato prevendo a abertura de conta específica no Banco do Brasil S/A para receber e movimentar os recursos financeiros.

8.1.7. A par dessa manifestação, a equipe de auditoria propôs dar ciência ao Ministério da Cidadania para que exija a utilização de contas específicas, tanto por parte das parceiras quanto das executoras, nos ajustes firmados no âmbito da Lei 12.873/2013, em cumprimento à Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424 de 30/12/2016, no § 4º do art. 41 e ao art. 51 da Lei 13.019/2014.

8.2. Achado 2: Pagamento de despesas de pessoal da AP1MC com recursos dos Termos de Parceria.

8.2.1. A auditoria constatou pagamento de despesa de pessoal AP1MC com recursos repassados pelo Ministério da Cidadania, sem que a entidade fosse a executora direta do objeto do ajuste. Na avaliação da equipe de auditoria, tal despesa se mostra irregular, por caracterizar realização de despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar.

8.2.2. De acordo com dados extraídos do Siconv, nos quatro termos de parceria analisados nesta auditoria houve pagamento, por parte da AP1MC, de pessoal e encargos trabalhistas, perfazendo um total de R\$ 13.680.333,23. Além disso, constatou-se o pagamento no valor de R\$ 2.043.291,65 a título de rescisão contratual de empregados da entidade.

8.2.3. Tais pagamentos contrariam a Cláusula Terceira, inciso I, alínea “c”, do Termo de Parceria 2/2013 (peça 29, p. 2) e do Termo de Parceria 1/2014 (peça 30, p. 2), que estabelecem a responsabilidade integral da OSCIP parceira quanto ao “pagamento do pessoal que vier a ser necessário e se encontrar em efetivo exercício nas atividades inerentes à execução deste termo de parceria, inclusive pelos encargos sociais e obrigações trabalhistas decorrentes, observando-se o disposto no art. 4º, inciso VI, da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999”.

8.2.4. Por sua vez, a Cláusula Terceira, inciso I, alínea “j”, do Termo de Parceria 2/2013 (peça 29, p. 3) e do Termo de Parceria 1/2014 (peça 30, p. 3) definem caber à OSCIP parceira responsabilizar-se por todos os encargos de natureza trabalhista e previdenciária relativos a recursos humanos utilizados na execução do termo de parceria, bem como por todos os ônus tributários ou extraordinários que incidam sobre o termo de parceria.

8.2.5. Segundo a avaliação da equipe de auditoria, os mencionados pagamentos não se enquadram nas disposições do art. 46, inciso I, da Lei 13.019/2014, que permite o pagamento, com recursos da parceria, da “remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da Organização da Sociedade Civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas”. Isso porque os planos de trabalhos dos termos de parceria analisados não são executados pela AP1MC, mas sim pelas entidades executoras, atuando a OSCIP como intermediária.

8.2.6. Por sua vez, ao oferecer comentários ao achado de auditoria, o Ministério das Cidades informa que o procedimento de chamada pública entre as entidades privadas sem fins lucrativos, a fim de celebrar contratos para execução do Programa Cisternas, não se trata apenas do mero repasse de recursos para as entidades executoras, mas também da realização de atividades relacionadas à gestão do projeto. Aponta, ainda, que nos casos dos Termos de Parcerias firmados, havia a previsão, nos editais, de que os recursos dos instrumentos a serem firmados seriam alocados tanto nos contratos com as entidades executoras como também em atividades de acompanhamento e fiscalização, sendo que essas despesas necessárias à realização da parceria foram posteriormente lançadas e aprovadas nos Planos de Trabalhos pactuados.

8.2.7. A equipe de fiscalização não acolheu essas alegações, tendo em vista o disposto nos termos de parceria, conforme os subitens 8.2.3 e 8.2.4 desta proposta de deliberação, em que fica estabelecido que a AP1MC se responsabiliza pelas despesas de seu pessoal na execução do ajuste.

8.2.8. Ante essas considerações, a equipe de auditoria propôs determinar ao Ministério da Cidadania para caracterização ou elisão de possível dano ao erário decorrente dos pagamentos com pessoal realizados pela APIMC para despesas não atinentes aos objetos dos termos de parceria objeto da análise, com instauração de tomada de contas especial em caso de confirmação do dano.

8.3. Achado 3: Pagamentos realizados fora da conta específica

8.3.1. O relatório de fiscalização aponta a constatação de que, nos quarenta pagamentos analisados nos três termos de parceria selecionados e no termo de colaboração, houve repasses de valores sem a utilização das contas específicas dos ajustes firmados com a APIMC. Esses repasses não estariam de acordo com as possibilidades previstas no art. 64, § 2º, inciso II, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, segundo o qual é possível o crédito diretamente na conta do conveniente (1) para pagamentos quando se tratar de execução direta; (2) em caso de ressarcimentos de pagamentos feitos pela conveniente devido a atrasos dos repasses federais; e (3) por ato da autoridade máxima do concedente.

8.3.2. Nos casos analisados, não se configuraram as situações (1) e (2) acima, restando apenas a possibilidade de pagamento fora da conta específica com autorização do concedente, na forma de Ordem Bancária de Transferências Voluntárias (OBTV) para a próprio conveniente. Nos termos do item 5.3 do Manual de Convênio, Contrato de Repasse e Termo de Parceria Operados por OBTV no SICONV (peça 35, p. 58), as OBTV para o próprio conveniente funcionam mediante a emissão de uma ordem bancária que transfere recursos para uma conta bancária de titularidade do conveniente, mas distinta da conta específica e serve para pagar tributos, para pagar diárias em moeda estrangeira, para pagar fornecedores que não tenham conta bancária e para situações excepcionais existentes em determinados convênios. Todavia, nos casos analisados, a auditoria aponta que os pagamentos se referem a despesas com obras e pagamentos de salários.

8.3.3. Segundo pesquisa realizada no Siconv relativa aos quatro termos de parceria analisados, houve pagamentos fora das contas específicas, via OBTV, no valor total de R\$ 14.934.753,30.

8.3.4. A equipe de auditoria, ante a impossibilidade de estabelecimento do nexo de causalidade entre os pagamentos realizados fora das contas específicas dos ajustes e as correspondentes despesas, propôs assinar prazo para que o então Ministério da Cidadania adotasse medidas administrativas para caracterização ou elisão de possível dano ao erário decorrente dos pagamentos irregulares aqui tratados.

Instrução após diligências

9. Vindo o processo ao meu Gabinete, determinei, por meio do despacho à peça 114, a realização de diligência ao Ministério da Cidadania visando à obtenção dos Programas de Trabalho integrantes dos Termos de Parceria 2/2013 e 1/2014, bem como os instrumentos do Termo de Parceria 1/2015 e do Termo de Colaboração 47/2017, juntamente com os seus respectivos Programas de Trabalho. Essa determinação decorreu da seguinte constatação exposta no mencionado despacho:

“3. Verifico, entretanto, que a avaliação das análises e dos encaminhamentos formulados no referido relatório depende, especialmente quanto ao achado acerca das despesas de pessoal da APIMC, da análise dos Programas de Trabalho integrantes dos Termos de Parceria 2/2013, 1/2014 e 1/2015 e do Termo de Colaboração 47/2017. Todavia, minha assessoria não conseguiu localizar no processo ou no Siconv os mencionados Programas de Trabalho. Também não foram localizados os instrumentos do Termo de Parceria 1/2015 e do Termo de Colaboração 47/2017, peças também necessárias à mencionada análise.”

10. As respostas às diligências realizadas em decorrência do mencionado despacho foram analisadas pela AudBenefícios por meio da instrução também transcrita no relatório integrante desta deliberação.

11. Utilização de contas não específicas, por parte das entidades executoras, para recebimento dos repasses dos valores decorrentes dos Termos de Parceria

11.1. A unidade técnica avalia que, embora a legislação do Programa de Cisternas (Lei 12.873/2013, regulamentada pelo Decreto 9.606/2018) tenha adotado o termo “contrato” para definir a relação entre as entidades parceiras e executoras, o legislador não teria pretendido assemelhar totalmente esse tipo de contrato aos contratos administrativos típicos. Essa conclusão decorria das seguintes peculiaridades desses contratos:

a) previsão de exigência de chamada pública para a seleção das entidades executoras (art. 13 da Lei 12.873/2013 e art. 4º do Decreto 9.606/2018), procedimento assemelhado ao chamamento público para as transferências voluntárias, previsto nas Portarias Interministeriais MP/MF/CGU 507/2011 e 424/2016; e

b) possibilidade de adiantamento de 30% dos recursos às entidades executoras (art. 14, inciso III, da Lei 12.873/2013, e art. 14 do Decreto 9.606/2018).

11.2. Considerando que essas peculiaridades são típicas das transferências voluntárias, a AudBenefícios mantém o entendimento da equipe de auditoria quanto à obrigatoriedade da abertura de contas bancárias específicas tanto pelas entidades parceiras quanto pelas entidades executoras. No entender da unidade técnica, tal exigência se faz necessária para garantir a o estabelecimento do nexo causal entre os recursos federais e o objeto executado.

11.3. Quanto ao encaminhamento formulado pela equipe de auditoria no sentido de se dar ciência ao concedente da exigência de utilização de contas específicas, tanto por parte das parceiras quanto das executoras, nos ajustes firmados no âmbito da Lei 12.873/2013, a AudBenefícios considera caber determinação, em vez de ciência, em cumprimento ao § 4º do art. 41 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016, e ao art. 51 da Lei 13.019/2014.

12. Pagamento de despesas de pessoal da AP1MC com recursos dos termos de parceria

12.1. Como resultado da análise dos novos elementos obtidos em resposta à diligência, a unidade técnica reviu o posicionamento anterior em relação ao achado de auditoria referente ao pagamento de despesas de pessoal da AP1MC com recursos dos termos de parceria. Neste sentido, entendeu não ser possível considerar as entidades parceiras – que é o caso da AP1MC – como meras intermediárias, e as entidades executoras as únicas responsáveis pela execução do objeto. Esse entendimento decorreu do esclarecimento prestado pelo Ministério da Cidadania de que o Projeto Cisternas, em função de sua extensa capilaridade, possui modelo de execução diferenciado, com parcerias em dois níveis: (i) com as entidades parceiras, para execução em nível regional; e (ii) com as entidades executoras, para execução em nível local.

12.2. Foi verificado, ainda, que os termos de parceria e o termo de colaboração em análise estabelecem que a aplicação dos recursos deve se dar conforme o programa de trabalho aprovado, estando previsto nos programas de trabalho dos ajustes analisados o pagamento de despesas de remunerações e benefícios de pessoal com recursos dos ajustes.

12.3. Por essas razões, a unidade técnica afastou a proposta inicial de se determinar ao concedente a adoção de medidas administrativas para caracterização ou elisão de possível dano ao erário.

13. Pagamentos realizados fora da conta específica dos ajustes

13.1. Quanto ao achado atinente aos pagamentos realizados fora da conta específica dos ajustes, a análise das respostas às diligências concluiu pela manutenção da irregularidade apontada no Relatório de Fiscalização e, por consequência, foi mantida a proposta de se determinar ao concedente a adoção de medidas administrativas para caracterização ou elisão de possível dano ao erário decorrente dos pagamentos realizados por meio de OBTV ao Conveniente, e, em caso de insucesso da elisão do possível dano, que providencie a imediata instauração de tomada de contas especial.

13.2. Conforme relatado pela unidade técnica, o Ministério, em sua resposta à diligência, discorda do achado da equipe de auditoria por considerar, essencialmente, que: (i) os quarenta pagamentos analisados se referem a atividades de execução direta efetuados pela entidade parceira, situação em que a legislação permite o pagamento por OBTV ao Conveniente; e (ii) foram atendidas as formalidades atinentes aos pagamentos por meio de OBTV ao Conveniente, como prévia autorização do concedente, discriminação de todos os pagamentos mediante essa modalidade, e atendimento a certo limite de valor. Face a esse posicionamento, a unidade técnica entendeu como relevante fazer uma análise mais ampla da legislação, a fim de se verificar se houve, de fato, o atendimento a todos os requisitos para pagamento por meio de OBTV ao Conveniente.

13.3. Neste sentido, ao analisar as disposições do Decreto 3.100/1999, que regulamenta a Lei 9.790/1999 (que dispõe sobre os termos de parceria), bem como da Lei 13.019/2014 (que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil), a unidade técnica conclui que a regra para a movimentação de recursos de transferências voluntárias é a conta bancária específica. Aponta que tal exigência tem por finalidade assegurar que se conheça o nexo de causalidade dos recursos públicos aportados às parcerias.

13.4. Por outro lado, ao analisar a regulamentação contida na Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011 e na Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016, que preveem situações de dispensa da movimentação de recursos de transferências voluntárias por meio da conta bancária específica, bem como as regras para a realização de pagamentos mediante OBTV ao Conveniente, contidas no Manual de Convênio, Contrato de Repasse e Termo de Parceria Operados por OBTV no Siconv, a AudBenefícios, ao analisar as despesas pagas por meio de OBTV ao Conveniente selecionadas aleatoriamente, verificou a não publicação das informações obrigatórias relacionadas aos beneficiários finais das despesas pagas por meio dessa modalidade.

13.5. Ante essas constatações, a unidade técnica conclui que não restou demonstrado o nexo de causalidade na aplicação dos recursos. Dessa forma, mantém a determinação proposta pela equipe de auditoria, porém com ajustes a fim de que sejam envolvidos todos os pagamentos realizados por meio de OBTV ao Conveniente nas parcerias examinadas, e não apenas aqueles referentes a obras, mercadorias e serviços, como constou na proposta de encaminhamento original.

Razões de decidir

14. Feito esse resumo das análises e propostas de encaminhamento formuladas tanto no relatório de fiscalização quanto na última instrução da AudBenefícios, passo a decidir, antecipando que acolho as mencionadas análises naquilo que não conflitar com as considerações que passo a expor.

15. Iniciando pelo achado de auditoria atinente à utilização de contas não específicas, por parte das entidades executoras, para recebimento dos repasses dos valores decorrentes dos termos de parceria, acolho a proposta de determinação formulada pela unidade técnica. Com efeito, em que pese o instrumento firmado entre a entidade parceira (AP1MC) e as entidades executoras ser denominado contrato, esse instrumento apresenta peculiaridades presentes em instrumentos de transferências voluntárias, como é o caso da contratação direta, com fundamento no art. 24, inciso XXXIII, da Lei 8.666/1993, por meio de chamada pública e a possibilidade de adiantamento de 30% dos recursos às entidades executoras.

16. No caso dos instrumentos de parceria firmados com a AP1MC, ora em análise, foi verificado, ainda, que todos eles já dispunham de cláusulas estabelecendo a obrigatoriedade de a contratada abrir conta corrente específica destinada à movimentação financeira do contrato. Vê-se, portanto, que essa exigência já é praticada pelo menos em parte dos termos de parceria no âmbito do Programa Cisternas.

17. Passando ao achado referente ao pagamento de despesas de pessoal da AP1MC com recursos dos termos de parceria, acolho o posicionamento formulado pela AudBenefícios no sentido de afastar a irregularidade inicialmente apontada no Relatório de Fiscalização da equipe de auditoria.
18. Destaco que, conforme já mencionado, a razão pela qual determinei a realização de diligência após o Relatório de Fiscalização ter sido submetido à minha apreciação foi justamente o fato de ter surgido dúvidas quanto à irregularidade então apontada, tendo em vista ter sido verificada a possibilidade de a AP1MC realizar despesas com pessoal, desde que houvesse tal previsão nos programas de trabalho dos ajustes firmados com o concedente. Assim, foi determinada a obtenção desses programas de trabalho por meio da mencionada diligência.
19. Na análise das informações obtidas, a unidade técnica confirmou que a AP1MC era executora dos objetos dos ajustes em nível regional, e, ainda, que os programas de trabalho aprovados nos termos de parceria previam o pagamento de despesas de remunerações e benefícios de pessoal com recursos dos ajustes.
20. Por fim, em relação ao achado acerca dos pagamentos realizados fora da conta específica dos ajustes, divirjo do encaminhamento proposto pela unidade técnica.
21. Verifico que a proposta busca, em um primeiro momento determinar ao ministério concedente, a avaliação da ocorrência ou não de dano ao erário em razão dos pagamentos realizados por meio de OBTV ao Conveniente. Entendo, entretanto, que essa parte da proposta se mostra inócua desde já, visto que o concedente, ao longo deste processo, tem defendido a regularidade desses pagamentos.
22. Restaria então determinar a instauração de tomada de contas especial, conforme a parte final da proposta de encaminhamento formulada, na qual o concedente deveria analisar todos os pagamentos realizados por meio de OBTV ao Conveniente nos ajustes objeto destes autos.
23. Ressalte-se que a análise que resultou no mencionado encaminhamento levou em consideração que as despesas questionadas no achado são afetas à gestão pela própria entidade parceira, e, em consequência do modelo diferenciado de execução do Programa Cisternas, podem ser consideradas de execução direta pela entidade parceira. Entretanto, a partir da análise de uma amostra de despesas pagas por meio de OBTV ao Conveniente (peças 186 a 189), foi verificada a não inserção no Siconv das informações obrigatórias relacionadas aos beneficiários finais das despesas pagas por esse meio, contrariando as disposições do art. 52, *caput* e §§ 2º e 3º, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016. Assim, a unidade técnica considerou não demonstrado o nexo de causalidade na aplicação dos recursos, o que, nos termos da jurisprudência do Tribunal, justificaria a instauração de tomada de contas especial.
24. Penso, porém, que eventual determinação visando à instauração de TCE deve ser sopesada perante uma análise da sua relação custo/benefício, bem como de sua razoabilidade.
25. Verificando-se a amostra de despesas pagas por meio de OBTV ao Conveniente utilizada pela unidade técnica para fundamentar sua proposta, vejo que essa amostra envolve 12 OBTVs, totalizando o valor de R\$ 90.309,64. Por meio dessas OBTVs foram realizados 64 pagamentos, sendo 37 deles em valor inferior a R\$ 1.000,00, dentre os quais, 12 são em valor inferior a R\$ 100,00, e um deles no valor de R\$ 0,86. Dos pagamentos restantes, 26 são em valor inferior a R\$ 10.000,00, a maioria concentrada na faixa entre R\$ 1.000,00 e R\$ 3.000,00. Por fim, apenas um pagamento, no valor de R\$ 17.679,74, foi superior a R\$ 10.000,00.
26. Vê-se, portanto, que a maioria dos pagamentos constantes da amostra são em valores que podem ser considerados irrisórios, o que, apesar de indevido, pode ter sido a razão para a não apresentação de todos os dados que a unidade técnica apontou como necessários para o estabelecimento do nexo de causalidade.

27. De acordo com informações constantes do item 151 do Relatório de Fiscalização 123/2021 (peça 111), foram emitidas 1.392 OBTVs no âmbito da execução dos ajustes aqui tratados. Considerando que as 12 OBTVs analisadas pela unidade técnica correspondem a 64 pagamentos, portanto, uma média de 5,33 pagamentos por OBTV, chega-se a um total de mais de 7.400 pagamentos a serem analisados. Portanto, além da necessidade de levantamento de todas essas OBTVs e correspondentes pagamentos, a notificação da AP1MC deveria envolver todos os pagamentos em que não foram inseridos no Siconv os dados dos beneficiários. Daí surgiria a necessidade de análise de eventuais comprovantes que fossem apresentados para regularizar esses pagamentos.

28. Não resta dúvidas tratar-se de tarefa de grande envergadura, com resultados muito possivelmente aquém do esforço processual necessário, tendo em vista a baixa materialidade da maioria dos pagamentos, além da possibilidade de pelo menos parte das irregularidades serem elididas após a notificação. Ainda que seja possível imaginar o estabelecimento de um valor de corte para os pagamentos, abaixo do qual se dispensaria a análise por racionalidade administrativa, não me sinto confortável, todavia, para definir esse valor, por prever que, qualquer que seja, poderá ser objeto de contestação, mormente considerando não existir normas que estabeleçam esse limite.

29. Por outro lado, ao analisar os pagamentos apontados pela unidade técnica como irregulares (peças 186 a 189), verifica-se que as despesas correspondentes são compatíveis com as atividades da OSCIP parceira. A título de exemplo, considerando apenas pagamentos acima de R\$ 1.000,00, vê-se que se tratam de despesas com viagens e estadias, telefone, água, energia, internet, material de consumo e expediente, pessoal, auditoria independente, despesas postais, alimentação e deslocamento em reunião de diretoria. As três maiores despesas apontadas, nos valores de R\$ 6.493,40, R\$ 17.679,64 e R\$ 8.336,25 dizem respeito, respectivamente, a alimentação, deslocamento e hospedagem em um encontro estadual (peça 188, p. 1-4).

30. Por tudo isso, embora reconheça a ocorrência da irregularidade na utilização das OBTVs para pagamentos de despesas em que as formalidades exigidas não foram cumpridas a contento, penso ser improdutivo, atentando contra a racionalidade administrativa, a adoção da medida sugerida pela unidade técnica. Ademais, não é desarrazoado supor que a baixa materialidade da maioria dos pagamentos envolvidos pode ter contribuído para o relaxamento quanto ao cumprimento de todas as formalidades requeridas nesses tipos de pagamentos. Assim, deixo de acolher a proposta formulada, substituindo-a por ciência ao concedente quanto à necessidade de as entidades parceiras fazerem constar do Siconv, nos pagamentos com utilização de OBTVs ao Conveniente, as informações relacionadas aos fornecedores destinatários desses pagamentos, bem como as justificativas para a não utilização da conta específica para realização desses pagamentos.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de maio de 2024.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

GRUPO II – CLASSE V – PLENÁRIO

TC 018.657/2021-4

Natureza: Auditoria

Unidade: Ministério da Cidadania (extinto)

Interessado: Tribunal de Contas da União

Representação legal: não consta

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. PROGRAMA CISTERNAS. VERIFICAÇÃO DA REGULARIDADE DOS AJUSTES FIRMADOS COM A OSCIP ASSOCIAÇÃO PROGRAMA UM MILHÃO DE CISTERNAS (AP1MC). CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADES QUANTO À NÃO UTILIZAÇÃO DE CONTAS ESPECÍFICAS PARA TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS ENTRE A ENTIDADE PARCEIRAS E AS EXECUTORAS. IRREGULARIDADES EM USO DE OBTVS PELA ENTIDADE PARCEIRA PARA PAGAMENTO DE FORNECEDORES. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

A então SecexPrevidência elaborou o Relatório de Fiscalização 123/2021 (peça 111), transcrito a seguir:

“I. Apresentação

1. Trata-se de auditoria de conformidade realizada nos convênios realizados no âmbito do Ministério da Cidadania, com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), e nos ajustes firmados entre o MDS e a Oscip Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC).

2. O objetivo da auditoria é avaliar a conformidade da instrumentalização das contas públicas envolvidas nas transferências dos recursos federais realizados naquele ente ministerial, quando oriundos do FNAS ou destinados ao patrocínio do Programa Um Milhão de Cisternas.

3. A auditoria é decorrente de determinação no item 9.1.2 do Acórdão 1671/2019-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 031.362/2013-3, que, ao julgar o levantamento de auditoria realizado no Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), extintos, tendo por objeto ampliar o conhecimento sobre a destinação dada aos recursos das transferências federais realizadas por aqueles ministérios, o Tribunal consignou à Secex Previdência:

9.1. determinar à SecexPrevidência que:

9.1.2. considerando o risco de desvio de recursos e a materialidade dos recursos envolvidos, inclua em seu planejamento de fiscalizações auditoria de conformidade nos ajustes mais relevantes, a critério da unidade técnica e de acordo com sua capacidade, relacionados aos seguintes casos:

9.1.2.1. falhas no uso e fiscalização das contas públicas (itens 148 a 226 do Relatório de Fiscalização);

9.1.2.2. falta de identificação de favorecidos (itens 227 a 242 do Relatório de Fiscalização);

9.1.2.3. ajustes firmados entre o MDS e a Oscip Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC) no período de 2008 até a presente data.

4. Atentando que a parte final do dispositivo anteriormente reproduzido firmou lapso temporal de considerável monta à auditoria determinada, foi autuado o processo de Produção de Conhecimento, TC 009.397/2021-3, com o objetivo de aprimorar as informações sobre os ajustes firmados entre o Ministério da Cidadania e a Oscip Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC).

5. A fim de dar contemporaneidade ao que se busca no presente processo, para se tornar exequível a auditoria de conformidade em tela, fez-se, na Produção de Conhecimento, a obtenção das seguintes informações junto ao Ministério da Cidadania: as análises das contas prestadas dos recursos repassados a AP1MC, no âmbito do Programa “construção de Cisternas”; a análise das contratações das ONGs por parte da AP1MC; a ocorrência de subcontratação de ONGs, cujos sócios possuem vínculos familiares com os dirigentes da AP1MC; os valores contratados e realizados, além das datas de início e final da execução.

6. Também, buscou-se, no TC 009.397/2021-3, atualizar o que se conhecia sobre o Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC), partindo do que se constatou na auditoria realizada no âmbito do TC 027.709/2010-8, de que a dita OS atuou como distribuidora de recursos para outras instituições sem fins lucrativos, por meio de subcontratações sem licitação.

7. Naquele feito, ao se constatar gastos excessivos em atividades não relacionadas com a construção de cisternas e ter verificado que os dois sócios da AP1MC possuíam vínculos com ONGs para as quais repassaram recursos, caracterizando um quadro de conflito de interesses, o TCU firmou a seguinte determinação no Acórdão 734/2012-TCU-Plenário, Relatoria Ana Arraes:

9.2. determinar à Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social que elabore e encaminhe ao TCU, no prazo de 60 dias, a contar da ciência desta deliberação, plano de trabalho contendo medidas a serem implementadas para:

9.2.1. fiscalizar os convênios com a AP1MC e outros de grande monta, de forma a verificar a veracidade dos comprovantes de despesas e a realização dos eventos pelas ONGs envolvidas, inclusive com a realização de visita in loco;

9.2.2. verificar os critérios de elegibilidade das ONGs que recebem recursos públicos provenientes de convênios do MDS com outras ONGs, como no caso da AP1MC, de tal forma a se garantir a legitimidade das entidades receptoras de recursos públicos e o cumprimento de todos os requisitos necessários.

8. Ao se realizar o devido monitoramento da determinação supra, prolatou-se o Acórdão de Relação 980/2014-TCU-Plenário, por meio do qual foram consideradas cumpridas, ao mesmo tempo em que se deu ciência ao MDS das seguintes questões:

[...] dar ciência ao MDS da necessidade de, ao analisar a prestação de contas dos recursos repassados a Oscips, em especial a AP1MC, rejeite despesas realizadas em desacordo com a Lei 9.790/1999 e o Decreto 3.100/1999, a exemplo de contratações de entidades sindicais para execução de ações pactuadas nos termos de pareceria; em determinar à Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS que informe nas próximas contas se entidades sindicais estão sendo contratadas pela AP1MC para execução de ações pactuadas nos termos de pareceria; e em arquivar os presentes autos.

9. Por sua vez, ao se debruçar sobre as conclusões trazidas no levantamento de auditoria realizado no Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), extintos, tendo por objeto ampliar o conhecimento sobre a destinação dada aos recursos das transferências federais realizadas por aqueles ministérios, o Relator, Ministro Augusto Sherman, constatando que não havia no TCU registro de outros julgados referentes à AP1MC, decidiu pela oportunidade de realizar auditoria de conformidade nessa Oscip, Acórdão 1671/2019-Plenário:

Pesquisa realizada nos acórdãos deste Tribunal não localizou outros julgados tratando das questões relacionadas às transferências de recursos público à AP1MC. Dessa forma, face à materialidade dos recursos

recebidos por essa entidade, bem como os graves problemas apontados no presente levantamento acerca da gestão desses recursos, mostra-se oportuna a realização de auditoria de conformidade nos ajustes firmados com a mencionada Oscip.

10. Voltando à Produção de Conhecimento, diligências realizadas no Ministério da Cidadania trouxeram, além de atualização ao que se pouco conhecia do programa em tela, informações sobre aspectos até então desconhecidos por este Tribunal.

11. Tendo por norte o marco legal do programa ora fiscalizado, Lei 12.873, de 24/10/2013, no qual, em seu art. 11, instituiu-se o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água - Programa Cisternas, foram abordados os Termos de Parcerias firmados a partir de sua vigência: Instrumentos 2/13, 1/14, 1/15 e 47/17.

12. Outro aspecto normativo importante ao tema é o Decreto 9.606, de 10/12/2018, instrumentalizado para normatizar a Lei 12.873/2013.

13. Estabeleceram-se, em suma, no cominado decreto, a execução do objeto, a forma de contratação das executoras, o limiar de renda das famílias beneficiadas, metas, fiscalização, transparência e controle da política público alvo da norma.

14. Ainda no contexto normativo concorrente ao presente tema, registra-se a Lei 13.019, de 31/7/2014, no qual se estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação, além de definir diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil.

15. Tendo em vista o arcabouço normativo competente ao objeto auditado, centralizou-se o escopo no que se fundamentou a decisão determinante deste processo: irregularidades atinentes ao uso das contas públicas nos repasses de recursos públicos de origem do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

16. Ao fim, formularam-se determinações a partir das análises realizadas sobre a sistemática fixada entre os parceiros da União no âmbito do Programa Cisternas (aquelas entidades públicas e privadas arroladas no art. 12 da Lei n. 12.873/2013), que realizaram gestão dos recursos repassados nos Termos de Pareceria eleitos no planejamento da presente fiscalização.

II. Introdução

□ II.1. Deliberação que originou o trabalho

17. O presente trabalho cumpre determinação exarada no Acórdão 1671/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman, realizado no âmbito do TC 031.362/2013-3. O período de execução deu-se de 9/8/21 a 27/8/2021, na forma determinada na Portaria de Fiscalização – SecexPrevidência nº 408, de 15/7/2021 (peça 24).

18. A razão primeira ao dispositivo mencionado consta do voto que lhe precedeu, quando o Relator, ao ponderar sobre a inexistência de julgados tratando de questões relacionadas às transferências de recursos públicos à AP1MC, e, ponderando sobre a materialidade dos valores envolvidos, formou juízo quanto à realização de auditoria de conformidade nos ajustes firmados com a mencionada Oscip.

19. Outro motivo da presente fiscalização foi a observação do Relator, também fixada no voto referenciado, acerca de “o fato de a Oscip AP1MC ser destinatária no período fiscalizado de recursos da ordem de R\$ 659 milhões, ao mesmo tempo que se apurou que essa entidade muito possivelmente não teria capacidade técnico-operacional para gerir a aplicação de tão volumosos

recursos.”

□ II.2. Visão geral do objeto

20. Cuida-se de avaliação da sistemática adotada no manejo das contas específicas utilizadas para recebimento e movimentação dos recursos públicos das transferências oriundas do Fundo Nacional de Assistência Social.

21. Operando em consonância aos fundamentos do Acórdão 1671/2019-TCU-Plenário, o presente trabalho trata das transferências fundo a fundo de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (Fnas), geridos pelo Ministério da Cidadania, e das transferências federais de recursos orçamentários destinadas ao programa de construção de cisternas do MDS, a Oscip Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC).

22. Parte dos recursos fiscalizados são de natureza voluntária. Nos termos do art. 25 da Lei Complementar 101, de 4/5/2000, transferência voluntária refere-se à entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

23. Por sua vez, o Decreto 6.170, de 25/7/2007, ao regulamentar os convênios e os contratos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, dispôs, em seu art. 9º, o dever de depósito dos valores envolvidos no ajuste em conta específica.

24. A Portaria MPOG/MF/CGU 507, de 24/11/2011, alterado pela Portaria CGU/MF/MPOG 205, de 14/5/2012, ao regular os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, dispôs nos arts. 24, § 1º, e 43, inciso XIII, o dever de movimentação dos recursos de tais ajustes em contas específicas.

25. De se aferir, portanto, o dever da conta específica na instrumentalização dos recursos provenientes das transferências voluntárias para sustento dos convênios.

26. Por sua vez, quando do advento da Lei 12.873/2013, de 24/12/2013, ao instituir o Programa Cisternas, indicou, no art. 12, a possibilidade de parceria com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, os consórcios públicos constituídos como associação pública e as entidades privadas sem fins lucrativos, inclusive aquelas qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

27. Na esteira da especificação legislativa, foi promulgada a Lei 13.019, de 31/7/2014, por meio do qual se estabeleceu o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

28. Concorrendo ao cerne do tema proposto nessa auditoria, o art. 51, *caput* e parágrafo único, determinam o depósito e o manejo dos recursos recebidos em decorrência da parceria instituída na Lei 13.019/14, em conta específica.

29. Nesse cenário, no que toca à determinação do subitem 9.1.2.3 do Acórdão 1671/2019-TCU-Plenário, os trabalhos reuniram-se em torno da instrumentalização das contas públicas envolvidas nos Termos de Parceria realizados a partir da Lei 12.873/2013, sejam aquelas administradas pela parceira, AP1MC, sejam as utilizadas pelas entidades executoras.

□ II.3. Objetivo e questões de auditoria

30. A presente auditoria tem por objetivo verificar a conformidade dos ajustes mais relevantes do Ministério da Cidadania, considerando o escopo determinado pelo item 9.1.2 do Acórdão 1671/2019-TCU-Plenário.

31. O dispositivo referenciado determinou à SecexPrevidência as seguintes medidas:

9.1.2. considerando o risco de desvio de recursos e a materialidade dos recursos envolvidos, inclua em seu planejamento de fiscalizações auditoria de conformidade nos ajustes mais relevantes, a critério da unidade técnica e de acordo com sua capacidade, relacionados aos seguintes casos:

9.1.2.1. falhas no uso e fiscalização das contas públicas (itens 148 a 226 do Relatório de Fiscalização);

9.1.2.2. falta de identificação de favorecidos (itens 227 a 242 do Relatório de Fiscalização);

9.1.2.3. ajustes firmados entre o MDS e a Oscip Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC) no período de 2008 até a presente data.

32. Mirando o cumprimento das determinações supra, centralizaram-se os critérios para firmar os ajustes e os marcos temporais de avaliação dos ajustes firmados no âmbito do Ministério da Cidadania com recursos do FNAS.

33. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões de auditoria adiante indicadas:

a) Questão 1: Há falhas e irregularidades no uso e na fiscalização das contas específicas dos convênios do Ministério da Cidadania?

b) Questão 2: Há irregularidades nas contas específicas utilizadas nos repasses dos recursos dos ajustes firmados com a Oscip Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC) nos Termos de Parceria 2/2013, 1/2014 e 1/2015?

□ II.4. Metodologia utilizada

34. Ciente do teor do voto e do relatório precedentes à decisão determinante da presente ação de controle, de forma preliminar, pautaram-se os trabalhos no uso da conta específica nos ajustes de natureza indicado nos subitens do 9.2.1 do Acórdão 1671/2019-TCU-Plenário.

35. Guardando coerência com o dispositivo elencado, e, visando à contemporaneidade dos ajustes com o presente processo, no que concerne ao subitem 9.2.1.3, firmaram, como objeto de fiscalização, os Termos de Parceria 2/2013, 1/2014 e 1/2015. Por sua vez, quanto aos convênios celebrados no âmbito do MC com recursos do FNAS, fixaram-se aqueles firmados nos últimos cinco anos e superiores a 5 milhões.

36. Acerca do teor das análises perpetradas, os trabalhos de auditoria centralizaram-se nas contas específicas utilizadas em tais ajustes, tendo por norte as normas aplicadas ao objeto de análise. Isso porque o relatório de auditoria precedente ao Acórdão 1671/2019-TCU-Plenário pautou-se em irregularidades observadas nos ajustes objetos daquela ação de controle.

37. Ademais, revisitando os termos do item 9.2.1 da decisão fundante deste processo, deu-se à unidade instrutiva a discricionariedade quanto ao critério dos ajustes mirados na presente fiscalização, desde que observado a capacidade da unidade técnica.

38. Nesse sentido, com a finalidade de nortear as análises a partir do advento da Lei 12.873/13, no caso da AP1MC, foram auditadas a instrumentalização das contas específicas utilizadas nos Termos de Parceria 2/2013, 1/2014 e 1/2015.

39. Ademais, em coerência ao relatório de auditoria a partir do qual se prolatou o Acórdão 1671/2019-TCU-Plenário, a presente análise é centrada na gestão das contas públicas envolvidas

nos repasses do programa em comento.

40. Foram analisados os convênios e os contratos de repasse firmados desde 2017 e já com prestações de contas apresentadas. Nessa condição, havia 294 termos, sendo 108 contratos de repasse, nos quais foram feitos 875 pagamentos e 186 convênios, nos quais foram feitos 750 pagamentos.

41. Mediante sorteio no aplicativo Microsoft Excel, foram selecionados para análise vinte pagamentos nos 108 contratos de repasse e vinte pagamentos nos 186 convênios. As análises dos quarenta pagamentos foram feitas no SICONV e levaram em conta a utilização da conta específica, a pertinência do gasto face ao objeto do ajuste e a existência da documentação comprobatória no SICONV.

42. Em relação aos contratos de repasse, foram selecionados três termos de parceria e um termo de colaboração, por terem sido executados no período considerado no escopo da auditoria (de 2017 até o presente) e estarem com prestações de contas apresentadas.

43. Para cada um dos termos de parceria e para o termo de colaboração foram selecionados para análise quarenta pagamentos, dez para cada termo, por sorteio no aplicativo Microsoft Excel. Semelhantemente aos convênios e aos termos de parceria, as análises dos quarenta pagamentos foram feitas no SICONV e levaram em conta a utilização da conta específica, a pertinência do gasto face ao objeto do ajuste e a existência da documentação comprobatória no SICONV.

44. Além dos quarenta pagamentos sorteados, a análise dos termos de parceria e do termo de colaboração foram expandidas para todos os aspectos relevantes da gestão no SICONV. Foram feitas extrações de todos os aspectos relevantes das despesas dos quatro termos analisados, como objeto das despesas, pertinência das despesas, utilização das contas específicas e de OBTV ao conveniente.

45. Portanto, as análises dos termos de parceria não se limitaram aos quarenta pagamentos sorteados. Nesses, houve uma análise mais aprofundada. Porém, todos os pagamentos nos termos de parceria foram analisados sob a ótica definida no escopo da auditoria.

46. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU n. 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26 de 19 de outubro de 2009).

47. Nessa sentido, também em consonância com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT/TCU), itens 144 a 148, realizou-se, no Apêndice E do presente Relatório de Auditoria, análise das manifestações dos gestores ao Relatório Preliminar à peça 37.

☐ II.5. Limitações inerentes à auditoria

48. Inicialmente, deve-se registrar o lapso temporal entre os Termos de Parceria eleitos e a presente fiscalização, isso porque, o acórdão que determinou esse trabalho, inobstante ter sido prolatado em 2019, o relatório que foi julgado iniciou-se em 2013, TC 031.362/2013-3.

49. A escolha dos Termos de Parceria teve por critério, além da contemporaneidade com o marco legal do programa em comento, a possibilidade de acesso a documentos e pareceres dos ajustes já finalizados.

50. Também, como obstáculo aos trabalhos de auditoria, ressaltam-se as consequências dos riscos decorrentes da pandemia do novo coronavírus (Covid-19) no âmbito dos auditados e, até mesmo, no Tribunal de Contas da União, cujos efeitos foram devidamente reconhecidos por meio da Portaria-TCU 62/2020, de 19/3/2020.

☐ II.6. Volume de recursos fiscalizados

51. O volume de recursos fiscalizados é de R\$ 552.962.370,53, formado pela soma dos valores executados nos dezessete contratos de repasse analisados, R\$ 5.835.137,49, com os valores executados nos quinze convênios verificados na auditoria, R\$ 2.115.028,35, e com o total executado nos quatro termos de parceria, R\$ 545.012.204,69, consoante apêndice A.

Tabela 1 – Volume de recursos fiscalizados

Contratos de repasse	Valor executado	Convênios	Valor executado	Termos de parceria	Valor executado
844075	633.065,25	854154	101.847,95	796845	308.804.956,42
852568	250.000,00	854243	100.200,00	811724	86.562.470,72
855145	350.350,35	854494	151.500,00	817096	99.833.307,74
857153	250.250,26	854530	102.000,00	862708	49.811.469,81
857165	252.432,58	854651	452.000,00	Total	545.012.204,69
857181	350.360,00	854662	172.029,88		
857244	477.630,73	855166	105.655,00		
857248	250.255,00	856289	119.900,00		
857774	251.000,01	857246	101.000,00		
857787	350.351,00	857255	113.523,73		
862027	455.000,00	862091	149.676,69		
862032	633.065,25	862095	118.839,00		
862048	250.251,00	862105	101.000,00		
862060	279.873,50	863187	119.563,10		
863074	250.300,00	863204	106.293,00		
872825	323.047,09	Total	2.115.028,35		
874000	227.905,47				
Total	5.835.137,49				
Total geral	552.962.370,53				

☐ **II.7. Benefícios estimados da fiscalização**

52. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar o incremento da transparência na aplicação dos recursos públicos, uma vez venha a se aplicar aos próximos ajustes celebrados no âmbito do programa instituído na Lei 12.873/2013 a obrigatoriedade da manutenção em contas específicas dos recursos recebidos pelas entidades parceiras da APIMC.

53. Por se tratar de determinação para as próximas avenças, não se observa aplicável a quantificação do benefício de forma antecipada.

III. Achados de auditoria

☐ **III.1 Utilização de contas não específicas, por parte das entidades executoras, para recebimento dos repasses dos valores decorrentes dos Termos de Parceria**

Situação encontrada

54. Nos termos de parceria celebrados entre o Ministério da Cidadania e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas analisados, após celebrar a parceria com o Ministério da Cidadania, a APIMC celebra termos de colaboração técnica com ONGs de âmbito regional. Essas ONGs executoras, que são habilitadas em chamada pública, são as entidades que contratam as obras e o serviços.

55. Foi verificado que nos termos de parceria há exigência de que a APIMC movimente os recursos mediante contas específicas. Essa previsão consta no Termo de Parceria 2/2013 (Cláusula

Terceira, I, “f”, peça 29, p. 3), no Termo de Parceria 1/2014 (Cláusula Terceira, I, “f”, peça 30, p. 3).

56. No entanto, os repasses realizados da AP1MC para as entidades executoras, contratadas por meio de chamada pública (art. 12 da Lei 12.873/13), não foram creditados em contas identificadas como específicas.

57. A despeito de as executoras não gerirem os recursos oriundos dos termos de colaboração técnica em contas específicas, conforme a lei exige para os convênios, acordos e outros ajustes, foi verificado que nos termos de colaboração celebrados pela AP1MC houve antecipação em torno de 30% dos valores de cada termo. A Tabela 2 apresenta os valores totais antecipados pela AP1MC em cada um dos termos de parceria analisados nesta auditoria.

Tabela 2 – Valores pagos nos termos de parceria

Termo de parceria	Valor executado (R\$)	Quantidade de pagamentos
TP 2/2013 (número no SIAFI 796845)	308.804.956,42	4.751
Despesa com pessoal e encargos trabalhistas	7.096.616,71	1.676
Pagamento a executoras e a demais fornecedores mediante nota fiscal/fatura/medição	207.071.988,10	2476
Antecipação de valores às executoras	84.362.424,84	531
OBTIV para o próprio conveniente	10.273.926,77	599
TP 1/2014 (número no SIAFI 811724)	86.562.470,14	2.243
Despesa com pessoal e encargos trabalhistas	2.226.199,44	442
Pagamento a executoras e a demais fornecedores mediante nota fiscal/fatura/medição	59.591.440,19	1141
Antecipação de valores às executoras	23.068.777,26	268
OBTIV para o próprio conveniente	1.676.053,83	392
TP 1/2015 (número no SIAFI 817096)	99.833.307,74	1978
Despesa com pessoal e encargos trabalhistas	2.543.684,08	643
Pagamento a executoras e a demais fornecedores mediante nota fiscal/fatura/medição	65.538.178,34	806
Antecipação de valores às executoras	29.902.419,62	292
OBTIV para o próprio conveniente	1.849.025,70	237
TP 47/2017 (número no SIAFI 862708)	49.811.469,81	926
Despesa com pessoal e encargos trabalhistas	1.813.833,00	348
Pagamento a executoras e a demais fornecedores mediante nota fiscal/fatura/medição	32.527.832,00	381
Antecipação de valores às executoras	14.334.057,00	33
OBTIV para o próprio conveniente	1.135.747,00	164

Fonte: Elaboração própria com base nas planilhas anexadas como itens não digitalizáveis na peça 20.

58. A Tabela 3 mostra seis exemplos de pagamentos antecipados, nos termos de parceria.

Tabela 3 – Pagamentos antecipados em termos de parceria

Termo de parceria	Nº do pagamento	Valor (R\$)
TP 2/2013 (número no SIAFI 796845)	4411604	139.804,30
TP 1/2014 (número no SIAFI 811724)	4428069	53.658,28
TP 1/2014 (número no SIAFI 811724)	4440933	69.813,35
TP 1/2014 (número no SIAFI 811724)	4453185	54.733,68
TP 1/2014 (número no SIAFI 811724)	4542363	53.658,28
TP 1/2015 (número no SIAFI 817096)	4240975	84.688,24

Fonte: elaboração própria com base no SICONV

59. Uma pesquisa mais ampla no Sistema SICONV mostrou que os primeiros 234 pagamentos realizados no TP 2/2013 foram antecipação de recursos para 58 ONGs executoras, totalizando R\$ 65.357.711,64 (Apêndice D).

Objeto nos quais foi constatado

60. Essa situação foi verificada nos três termos de parceria analisados: Termo de Parceria 2/2013 (número no SIAFI 796845), Termo de Parceria 1/2014 (número no SIAFI 811724), Termo de Parceria 1/2015 (número no SIAFI 817096) e no Termo de Colaboração 47/2017 (número no SIAFI 862708).

Crítérios de auditoria

IN STN 01/1997 e Portarias Interministeriais MP/MF/CGU 127 de 29/5/2008, 507 de 24/11/2011 e 424 de 30/12/2016

61. Em síntese, a obrigatoriedade de recebimento de recursos públicos em conta específica, quando provenientes de transferências voluntárias, remonta desde a IN STN 01/1997, art. 7º, inciso XIX.

62. No que concerne à exigência de conta bancária específica nos ajustes fiscalizados, faz-se, nos parágrafos seguintes, breve revisão das vigências dos normativos aplicados ao tema.

63. Foi somente com o advento da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424 de 30/12/2016 que, em seu art. 82, houve a revogação da IN STN 01/1997. Portanto, a referida instrução normativa esteve em vigor desde a sua publicação, em 1997, até 30/12/2016.

64. É que, mesmo depois do advento da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127 de 29/5/2008, passando pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507 de 24/11/2011, e chegando até o surgimento da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424 de 30/12/2016, a IN STN 01/1997 se aplicou aos termos de parceria instituídos pelo art. 9º da Lei 9.790/1999.

65. O fundamento da aplicação da IN STN 01/1997 aos termos de parceria reside no fato de a referida instrução normativa disciplinar a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e a própria IN STN 01/1997 definir convênio como (art. 1º, inciso I, da IN STN 01/1997):

instrumento qualquer que discipline a transferência de recursos público e tenha como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

66. Também se aplicam aos termos de parceria as portarias interministeriais MP/MF/CGU já mencionadas: a Portaria Interministerial MP/MF/CGU 127 de 29/5/2008, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507 de 24/11/2011 e a Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424 de 30/12/2016. Cada uma dessas instruções revogou a antecedente. Agora, encontra-se em vigor a Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424 de 30/12/2016.

67. A IN STN 01/1997 define conveniente como sendo aquele órgão ou entidade, pública ou privada, com a qual a União pactuou a execução de programa, projeto ou atividade mediante a celebração de convênio (art. 1º, § 1º, inciso III, da IN STN 01/1997) e executor como órgão ou entidade, pública ou privada, responsável direta pela execução do objeto do convênio.

68. De acordo com o artigo 20 da IN STN 01/1997, é do conveniente a obrigação de manter os recursos provenientes do convênio em conta bancária específica (art. 7º, inciso XIX, da IN STN 01/1997).

69. Já a Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507 de 24/11/2011, em seu art. 54, § 1º, estabelece que os recursos provenientes do convênio serão depositados e geridos em conta

específica enquanto não forem empregados. Essa obrigação foi mantida na Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424 de 30/12/2016, no § 4º do art. 41.

70. Dessa forma, seja a instrução normativa inaugural, como as portarias interministeriais sucessoras, definem a obrigatoriedade da manutenção dos recursos em conta específica. Isto é, a manutenção em conta específica deve se dar ao nível de conveniente, não de executor. E as portarias interministeriais estabelecem essa obrigação até que os recursos sejam empregados no objeto do ajuste.

71. Como nas parcerias aqui tratadas, os recursos são empregados pelas executoras, que contratam as obras das cacimbas, depreende-se da leitura do art. 54, § 1º, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, que a manutenção dos recursos em conta específica deve-se dar nas ONGs executoras.

72. Por outro lado, considerando que a IN STN 01/1997 já foi revogada pelo art. 82 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016, desde 2016 essa instrução normativa não pode mais ser aplicável aos termos de parceria, restando apenas a aplicação da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016.

73. Outro aspecto a se observar é que a despeito de a APIMC celebrar termos de colaboração técnica com as ONGs executoras, habilitadas em chamada pública, há previsão de antecipação de recursos para essas executoras, o que leva essas ONGs executoras a assemelharem-se a convenientes de convênios tradicionais (transferências voluntárias) previstos nas portarias interministeriais MP/MF/CGU 127, MP/MF/CGU 507 e MP/MF/CGU 424.

74. A antecipação de até 30% dos valores contratados para as ONGs parceiras contempladas com termos de colaboração técnica está prevista desde 5/7/2013, conforme o art. 6º do Decreto 8.038/2013, portanto, anterior aos termos de parceria analisados nesta auditoria. Posteriormente, o Decreto 8.038/2013 foi revogado pelo Decreto 9.606/2018 que, em seu art. 14, continuou permitindo adiantamento de até 30% dos recursos contratados em tecnologia de água.

75. Inobstante o momento de recebimento dos valores decorrentes dos ajustes fiscalizados, como antevisto nos normativos aplicados ao tema, é imperativo o recebimento de tais recursos em conta bancária específica gestada em instituição financeira de controle da União.

Legislação específica aplicável às parcerias e jurisprudência do TCU

76. Com a finalidade de clarear o entendimento sobre o presente achado, impõe-se revisitar a sistemática adotada no Programa Um Milhão de Cisternas, no que concerne à gestão e à execução delineadas para o pleno atendimento da Lei 12.873/2013.

77. Para tanto, faz-se necessário reproduzir o arranjo institucional disposto na Nota Técnica 59/2021, peça 20, p. 5:

a) No primeiro plano, a União, por meio do Ministério da Cidadania, realiza de modo amplo a gestão, acompanhamento e fiscalização da execução das ações inerentes ao Programa Cisternas, fornece instrumentos e modelos gerais aos parceiros, efetiva repasse dos recursos financeiros a serem utilizados pelos parceiros e credencia entidades a fim de que possam participar dos procedimentos de chamada pública realizados pelos parceiros;

b) No segundo plano, os parceiros da União no âmbito do Programa Cisternas (aquelas entidades públicas e privadas arroladas no art. 12 da Lei n. 12.873/2013), realizam a gestão dos recursos repassados, fiscalizam a execução em conjunto com o Governo Federal, promovem, de acordo com o art. 13 da Lei n. 12.873/2013, procedimento de chamada pública entre as entidades privadas sem fins lucrativos previamente credenciadas pelo MC a fim de celebrar contratos para execução do Programa Cisternas;

c) No terceiro plano, as entidades contratadas, dentre aquelas previamente credenciadas pelo MC, executam o objeto do contrato por meio da implementação de tecnologias sociais de acesso a água com todos seus

elementos, tais como mobilização, seleção e cadastramento de famílias beneficiárias em conjunto com a Comissão Municipal a partir da base de dados fornecida pelo Cad-Único; capacitação dos beneficiários em Gestão de Recursos Hídricos (GRH), Gestão da Água e Práticas de Convivência (GAPC), Gestão da Água para a Produção de Alimentos (GAPA) ou para manejo de Sistema Simplificado de Manejo de Água para a Produção (SISMA), a depender da finalidade e das características da tecnologia social a ser entregue; capacitação de cistaneiros/pedreiros para atuação no processo construtivo do equipamento da tecnologia social; construção do equipamento da tecnologia social; entrega dos itens componentes do caráter produtivo das tecnologias voltadas à produção de alimentos; promoção de encontros de agricultores para intercâmbio de experiências, entre outros.

78. Entendida a instrumentalização do programa auditado, passa-se à reconstituição dos marcos normativos concernentes ao tema.

79. Nos termos do art. 11 da Lei 12.873/2013, instituiu-se o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água - Programa Cisternas, com a finalidade de promover o acesso à água para o consumo humano e animal e para a produção de alimentos, por meio de implementação de tecnologias sociais, destinado às famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou falta regular de água.

80. O Decreto 9.606/2018, de 10/12/2018, previsto no art. 14 da Lei 12.873/2013, editado para regulamentar a instrumentalização do programa objeto do título legal mencionado, inobstante se referir aos percentuais de liberação de repasses em seu art. 6º, é silente quanto à disposição da conta específica.

81. Possível, assim, afirmar, inicialmente, que há omissão normativa quanto ao manejo dos repasses nos termos de parceria em contas específicas, por parte das executoras.

82. No entanto, impõe-se mencionar os ditames específicos da Lei 13.019, de 31/7/2014, com redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015, por meio do qual, conforme indicado no seu art. 1º, se instituíram normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

83. No art. 51 da Lei 13.019/2014, previu-se a existência de conta específica no repasse de recursos advindos da parceria entre a administração pública e organizações da sociedade civil:

Art. 51. Os recursos recebidos em decorrência da parceria serão depositados em conta corrente específica isenta de tarifa bancária na instituição financeira pública determinada pela administração pública. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).

84. Vê-se, a partir do artigo anteriormente reproduzido, a instrumentalização dos recursos advindos de parcerias em contas específicas.

85. Nesse raciocínio, ao se observar a redação do art. 12 da Lei 12.873/2013, obtém-se que o programa auditado é fruto de uma parceria entre a administração pública e organização da sociedade civil:

Art. 12. No âmbito do Programa Cisternas, a União, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, poderá firmar parceria com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, os consórcios públicos constituídos como associação pública e as entidades privadas sem fins lucrativos, inclusive aquelas qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, observado o disposto no art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

86. Posto a premência da conta específica nos ajustes firmados no âmbito da Lei 12.873/2013, considerando a redação da Lei 13.019/2014, necessário rever a manifestação do Ministério da Cidadania sobre a mecânica ocorrida entre a parceira, AP1MC, e as entidades executoras, peça 20,

p. 5:

3.4. Desse modo, não ocorre subcontratação no âmbito do Programa Cisternas, uma vez que a natureza jurídica dos ajustes celebrados entre a União e os parceiros (arrolados no art. 12 da Lei nº 12.873/2013) não é a de contratos: com pessoas jurídicas de direito público interno, celebram-se convênios (art. 116, Lei nº 8.666/1993, Decreto nº 6.170/2007 etc.); com entidades privadas sem fins lucrativos (que, conforme clivagem das espécies de natureza jurídica previstas no ordenamento brasileiro e tendo em vista a compatibilidade com as atividades realizadas no âmbito do Programa Cisternas, são as associações, as fundações, as sociedades cooperativas e as entidades religiosas) qualificadas como OSC, o Termo de Colaboração, o Termo de Fomento e o Acordo de Cooperação (Lei nº 13.019/2014); com entidades privadas sem fins lucrativos qualificadas como OSCIP, o Termo de Parceria (Lei nº 9.790/1999).

[...]

3.7. Assim, conquanto as espécies de ajuste celebradas entre a União e seus parceiros no Programa Cisternas e entre os parceiros e as entidades executoras selecionadas mediante chamada pública pertençam a um mesmo gênero - o negócio jurídico sinalagmático -, trata-se de espécies sobremaneira diversas, motivo por que não há de cogitar de subcontratação, sequer se trata de subcontratação nos termos do art. 72 da Lei nº 8.666/1993.

87. Diante da informação de que a relação jurídica ocorrida entre a União e os parceiros e entre esses e as entidades executoras não se configura subcontratação, surgem as seguintes observações consideradas pertinentes ao caso.

88. De fato, conforme entendimento deste Tribunal, o Termo de Parceria é modalidade de ajuste destinada à promoção de mútua cooperação da entidade qualificada como Oscip com o Poder Público, para fomento e execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º da Lei 9.790/1999, com natureza diversa do contrato.

89. É o que se preceitua no Acórdão 2.433/2017-Plenário, Relatoria Benjamin Zymler:

17. A qualificação concedida como Oscip vincula a entidade a instrumento específico de mútua cooperação com o Poder Público, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º da Lei 9.790/1999, no caso, o Termo de Parceria. Trata-se, pois, de modalidade de ajuste também caracterizada por interesses convergentes das partes, com natureza jurídica diversa do contrato, o que afasta a possibilidade de contratação de uma Oscip pela Lei 8.666/1993.

90. Para o pleno emprego do Termo de Parceria, instituiu-se a “Chamada Pública” para seleção e classificação das entidades privadas sem fins lucrativos devidamente credenciadas pelo ente ministerial, consoante arts. 13 e 14, II, da Lei nº 12.873/2013, c/c os arts. 9º e 10 do Decreto nº 9.606/2018.

91. Daí, conclui o Ministério da Cidadania, que *“as espécies de ajuste celebradas entre a União e seus parceiros no Programa Cisternas e entre os parceiros e as entidades executoras selecionadas mediante chamada pública pertençam a um mesmo gênero - o negócio jurídico sinalagmático -, trata-se de espécies sobremaneira diversas, motivo por que não há de cogitar de subcontratação, sequer se trata de subcontratação nos termos do art. 72 da Lei nº 8.666/1993”*, Nota Técnica 59/21, peça 20, p. 6.

92. Aufere-se, assim, que, no âmbito do Programa Cisternas, uma vez presentes entidades privadas sem fins lucrativos, ocorre, quando qualificadas como OSC, o Termo de Colaboração, o Termo de Fomento e o Acordo de Cooperação, e, quando presentes entidades privadas sem fins lucrativos qualificadas como OSCIP, há o Termo de Parceria.

93. Seguindo o raciocínio empenhado pelo Ministério da Cidadania, verifica-se que as relações jurídicas ocorridas no Programa Cisternas são regidas pelas Leis 13.019/2014 e 9.790/1999.

94. A Lei 9.790/1999, que dispôs sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, instituiu e

disciplinou o Termo de Parceria.

95. Logo, firmando-se que ocorre, no programa auditado, o Termo de Colaboração, o Termo de Fomento e o Acordo de Cooperação, conclui-se pelo dever de emprego da conta específica para movimentação dos repasses provenientes do ente público.

96. É o que se tem no art. 51 da Lei 13.019/2014, conforme já reproduzido nesse texto.

97. A conta específica para manejo dos repasses não se limita à formalidade constante da art. 51 da Lei 13.019/2014, mas, também, de instrumento de controle, consoante estabelecido nesta Corte, nos termos do Acórdão 1399/2012-Plenário, Relatoria José Jorge: “Sabe-se que o propósito da abertura da conta corrente específica é exatamente a de permitir a fiscalização sobre a movimentação financeira, em conformidade com os elementos normativos que regulamentam tais transferências”.

98. Regressando ao desenho do programa auditado, conforme já mencionado neste relatório, que de acordo com o art. 13 da Lei n. 12.873/2013, o procedimento de chamada pública ocorre entre as entidades privadas sem fins lucrativos previamente credenciadas pelo MC a fim de celebrar contratos para execução do Programa Cisternas, faz-se necessário recordar certos aspectos da Lei 9.970, de 23/3/1999.

99. É que no art. 15-B, da Lei 9.970/99, com as alterações da Lei 13.019/14, há, entre outros deveres da parceira, a previsão de apresentação do extrato da execução financeira dos recursos repassados no Termo de Parceria:

Art. 15-B. A prestação de contas relativa à execução do Termo de Parceria perante o órgão da entidade estatal parceira refere-se à correta aplicação dos recursos públicos recebidos e ao adimplemento do objeto do Termo de Parceria, mediante a apresentação dos seguintes documentos:

I - relatório anual de execução de atividades, contendo especificamente relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria, bem como comparativo entre as metas propostas e os resultados alcançados;

II - demonstrativo integral da receita e despesa realizadas na execução;

III - extrato da execução física e financeira;

IV - demonstração de resultados do exercício;

V - balanço patrimonial;

VI - demonstração das origens e das aplicações de recursos;

100. Veja-se que o comando legal transcrito não faz distinção da área de atuação dos agentes no Termo de Parceria, isto é, seja a parceira ou seja a executora, surge o dever da regular necessidade da correta demonstração dos recursos públicos aplicados ao ajuste.

101. Já esposado que a AP1MC dispôs de conta específica para a movimentação dos valores envolvidos nos ajustes analisados, não se questiona o dever de as executoras, também, se valerem de tal instrumento para recebimento e pagamento dos recursos decorrentes do programa em apreço.

102. Trata-se, não apenas de alinhamento ao comando legal vigente, mas de meio indispensável ao estabelecimento da correta aplicação dos recursos públicos, porquanto aí se consegue correlacionar a saída e entrada de valores com o objeto executado.

103. Para tanto, faz-se necessário o emprego da conta específica como requisito ao devido nexo entre o avençado, o repassado e o executado.

104. É o que, por exemplo, a Corte de Contas assenta para os ajustes de interesses recíprocos envolvendo entidades públicas e privadas, como os convênios, em que não há partes, mas partícipes com as mesmas pretensões:

Acórdão 1.399/2012-Plenário, Relatoria José Jorge:

Enunciado: É irregular a movimentação de recurso de convênio em conta não específica ou em banco não controlado pela União.

Acórdão 2368/2007-1ª Câmara, Relatoria Raimundo Carrero:

Enunciado: A ausência da manutenção de recursos de convênio em conta corrente específica impede evidenciar que os numerários utilizados nas atividades realizadas coincidem com os recursos recebidos.

Acórdão 774/2012-Primeira Câmara, Relatoria Weder de Oliveira

Enunciado: É irregular a movimentação dos recursos de convênio em conta utilizada por outros órgãos do concedente. Não é mera formalidade o uso específico de conta para o convênio, pois tem por objetivo possibilitar que se perquiria a destinação final dos recursos e evitar o desvio de finalidade, o que não é possível nas hipóteses em que há confusão de recursos em uma mesma conta.

Evidências

105. De acordo com a Subcláusula sexta da Cláusula quarta do Termo de Parceria 2/2013 (peça 29, p. 6) e com Subcláusula sexta da Cláusula quarta do Termo de Parceria 1/2014 (peça 30, p. 7), há previsão de depósito em conta específica para os recursos recebidos pela AP1MC. Porém, não há exigência nesse sentido quanto às ONGs executoras.

Causas

106. Afere-se que tal achado surge da interpretação, por parte do ente ministerial, de que o manejo dos repasses em conta específica cabe apenas à parceira, AP1MC, uma vez que, a seu ver, a gestão do programa limita-se às entidades públicas e privadas arroladas no art. 12 da Lei n. 12.873/2013.

107. É que, se, conforme exposto pelo Ministério da Cidadania, de que não há, entre executoras e parceria, subcontratação, e, observando o fim público a que se destinam tais atores, não se olvida, no presente caso, o entendimento do emprego da conta específica, para as executoras, semelhante ao já pacificado para os convênios.

Efeitos

108. Devido à antecipação de até 30% dos valores contratados para as ONGs parceiras, conforme o art. 6º do Decreto 8.038/2013, bem como no decreto que o sucedeu (Decreto 9.606/2018), a gestão dos recursos fora de contas específicas compromete o estabelecimento do nexo de causalidade entre a receita do termo de parceria e o objeto pleiteado, conforme exigido pelo § 2º do art. 64 da Lei 13.019/2014.

109. Por outro lado, não deve ser considerada a hipótese de inadimplência da executora, caso em que a inexistência de conta específica dificultará a recuperação do recurso.

Comentários dos Gestores

110. Esclarecendo que a análise completa dos comentários sobre o presente achado encontra-se no Apêndice E da presente instrução, faz-se, a seguir, resumo das manifestações dos gestores e das razões formadas pela equipe acerca do presente tópico.

111. Acerca do presente achado, o Ministério da Cidadania, por meio do Despacho 343/2021/SEDS/SEISP/DEFISP/CGAAG, peça 44, p. 1, em suma, alega que não há previsão, em seus normativos, para utilização de contas específicas pelas entidades executoras nos contratos firmados com os Parceiros, mas, no caso dos contratos celebrados pela AP1MC com as entidades executoras nos instrumentos mencionados, ocorre a existência de cláusula no contrato prevendo a abertura de conta específica no Banco do Brasil S/A para receber e movimentar os recursos financeiros.

112. A Coordenação Geral de Prestação de Contas do Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania, por meio do Despacho 350/2021/SESGFT/DTEDS/CGPCDS-DES-II, peça 45, informou, no mesmo sentido, de que, apesar de não haver, nos seus normativos, que as entidades executoras subcontratadas pelos Parceiros devem utilizar conta específica para movimentar os recursos dos repasses dos valores decorrentes dos Termos de Parceria, no caso dos contratos celebrados pela AP1MC com as entidades executoras nos instrumentos mencionados, pode-se verificar a existência de cláusula no contrato prevendo a abertura de conta específica no Banco do Brasil S/A.

113. No entanto, a despeito dos argumentos dos gestores, essa equipe de auditoria conclui que permanece a necessidade do emprego de conta específica aos que se inserem no Programa Cisternas, mantendo-se o presente achado e seu respectivo encaminhamento, tendo em vista os seguintes fundamentos legais:

- o art. 51 da Lei 13.019/2014, no qual se determinou a existência de conta específica no repasse de recursos advindos da parceria entre a administração pública e organizações da sociedade civil;
- o art. 15-B, da Lei 9.970/99, com as alterações da Lei 13.019/14, para o qual não há distinção da área de atuação dos agentes no Termo de Parceria, que exima tais agentes do dever da regular necessidade da correta demonstração dos recursos públicos aplicados ao ajuste, o que perpassa o emprego de conta específica.

Conclusão

114. Plasmado o entendimento deste Tribunal acerca da premência da conta específica nos ajustes envolvendo recursos públicos, do tipo transferência voluntária, é indispensável aos atores do programa auditado o manejo dos valores por meio de contas abertas e manejadas exclusivamente para tal finalidade e administradas em instituições financeiras controladas pela União.

115. Contudo, observando que a vigência da Lei 13.019/14 ser posterior ao marco legal e ao decreto que o regulamentou, e, observando o encerramento dos ajustes fiscalizados, releva-se proposta de sanção no presente momento.

Proposta de encaminhamento

116. Dessa forma, tendo em vista que os termos de colaboração técnica celebrados pela AP1MC preveem a antecipação de até 30% dos recursos para as executoras, conforme o art. 6º do Decreto 8.038/2013, revogado, mas mantido na norma revogadora, art. 14, Decreto 9.606/2018, e, considerando que a Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424 de 30/12/2016, no § 4º do art. 41, exige a manutenção dos recursos em contas específicas enquanto não forem empregados no objeto do ajuste, propõe-se dar ciência ao Ministério da Cidadania, na forma do art. 9º, inc. I, da Resolução TCU 315/2020, para que exija a utilização de contas específicas, tanto por parte das parceiras quanto das executoras, nos ajustes firmados no âmbito da Lei 12.873/2013, em cumprimento à Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424 de 30/12/2016, no § 4º do art. 41 e ao art. 51 da Lei 13.019/2014.

III.2 Pagamento de despesas de pessoal da AP1MC com recursos dos Termos de Parceria

117. Constatou-se pagamento de despesa de pessoal da parceira (AP1MC), com recursos repassados pelo Ministério da Cidadania, sem que a AP1MC fosse a executora direta do objeto do ajuste.

118. Ao contrário, a AP1MC foi intermediária na implantação das Cisternas, motivo pelo qual o custeio de despesas próprias da entidade parceira, incluídas aquelas decorrentes de encargos trabalhistas, com recursos transferidos pelo Termo de Parceria, por caracterizar realização de

despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar.

119. Nos quarenta pagamentos sorteados, dos quatro termos de parceria analisados pela auditoria, foram encontrados dezesseis pagamentos de pessoal da AP1MC (salários e encargos trabalhistas relativos aos salários pagos), listados na Tabela 5.

Tabela 4 – Pagamentos de salários e encargos trabalhistas

Termo de parceria 2/2013 (SIAFI 796845)	
Número do pagamento no SIAFI	Valor (R\$)
4095697	338,76
4121668	6.131,43
4125272	2.450,40
4126160	7.967,00
4162348	6.369,00
4326193	2.726,00
Termo de Parceria 1/2015 (817096)	
Número do pagamento no SIAFI	Valor (R\$)
3985646	3.873,00
4036337	3.873,00
4239344	6.369,00
4328665	14.274,15
4505317	1.134,00
4507589	3.634,67
Termo de colaboração 47/2017 (SIAFI 862708)	
Número do pagamento no SIAFI	Valor (R\$)
5296765	6.814,00
5435050	7.571,49
5564185	6.814,00
5727597	5.052,44

Fonte: elaboração própria com base no SICONV

120. A Tabela 2, no item III.1 deste relatório, elaborada com base em extração do SICONV, mostra que em todos os quatro termos de parceria analisados houve pagamento de pessoal e encargos trabalhistas, perfazendo um total de R\$ 13.680.333,23 nos quatro termos.

121. A Tabela 5 mostra, ainda, que nos quatro termos de parceria foram pagos R\$ 2.043.291,65 apenas a título de rescisão contratual de funcionários da AP1MC.

Tabela 5 – Valores pagos com rescisão contratual de funcionários da AP1MC

Termo de parceria	Despesa com rescisão contratual de funcionário da AP1MC (R\$)
TP 2/2013 (SIAFI 796845)	1.187.014,21
TP 1/2014 (SIAFI 811724)	362.941,76
TP 1/2015 (SIAFI 817096)	493.335,68
TP 47/2017 (SIAFI 862708)	303.699,06
Total	2.043.291,65

Fonte: Elaboração própria com base nas planilhas anexadas como itens não digitalizáveis na peça 20.

Objetos nos quais foi constatado

122. O pagamento de pessoal e de encargos trabalhistas, bem como despesas específicas com rescisão contratual de empregados da AP1MC, foram constatados nos quatro termos de parceria listados na Tabela 2 e na Tabela 6.

Critério de auditoria

123. Em contramão ao objetivo comum a que se destina o Termo de Parceria, na forma prevista no art. 9º da Lei 9.790/99, os salários e encargos trabalhistas ocorridos no âmbito da parceira não devem ser patrocinadas com os recursos provenientes do ajuste.

124. Sabe-se que, sublinhando o art. 11 da Lei 12.873/13, o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água - Programa Cisternas, uma vez instituído para promover o acesso à água para o consumo humano e animal e para a produção de alimentos às famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca, ou falta regular de água, a destinação dos recursos públicos deve ser alinhada à plena execução do programa.

125. Isso posto, o Termo de Parceria se caracteriza como um instrumento que viabiliza a transferência de valores públicos para a execução de programa de governo, cujos recursos se aplicam integralmente na consecução do objeto pretendido na Lei 12.873/13.

126. De acordo com a Cláusula Terceira, inciso I, alínea “c”, do Termos de Parceria 2/2013 (nº no SIAFI 796845) (peça 29, p. 2) e do Termo de Parceria 1/2014 (nº no SIAFI 811724) (peça 30, p. 2) é responsabilidade integral da OSCIP “o pagamento do pessoal que vier a ser necessário e se encontrar em efetivo exercício nas atividades inerentes à execução deste termo de parceria, inclusive pelos encargos sociais e obrigações trabalhistas decorrentes, observando-se o disposto no art. 4º, inciso VI, da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.”

127. Também há cláusulas nos termos de parceria definindo que cabe à OSCIP responsabilizar-se por todos os encargos de natureza trabalhista e previdenciária relativos a recursos humanos utilizados na execução do termo de parceria, bem como por todos os ônus tributários ou extraordinários que incidam sobre o termo de parceria, conforme a Cláusula Terceira, inciso I, alínea “j” do Termo de Parceria 2/2013 (nº no SIAFI 796845) (peça 29, p. 3) e do Termo de Parceria 1/2014 (nº no SIAFI 811724) (peça 30, p. 3).

128. Uma vez que se trata de ajustes com interesses recíprocos, alinham-se determinadas características dos presentes ajustes aos convênios, pois a qualificação concedida à Oscip vincula a entidade a instrumento específico de mútua cooperação com o Poder Público, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º da Lei 9.790/1999, no caso, o Termo de Parceria, consoante Acórdão 2.433/2017-Plenário, Relatoria Benjamin Zymler.

129. Nessa esteira, apresentam-se o entendimento desta Corte sobre a negativa de uso de recursos decorrentes do ajuste público, no caso, o convênio, para pagamento de despesa de pessoal do conveniente, porque entendidas expensas próprias da entidade conveniente:

Acórdão 3372/2012-Plenário, Relatoria Augusto Nardes

Enunciado: Não cabe o custeio de despesas próprias do conveniente, incluídas a de pessoal, com recursos transferidos por convênio, por caracterizar realização de despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar.

Acórdão 6729/2009-2ª Câmara, Relatoria Benjamin Zymler

Enunciado: É irregular o pagamento de pessoal com recursos de convênio, ainda que seja da contrapartida do conveniente, pois descaracteriza a mútua cooperação para atingir interesses recíprocos.

130. A possibilidade de a entidade parceira ter a sua equipe remunerada com recurso da parceria restringe-se aos casos que possam se enquadrar no inciso I do art. 46 da lei 13.019/2014 (com redação dada pela Lei 13.204/2015), segundo o qual, “a remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da Organização da Sociedade Civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas”.

131. Entretanto, os termos de parceria analisados não poderiam contemplar o pagamento dos salários do pessoal da AP1MC pois o plano de trabalho não é executado pela AP1MC, mas pelas ONGs executoras. Do ponto de vista da construção das cisternas, a AP1MC figura como intermediária. Conforme já demonstrado neste relatório, as ONGs colaboradoras, ou executoras, são quem contratam os profissionais que constroem as cisternas.

132. Essa condição de intermediária fica demonstrada na leitura das cláusulas dos termos de parceria. A alínea “a” do item I da Cláusula Terceira do Termo de Parceria 2/2013 (peça 29, p. 2) lista, entre as atribuições da OSCIP, “acompanhar, supervisionar, fiscalizar e avaliar a execução do objeto”. Isto é, a execução do objeto não está entre as suas atribuições.

133. Na alínea “e” do mesmo item I (peça 29, p. 2), há o mandamento para a OSCIP publicar regulamento próprio para a contratação das obras e serviços. As obras são contratadas mediante termos de colaboração técnica com as ONGs selecionadas por chamada pública.

134. As ONGs colaboradoras, por sua vez, contratam os prestadores de serviço que constroem as cisternas. Portanto, do ponto de vista da construção das cisternas, a AP1MC é mera intermediária, visto que não constroem (o que seria análogo à execução direta), nem contratam as obras (o que seria análogo à execução indireta).

135. O papel de intermediária da AP1MC fica mais evidente na leitura da alínea “u” do item I da Cláusula Terceira do termo de parceria (peça 29, p. 4) segundo a qual cabe à OSCIP “supervisionar e coordenar, no seu âmbito, as ações que assegurem a implementação satisfatória do objeto”.

136. Logo, não há equipe de funcionários da AP1MC envolvida na construção das cisternas, não se justificando o pagamento de pessoal na forma prevista no inciso I do art. 46 da lei 13.019/2014 (com redação dada pela Lei 13.204/2015).

Evidências

137. As constatações relativas aos pagamentos de pessoal e de encargos trabalhistas de funcionários da AP1MC com recursos das parcerias estão listadas na Tabela 5, na Tabela 6 e na Tabela 2 (item III.1).

Causas

138. Raciocina-se que o presente achado decorre da enviesada interpretação do inciso IV, § 2º, do art. 10 da Lei 9.970/99, porque encargos trabalhistas não estão previstos como cláusula essencial do Termo de Parceria.

Efeitos

139. O efeito dessa interpretação, além de contrária à norma instituidora do Termo de Parceria, também representa indevida onerosidade ao erário, na medida em que emprega recursos públicos no pagamento de despesa própria da entidade parceira.

Comentário dos Gestores

140. Ressaltando que a análise completa dos comentários sobre o presente achado encontra-se no Apêndice E da presente instrução, faz-se, a seguir, resumo das manifestações dos gestores e as respectivas razões formadas pela equipe acerca do que lhes foi apresentado pelo ente ministerial.

141. No que toca ao pagamento de despesa de pessoal da parceira (AP1MC), com recursos repassados pelo Ministério da Cidadania, os gestores (peça 44, p. 2), resumidamente, informam que o procedimento de chamada pública entre as entidades privadas sem fins lucrativos, a fim de celebrar contratos para execução do Programa Cisternas, não se trata apenas do mero repasse de recursos para as entidades executoras, mas também da realização de atividades relacionadas à

gestão do projeto.

142. Completa que, nesse sentido, “verifica-se que nos casos dos Termos de Parcerias firmados, havia a previsão nos editais de justificativas de que os recursos dos instrumentos a serem firmados seriam alocados tanto nos contratos com as entidades executoras como também em atividades de acompanhamento e fiscalização, sendo que essas despesas necessárias à realização da parceria foram posteriormente lançadas e aprovadas nos Planos de Trabalhos pactuados”.

143. Preliminarmente, relembra-se que o achado, objetivando o custeio de despesas próprias da entidade parceira, incluídas aquelas decorrentes de encargos trabalhistas, com recursos transferidos pelo Termo de Parceria, não tem identidade com o critério apresentado pelo ente ministerial em suas razões, qual seja, o Decreto 8.726/16, uma vez que tal instrumento, consoante o seu art. 39, trata, referenciando-se ao inciso III do caput do art. 46 da Lei 13.019/14, de custos indiretos necessários à execução do objeto, podendo incluir, entre outras despesas, aquelas com internet, transporte, aluguel, telefone, consumo de água e luz e remuneração de serviços contábeis e de assessoria jurídica.

140. Ademais, acordo com a Cláusula Terceira, inciso I, alínea “c”, do Termos de Parceria 2/2013 (nº no SIAFI 796845) (peça 29, p. 2) e do Termo de Parceria 1/2014 (nº no SIAFI 811724) (peça 30, p. 2) é responsabilidade integral da OSCIP ‘o pagamento do pessoal que vier a ser necessário e se encontrar em efetivo exercício nas atividades inerentes à execução deste termo de parceria, inclusive pelos encargos sociais e obrigações trabalhistas decorrentes, observando-se o disposto no art. 4º, inciso VI, da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999’.

141. Portanto, uma vez que as presentes manifestações não foram suficientes à desconstituição do achado, mantém-se o encaminhamento nos termos a seguir propostos.

Conclusão

144. Afere-se, assim, que o entendimento sobre o desalinhamento do pagamento das despesas com encargos trabalhistas se utilizando de recursos dos Termos de Parceria, além de já plasmado na legislação específica, impõe ao ente ministerial o dever de reaver os valores despendidos para tal fim nas parcerias analisadas.

Proposta de encaminhamento

145. Ante as constatações, deve-se propor, com fundamento no art. 4º, inc. I e II, da Resolução TCU 315/2020, determinação para que o Ministério da Cidadania, no prazo de 90 dias, adote medidas administrativas para caracterização ou elisão de possível dano ao erário decorrente dos pagamentos com pessoal realizados pela AP1MC, para despesas não atinentes aos objetos dos Termos de Parceria 2/2013 (SIAFI 796845), 1/2014 (SIAFI 811724), 1/2015 (SIAFI 817096) e 47/2017 (SIAFI 862708), em desacordo com a jurisprudência desta Corte (Acórdão 3372/2012-Plenário e Acórdão 6729/2009-2ª Câmara), com as cláusulas dos respectivos termos de parceria e com o inciso I do art. 46 da Lei 13.019/2014, observados os princípios norteadores dos processos administrativos, nos termos do art. 3º da IN TCU 71/2012; e em caso de insucesso da elisão do possível dano, providencie a imediata instauração de tomada de contas especial, mediante a autuação de processo específico, nos termos do art. 4º da IN TCU 71/2012.

□ III.3 – Pagamentos realizados fora da conta específica

Situação encontrada

146. Foram encontrados, nos quarenta pagamentos analisados nos três termos de parceria selecionados e no termo de colaboração, repasses de valores sem a devida correspondência com contas específicas.

147. Chama atenção de que o presente achado não se refere à transferência para as entidades

executoras, porquanto já tratado no primeiro item, mas aos pagamentos de outra natureza que não aqueles relacionados às entidades credenciadas à execução do objeto avençado.

148. De acordo com o art. 64, § 2º, inc. II, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, é possível o crédito diretamente na conta do conveniente para pagamentos quando for execução direta, em caso de ressarcimentos de pagamentos feitos pela conveniente devido a atrasos dos repasses federais e por ato da autoridade máxima do concedente. Nos presentes casos não se trata de execução direta pela conveniente, nem houve atrasos. Portanto, nos termos de parceria, a única possibilidade de pagamento fora da conta específica é com autorização do concedente, na forma de Ordem Bancária de Transferências Voluntárias (OBTV) para o próprio conveniente.

149. De acordo com o item 5.3 do Manual de Convênio, Contrato de Repasse e Termo de Parceria Operados por OBTV no SICONV (peça 35, p. 58), as OBTV para o próprio conveniente funcionam mediante a emissão de uma ordem bancária que transfere recursos para uma conta bancária de titularidade do conveniente, mas distinta da conta específica e serve para pagar tributos, para pagar diárias em moeda estrangeira, para pagar fornecedores que não tenham conta bancária e para situações excepcionais existentes em determinados convênios.

150. As situações referidas no manual do SICONV não foram verificadas nos pagamentos relacionados na Tabela 7, onde constam despesas com obras e pagamentos de salários.

151. Uma pesquisa ampla no SICONV, nos quatro termos de parceria analisados, consta da Tabela 2 (item III.1 deste relatório). Em todos os quatro termos de parceria, houve pagamentos via OBTV. Foram emitidas 599 OBTV no TP 2/2013, perfazendo R\$ 10.273.926,77 pagos com OBTV; 392 OBTV no TP 1/2014, totalizando R\$ 1.676.053,83; 237 OBTV no TP 1/2015, que somam R\$ 1.849.025,70; e 164 OBTV no TP 47/2017, resultando em R\$ 1.135.747,00 pagos com OBTV, fora da conta específica.

152. Entretanto, a legislação não permite que pagamentos regulares de fornecedores ou de prestadores de serviços sejam realizados sem o uso da conta específica.

Objetos nos quais foi constatado

153. Os pagamentos fora da conta específica foram verificados nos termos de parceria 2/2013 (SIAFI 796845), 1/2014 (SIAFI 811724), 1/2015 (SIAFI 817096) e 47/2017 (SIAFI 862708).

Crítérios de auditoria

154. A obrigatoriedade da instrumentalização dos repasses por meio de conta específica consta no art. 51 da Lei 13.019/14, bem como no artigo 64, § 2º, inciso I, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011.

155. Também há obrigação da gestão financeira na conta específica na Cláusula Terceira, inciso I, alínea “f” do Termo de Parceria 2/2013 (nº no SIAFI 796845) (peça 29, p. 3) e na Cláusula Terceira, inciso I, alínea “f” do Termo de Parceria 1/2014 (nº no SIAFI 811724) (peça 30, p.3).

156. Na esteira do raciocínio formado pelo TCU sobre recursos públicos havidos em ajustes de interesse comum, como os termos de parceria, há os seguintes enunciados, informativos da irregularidade representada na presente constatação:

Acórdão 597/2019-2ª Câmara, Relator Marcos Bemquerer

Enunciado: A comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos mediante convênio e outros instrumentos congêneres evidencia-se mediante a execução física e a execução financeira da avença, acompanhada do nexo de causalidade entre uma e outra. A transferência de recursos da conta específica do convênio para outra conta ou a emissão de cheques nominais à própria entidade ou a outrem, que não seja o fornecedor do bem ou serviço, impede o estabelecimento do necessário nexo entre os recursos repassados e o objeto avençado.

Acórdão 7139/2020-2ª Câmara, Relator Raimundo Carreiro

Enunciado: A comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos mediante convênio e outros instrumentos congêneres evidencia-se mediante a execução física e a execução financeira da avença, acompanhada do nexo de causalidade entre uma e outra.

157. Percebe-se, ainda que seja comprovada a execução do objeto, há, para o TCU, que a boa e regular gestão dos recursos públicos oriundos de ajustes identificados com os ora auditados tenham os seus valores transferidos em contas específicas para o pleno estabelecimento entre débitos e despesas.

Evidências

158. A Tabela 6 apresenta uma lista de pagamentos verificados pela equipe de auditoria, realizados fora da conta específica.

Tabela 6 – Pagamentos realizados fora da conta específica

TP 2/2013 (SIAFI 796845)			
Nº do pagamento (SICONV)	Valor (R\$)	Pagamento de pessoal	
4095697	338,76	Pagamento de pessoal	
4126160	1.683,32	Pagamento de pessoal	
4162348	6.369,00	Pagamento de pessoal	
4182722	1.376,81	Devolução de pagamento	
4185648	226,28	Devolução de pagamento	
4326193	2.726,00	Pagamento de pessoal	
TP 1/2014 (SIAFI 811724)			
Nº do pagamento (SICONV)	Valor (R\$)	Natureza da despesa	
4428069	53.658,28	Obras	
4440933	69.813,35	Obras	
4453185	54.733,68	Obras	
4542363	53.658,28	Obras	
TP 1/2015 (SIAFI 81 -7096)			
Nº do pagamento (SICONV)	Valor (R\$)	Natureza da despesa	
3985646	3.873,00	Pagamento de pessoal	
4003506	1.118,77	Alimentação e hospedagem	
4036337	3.873,00	Pagamento de pessoal	
4239344	6.369,00	Pagamento de pessoal	
4328665	14.274,15	Pagamento de pessoal	
4505317	1.134,00	Pagamento de pessoal	
4507589	3.634,67	Pagamento de pessoal	
TP 47/2017 (SIAFI 862708)			
Nº do pagamento (SICONV)	Valor (R\$)	Natureza da despesa	
5296765	6.814,00	Pagamento de pessoal	
5302607	183,91	Devolução de pagamento	
5564185	6.814,00	Pagamento de pessoal	

Fonte: elaboração própria com base em consulta ao SICONV

Causas

159. O excesso de pagamentos com OBTV, bem como o pagamento de fornecedores e de

prestadores de serviço fora da conta específica pode estar relacionada à interpretação errônea do art. 64, § 2º, inc. II, alínea “b”, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, segundo o qual é possível o pagamento na própria conta do conveniente quando se tratar de execução direta. Porém nas parcerias com a AP1MC o regime de execução é indireto.

Efeito

160. O efeito desse achado se revela, além de descumprimento da norma legal citada, divergência à devida transparência assentada porque impossibilita o estabelecimento do nexos entre os recursos públicos dispendidos e o objeto realizado.

Comentários dos Gestores

157. Informa-se que a análise detalhada dos comentários sobre o presente achado encontra-se no Apêndice E da presente instrução. A seguir, está o resumo das manifestações dos gestores e a respectiva análise realizada pela equipe sobre o que lhes foi apresentado pelo ente ministerial.

158. Sobre este achado de auditoria, referente a quarenta pagamentos, realizados no âmbito dos três termos de parceria analisados e no termo de colaboração, utilizados para repasses de valores sem a devida correspondência com contas específicas, a Coordenação Geral de Acesso à Água do Ministério da Cidadania informa que as despesas relatadas referem-se a pagamentos efetuados com a funcionalidade "OBTV para o conveniente" utilizados na execução direta das atividades de gestão que cabem à AP1MC.

159. E complementa que é possível estabelecer o nexos de causalidade das despesas relacionando cada despesa paga ao Plano de Trabalho aprovado na Plataforma +Brasil.

160. No entanto, lembrando os termos do art. 64, § 2º, inc. II, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011 e do item 5.3 do Manual de Convênio, Contrato de Repasse e Termo de Parceria Operados por OBTV no SICONV, é permitido o crédito diretamente na conta do conveniente para pagamentos quando for execução direta, em caso de ressarcimento de pagamentos feitos pela conveniente devido a atrasos dos repasses federais e por ato da autoridade máxima do concedente.

161. Nesse sentido, uma vez que tais pagamentos referem-se à execução direta das atividades de gestão que cabem à AP1MC, verifica-se que a funcionalidade das OBTVs em questão não possui a natureza especificada no item 5.3 do Manual de Convênio. Assim, firma-se pela manutenção do achado e de seu correspondente encaminhamento.

Conclusão

162. Uma vez que a gestão do programa é realizada, em termos de parceria por entidades públicas e privadas arroladas no art. 12 da Lei n. 12.873/2013, e, diante da exclusividade de recursos públicos no patrocínio dos ajustes analisados, não se verifica outro meio legítimo que não a conta especificamente aberta e gestada em banco de controle da União.

Proposta de encaminhamento

163. Ante a impossibilidade de estabelecer o nexos de causalidade, dificultando a plena comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos, e tendo em vista que o programa de instalação de tecnologias sociais de água continua em desenvolvimento, deve-se propor determinação, com fulcro no art. 4º, inc. I e II, da Resolução TCU 315/2020, para que o Ministério da Cidadania, no prazo de 90 dias, adote medidas administrativas para caracterização ou elisão de possível dano ao erário decorrente dos pagamentos de obras, mercadorias e serviços realizados fora da conta específica, no âmbito dos Termos de Parceria 2/2013 (SIAFI 796845), 1/2014 (SIAFI 811724), 1/2015 (SIAFI 81 -7096) e 47/2017 (SIAFI 862708), em desacordo com o art. 51 da Lei

13.019/14, c/c art. 64, § 2º, inciso I, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, e com a jurisprudência desta Corte (Acórdão 597/2019-2ª Câmara e Acórdão 7139/2020-2ª Câmara, observados os princípios norteadores dos processos administrativos, nos termos do art. 3º da IN TCU 71/2012; e em caso de insucesso da elisão do possível dano, providencie a imediata instauração de tomada de contas especial, mediante a autuação de processo específico, nos termos do art. 4º da IN TCU 71/2012.

IV. Análise dos comentários dos gestores

164. A SecexPrevidência, em consonância com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT/TCU), itens 144 a 148, encaminhou o Ofício de Requisição 5789/2021-TCU/Seproc, peça 39, para o Ministério da Cidadania com vistas a obter a manifestação dos gestores sobre o Relatório Preliminar (peça 37).

165. O ente ministerial, ao se manifestar por meio do Ofício 2387/2021/SE/CGAA/MC, peça 41, encaminhou razões e documentos, devidamente autuados às peças 41-105.

166. Os documentos enviados foram analisados no Apêndice B a esse Relatório.

V. Conclusão

167. As investigações visaram a verificar falhas e irregularidades nos contratos de repasse, nos convênios e nos termos de parceria do Ministério da Cidadania. Foram identificadas irregularidades na gestão dos recursos conforme detalhado a seguir.

168. Nos termos de parceria foram verificados pagamentos de pessoal e de encargos trabalhistas sem previsão nos devidos instrumentos de parceria e sem autorização legislativa, visto que a legislação permite o pagamento de pessoal apenas quando a entidade parceira é a executora do plano de trabalho, e no presente caso a APIMC pactuou a execução com outras entidades.

169. Foi proposto determinar ao Ministério da Cidadania que identifique os pagamentos irregulares com pessoal e adote medidas para o ressarcimento ao erário, como forma de preservar a integridade do patrimônio público, na forma prescrita na IN TCU 71/2012.

170. Ainda nos termos de parceria e no termo de colaboração, foram identificadas mais duas irregularidades: Uma diz respeito à não exigência para que as ONGs executoras, parceiras da APIMC, mantenham os recursos em conta específica até o momento em que sejam empregados no objeto do ajuste, a despeito de haver sido verificado que houve adiantamento de 30% dos valores das colaborações pactuadas com essas entidades. Foi proposto dar ciência ao Ministério da Cidadania para que exija a utilização de contas específicas, tanto por parte das parceiras quanto das executoras, nos ajustes firmados no âmbito da Lei 12.873/2013.

171. A outra irregularidade se refere ao fato de terem sido verificados pagamentos da conveniente para fornecedores fora da conta específica, sem que esses casos estivessem enquadrados nas previsões legais para uso de OBTV ao próprio conveniente. Foi proposto, nos termos da IN TCU 71/2012, determinar ao Ministério da Cidadania para que identifique os pagamentos irregulares e adote as medidas necessárias para providenciar o ressarcimento ao erário das despesas irregulares identificadas, inclusive a instauração de tomada de contas especial, se for o caso.

172. Nos convênios e nos contratos de repasse, foram identificados pagamentos sem que as notas fiscais de comprovação do objeto estivessem devidamente lançadas no SICONV em desacordo com as Portarias Interministeriais MP/MF/CGU 507/2011 e 424/2016. Ante as constatações, foi proposta, na forma da IN TCU 71/2012, determinação para a identificação dos pagamentos não comprovados e o devido ressarcimento ao erário.

173. Após a manifestações dos gestores, os achados e encaminhamento preliminares foram mantidos, com exceção do segundo achado do relatório preliminar (peça 37), uma vez que, o ente ministerial, tendo apresentado a relação de notas fiscais relacionadas à comprovação dos

pagamentos listados na Tabela 4, peça 37, p. 17, logrou comprovar as despesas até então não observadas no Siconv.

VI. Proposta de encaminhamento

174. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I. determinar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 4º, inc. I e II, da Resolução TCU 315/2020 para que, no prazo de 90 dias:

a) adote medidas administrativas para caracterização ou elisão de possível dano ao erário decorrente dos pagamentos com pessoal realizados pela AP1MC, para despesas não atinentes aos objetos dos Termos de Parceria 2/2013 (SIAFI 796845), 1/2014 (SIAFI 811724), 1/2015 (SIAFI 817096) e 47/2017 (SIAFI 862708), em desacordo com a jurisprudência desta Corte (Acórdão 3372/2012-Plenário e Acórdão 6729/2009-2ª Câmara), com as cláusulas dos respectivos termos de parceria e com o inciso I do art. 46 da Lei 13.019/2014, observados os princípios norteadores dos processos administrativos, nos termos do art. 3º da IN TCU 71/2012; e em caso de insucesso da elisão do possível dano, providencie a imediata instauração de tomada de contas especial, mediante a autuação de processo específico, nos termos do art. 4º da IN TCU 71/2012 (item III.2);

b) adote medidas administrativas para caracterização ou elisão de possível dano ao erário decorrente dos pagamentos de obras, mercadorias e serviços realizados fora da conta específica, no âmbito dos Termos de Parceria 2/2013 (SIAFI 796845), 1/2014 (SIAFI 811724), 1/2015 (SIAFI 817096) e 47/2017 (SIAFI 862708), em desacordo com o art. 51 da Lei 13.019/14, c/c art. 64, § 2º, inciso I, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, e com a jurisprudência desta Corte (Acórdão 597/2019-2ª Câmara e Acórdão 7139/2020-2ª Câmara, observados os princípios norteadores dos processos administrativos, nos termos do art. 3º da IN TCU 71/2012; e em caso de insucesso da elisão do possível dano, providencie a imediata instauração de tomada de contas especial, mediante a autuação de processo específico, nos termos do art. 4º da IN TCU 71/2012 (item III.3);

II. dar ciência ao Ministério da Cidadania, na forma do art. 9º, inc. I, da Resolução TCU 315/2020, da exigência de utilização de contas específicas, tanto por parte das parceiras quanto das executoras, nos ajustes firmados no âmbito da Lei 12.873/2013, em cumprimento à Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016 e ao § 4º do art. 41 e ao art. 51 da Lei 13.019/2014 (item III. 1);

III. informar ao Ministério da Cidadania (MC) do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordãos;

IV. arquivar o presente processo.”

2. Por meio do despacho à peça 114, determinei à unidade técnica que diligenciasse o Ministério da Cidadania visando à obtenção dos Programas de Trabalho integrantes dos Termos de Parceria 2/2013 e 1/2014, bem como os instrumentos do Termo de Parceria 1/2015 e do Termo de Colaboração 47/2017, juntamente com os seus respectivos Programas de Trabalho.

3. Recebida a resposta à diligência, determinei, conforme despacho à peça 131, que a unidade técnica avaliasse os elementos recebidos quanto ao atendimento ao que foi determinado no despacho à peça 114, e também sobre o possível impacto em relação ao achado de auditoria denominado “Pagamento de despesas de pessoal da AP1MC com recursos dos Termos de Parceria” e, eventualmente, sobre o achado “Pagamentos realizados fora da conta específica”, considerando,

especialmente, a existência da Meta 3 (Custeio de Monitoramento do Projeto) nos programas de trabalho recebidos.

4. Entendendo necessários elementos adicionais para o atendimento do despacho à peça 131, a unidade técnica realizou nova diligência ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Recebidos os elementos objeto da diligência, a AudBenefícios elaborou a instrução à peça 193, reproduzida a seguir:

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de auditoria de conformidade realizada nos convênios celebrados no âmbito do extinto Ministério da Cidadania (atualmente Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, por força da Medida Provisória 1.154, de 1º/1/2023), com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), e nos ajustes firmados entre o extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e a Oscip Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC).

HISTÓRICO

2. A auditoria de conformidade objeto destes autos, realizada entre 21/6/2021 e 27/8/2021, teve por objetivo cumprir determinação exarada no Acórdão 1.671/2019-TCU-Plenário (Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman), no âmbito do TC 031.362/2013-3, que trata de levantamento de informações a respeito de recursos repassados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e MDS.

3. O relatório da referida fiscalização integra a peça 111 destes autos. Dos achados de auditoria resultaram as propostas de encaminhamento transcritas abaixo (peça 111, p. 25-26):

I. determinar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 4º, inc. I e II, da Resolução TCU 315/2020 para que, no prazo de 90 dias:

a) adote medidas administrativas para caracterização ou elisão de possível dano ao erário decorrente dos pagamentos com pessoal realizados pela AP1MC, para despesas não atinentes aos objetos dos Termos de Parceria 2/2013 (SIAFI 796845), 1/2014 (SIAFI 811724), 1/2015 (SIAFI 817096) e 47/2017 (SIAFI 862708), em desacordo com a jurisprudência desta Corte (Acórdão 3372/2012-Plenário e Acórdão 6729/2009-2ª Câmara), com as cláusulas dos respectivos termos de parceria e com o inciso I do art. 46 da Lei 13.019/2014, observados os princípios norteadores dos processos administrativos, nos termos do art. 3º da IN TCU 71/2012; e em caso de insucesso da elisão do possível dano, providencie a imediata instauração de tomada de contas especial, mediante a autuação de processo específico, nos termos do art. 4º da IN TCU 71/2012 (item III.2);

b) adote medidas administrativas para caracterização ou elisão de possível dano ao erário decorrente dos pagamentos de obras, mercadorias e serviços realizados fora da conta específica, no âmbito dos Termos de Parceria 2/2013 (SIAFI 796845), 1/2014 (SIAFI 811724), 1/2015 (SIAFI 81 7096) e 47/2017 (SIAFI 862708), em desacordo com o art. 51 da Lei 13.019/14, c/c art. 64, § 2º, inciso I, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, e com a jurisprudência desta Corte (Acórdão 597/2019-2ª Câmara e Acórdão 7139/2020-2ª Câmara, observados os princípios norteadores dos processos administrativos, nos termos do art. 3º da IN TCU 71/2012; e em caso de insucesso da elisão do possível dano, providencie a imediata instauração de tomada de contas especial, mediante a autuação de processo específico, nos termos do art. 4º da IN TCU 71/2012 (item III.3);

4. Tendo sido o processo encaminhado ao Ministro Relator, foi por ele emitido o seguinte Despacho (peça 114):

(...)

2. Na presente etapa processual, o processo foi encaminhado ao meu Gabinete para julgamento de mérito do Relatório de Fiscalização 123/2021 (peça 111).

3. Verifico, entretanto, que a avaliação das análises e dos encaminhamentos formulados no referido relatório

depende, especialmente quanto ao achado acerca das despesas de pessoal da AP1MC, da análise dos Programas de Trabalho integrantes dos Termos de Parceria 2/2013, 1/2014 e 1/2015 e do Termo de Colaboração 47/2017. Todavia, minha assessoria não conseguiu localizar no processo ou no Siconv os mencionados Programas de Trabalho. Também não foram localizados os instrumentos do Termo de Parceria 1/2015 e do Termo de Colaboração 47/2017, peças também necessárias à mencionada análise.

4. Ante o exposto, determino à SecexPrevidência que diligencie o Ministério da Cidadania com vista à obtenção dos Programas de Trabalho integrantes dos Termos de Parceria 2/2013 (Siafi 796845) e 1/2014 (Siafi 811724), bem como os instrumentos do Termo de Parceria 1/2015 (Siafi 817096) e do Termo de Colaboração 47/2017 (Siafi 862708), juntamente com os seus respectivos Programas de Trabalho.

5. Uma vez recebidas a resposta à diligência, o processo deve ser encaminhado ao meu Gabinete.

5. Por meio do Ofício 33190/2022-TCU/Seproc (peça 115), realizou-se a requerida diligência ao extinto Ministério da Cidadania. Em resposta, encaminhou-se o Ofício 1500/2022/SE/CGAA/MC, o qual, juntamente com os seus anexos, compõem as peças 117 a 129 destes autos.

6. Em novo Despacho, o Ministro Relator assim deliberou (peça 131):

(...)

3. Em razão dos elementos obtidos, considero pertinente que a SecexPrevidência avalie esses elementos quanto ao atendimento ao que foi determinado no despacho à peça 114, e também sobre o possível impacto em relação ao achado de auditoria denominado “Pagamento de despesas de pessoal da AP1MC com recursos dos Termos de Parceria” e, eventualmente, sobre o achado “Pagamentos realizados fora da conta específica”, considerando, especialmente, a existência da Meta 3 (Custeio de Monitoramento do Projeto) nos programas de trabalho recebidos.

7. Ao examinar a documentação, esta unidade técnica entendeu cabível a realização de nova diligência ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, para que fossem encaminhados documentos e esclarecimentos adicionais, em razão de possíveis divergências identificadas na documentação anteriormente encaminhada, nos seguintes termos (peça 137):

a) diligenciar o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias:

a.1) apresente os planos de trabalho aprovados e atualizados referentes aos Termos de Parceria 2/2013 (Siconv 796845), 1/2014 (Siconv 811724) e 1/2015 (Siconv 817096);

a.2) caso haja divergências entre os valores constantes dos planos de trabalho encaminhados em resposta ao item anterior e os valores cadastrados no portal do Siconv, que sejam apresentadas as devidas justificativas para tais divergências;

a.3) esclarecer se a parceria registrada no Siconv sob o número 862708 se refere ao Termo de Colaboração/MDS 4/2017 ou 47/2017, tendo em vista as considerações expostas no item 18 desta instrução;

8. A diligência foi realizada mediante o Ofício 9824/2023-TCU/Seproc (peça 139), e a respectiva resposta do Ministério foi juntada às peças 144 a 185 dos autos. Sintetiza-se, no quadro abaixo, a localização no processo dos instrumentos e dos planos de trabalho objeto da auditoria:

Quadro 1 – Localização no processo nos instrumentos e planos de trabalho das parcerias

Parceria	Siconv	Instrumento	Plano de Trabalho
Termo de Parceria 2/2013	796845	peça 29	peça 168
Termo de Parceria 1/2014	811724	peça 30	peça 167
Termo de Parceria 1/2015	817096	peça 129	peça 165
Termo de Colaboração 47/2017	862708	peça 126*	peça 136

(*) Não houve resposta ao item a.3 da diligência, de modo que não restou esclarecido o motivo para a divergência, para o Siconv 862708, entre o número constante no instrumento (Termo de Colaboração/MDS 4/2017) e no Relatório de Auditoria (Termo de

Colaboração 47/2017). Decidiu-se, assim, permanecer a numeração utilizada no Relatório de Auditoria (Termo de Colaboração 47/2017)

9. Nesta instrução, realizam-se as análises requeridas pelo Ministro Relator, a partir de toda a documentação encaminhada pelo Ministério (a qual inclui, além dos documentos solicitados por diligência, manifestação do Ministério acerca do Programa Cisternas e dos achados de auditoria).

EXAME TÉCNICO

I. Modelo de execução do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água - Programa Cisternas

10. Antes de tecer considerações acerca de cada achado levantado pela equipe de auditoria, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome detalhou o modo de execução do Programa Cisternas (peça 154, p. 1).

11. Mencionou que o modelo de execução do programa foi institucionalizado pela Lei 12.873, de 24/10/2013, com regulamentação dada pelo Decreto 9.606, de 10/12/2018, e envolve a parceria do atual Ministério com entes públicos e organizações da sociedade civil, mediante convênios, termos de parceria ou termos de colaboração. O processo de implementação, que envolve as atividades de mobilização social, capacitações e organização do processo construtivo, ocorre a partir da ação de entidades privadas sem fins lucrativos, credenciadas previamente e contratadas pelos parceiros do Ministério. A prestação de contas final da execução se dá a partir de um termo assinado pelos beneficiários, contendo dados da tecnologia, incluindo numeração e localização geográfica, além de registros fotográficos.

12. Acrescentou que, devido à necessidade de capilaridade, mobilização da comunidade e atuação direta no território, é necessária a articulação de três atores com papéis bem definidos em todo o processo (peça 154, p. 1):

i) o governo federal é responsável por identificar a demanda; estabelecer prioridade de atendimento, credenciar as entidades executoras e fornecer a relação prévia dos potenciais beneficiários;

ii) os parceiros do governo federal planejam a execução em nível regional/territorial, mobilizando municípios e instâncias de controle social para a chegada do programa, qualificam a relação de potenciais beneficiários do programa, selecionam as entidades executoras e firmam contratos para a prestação de serviços. Como contratantes das entidades executoras, coordenam e acompanham a execução nos diversos municípios e realizam fiscalizações mais abrangentes, assegurando a qualidade técnica das tecnologias. São eles que prestam contas para o Ministério do recurso repassado; e

iii) as entidades executoras fazem a execução do modelo de implantação das tecnologias sociais, atuando apenas no território definido na contratação.

13. Ressaltou que há claramente dois níveis de relação no modelo adotado pelo programa: (i) o primeiro é de ordem convenial, entre o ministério e o ente parceiro, atualmente regido pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016 (que estabelece normas para execução de convênios e contrato de repasse), no caso de estados e consórcios públicos, e pela Lei 13.019, de 31/7/2014 (que rege as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil), no caso das organizações da sociedade civil; (ii) o segundo é contratual entre a entidade parceira e a entidade executora selecionada por chamada pública para a implementação da tecnologia (contratadas por dispensa de licitação com fundamento no inciso XXXIII do art. 24 da Lei 8.666, de 21/6/1993) - peça 154, p. 1, 9.

14. As informações acima serão consideradas nas análises dos tópicos seguintes.

II. Achado de Auditoria III.2 - Pagamento de despesas de pessoal da AP1MC com recursos

dos Termos de Parceria

II.1. Histórico

15. A equipe de auditoria verificou, nos termos de parceria e no termo de colaboração, pagamentos de pessoal e de encargos trabalhistas sem previsão nos devidos instrumentos de parceria e sem autorização legislativa, tendo em vista que a legislação permite o pagamento de pessoal apenas quando a entidade parceira é a executora do plano de trabalho e, no presente caso, a AP1MC pactuou a execução com outras entidades (peça 111, p. 17-21).

16. Assim, propôs determinar ao Ministério da Cidadania que identificasse os pagamentos irregulares com pessoal e adotasse medidas para o ressarcimento ao erário, como forma de preservar a integridade do patrimônio público, na forma prescrita na IN-TCU 71/2012. Transcreve-se, abaixo, a determinação proposta (peça 111, p. 25).

I. determinar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 4º, inc. I e II, da Resolução TCU 315/2020 para que, no prazo de 90 dias:

a) adote medidas administrativas para caracterização ou elisão de possível dano ao erário decorrente dos pagamentos com pessoal realizados pela AP1MC, para despesas não atinentes aos objetos dos Termos de Parceria 2/2013 (SIAFI 796845), 1/2014 (SIAFI 811724), 1/2015 (SIAFI 817096) e 47/2017 (SIAFI 862708), em desacordo com a jurisprudência desta Corte (Acórdão 3372/2012-Plenário e Acórdão 6729/2009-2ª Câmara), com as cláusulas dos respectivos termos de parceria e com o inciso I do art. 46 da Lei 13.019/2014, observados os princípios norteadores dos processos administrativos, nos termos do art. 3º da IN TCU 71/2012; e em caso de insucesso da elisão do possível dano, providencie a imediata instauração de tomada de contas especial, mediante a autuação de processo específico, nos termos do art. 4º da IN TCU 71/2012 (item III.2);

17. O Ministro Relator entendeu que a avaliação das análises e dos encaminhamentos formulados no relatório de auditoria dependeria da análise dos Programas de Trabalho integrantes dos Termos de Parceria 2/2013, 1/2014 e 1/2015 e do Termo de Colaboração 47/2017, além dos instrumentos do Termo de Parceria 1/2015 e do Termo de Colaboração 47/2017, não localizados no processo. Por essa razão, determinou a realização de diligência e a avaliação do impacto da nova documentação encaminhada no achado “Pagamento de despesas de pessoal da AP1MC com recursos dos Termos de Parceria” (peças 114 e 131).

18. A seguir, realiza-se a análise requerida em face da nova documentação encaminhada, a qual inclui manifestação do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome acerca do achado de auditoria.

II.2. Manifestação do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

19. O Ministério relatou que a equipe de auditoria, quando apontou como irregular o pagamento de despesa de pessoal da AP1MC com recursos repassados pelo Ministério, caracterizou a despesa como taxa de administração. No entanto, os termos “taxa de administração” e “despesa administrativa” possuem significados distintos, sendo o primeiro caracterizado pela fixação de um percentual sobre o valor do instrumento (sem especificação das despesas a serem cobertas por esse valor), e o segundo caracterizado por todos os custos (demonstrados no plano de trabalho) associados às operações administrativas de uma empresa ou organização, podendo incluir aluguel de espaço de escritório, salários e benefícios de funcionários administrativos, suprimentos de escritório, despesas de viagem, etc. (peça 154, p. 2).

20. Afirmou que existe previsão legal para a realização de despesas administrativas se houver a comprovação da vinculação e utilização dos valores de despesas que tenham fato gerador na execução do plano de trabalho. A Lei 13.019/2014 estabelece a possibilidade de pagamento de “custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor

total da parceria” (art. 46, III). O Decreto 8.726/2016 (que regulamentou a Lei 13.019/2014) exemplificou essas despesas operacionais, incluindo despesas com encargos sociais e trabalhistas e custos indiretos necessários à execução do objeto (art. 25, V), e despesas com *internet*, transporte, aluguel, telefone, consumo de água e luz e remuneração de serviços contábeis e de assessoria jurídica (art. 39) - peça 154, p. 2.

21. Acrescentou que a Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011 (que antecedeu a Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016) já previa possibilidade semelhante, estabelecendo a limitação dessas despesas a 15% do valor global do instrumento (art. 52, parágrafo único). E que o Decreto 6.170, de 25/7/2007 (que dispõe sobre as transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, com as alterações do Decreto 8.244/2014), também prevê a limitação das despesas administrativas em 15% do valor do objeto, inclusive com pessoal próprio da entidade, podendo contemplar despesas com pagamentos de tributos, FGTS, férias e décimo terceiro salário proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais (arts. 11-A e 11-B) – peça 154, p. 3.

22. Ressaltou que no modelo de execução do Programa Cisternas, em que a AP1MC atua na execução direta e indireta do plano de trabalho dentro de uma lógica de responsabilidades compartilhadas, a entidade parceira não atua como mero intermediário, mas possui conjunto amplo de responsabilidades na execução do programa, o que é fundamental para conferir capilaridade e melhor gestão operacional das metas pactuadas. Por esse motivo, refutou o conceito de parceiro apenas como intermediário do processo (peça 154, p. 3-4).

II.3. Análise

23. A caracterização do achado pela equipe de auditoria se fundamentou, predominantemente, no entendimento de que seria vedada a utilização de recursos das parcerias para pagamentos de pessoal das entidades parceiras, as quais, segundo a equipe, seriam meras intermediárias, não sendo a elas atribuídas atividades referentes à execução do objeto.

24. O Ministério esclareceu que o Projeto Cisternas, em função de sua extensa capilaridade, possui modelo de execução diferenciado, com parcerias em dois níveis: (i) com as entidades parceiras, para execução em nível regional; e (ii) com as entidades executoras, para execução em nível local (ver tópico I).

25. A partir dessas peculiaridades do Ministério acerca do Programa Cisternas, entende-se, de fato, não ser possível considerar as entidades parceiras como meras intermediárias e as entidades executoras as únicas responsáveis pela execução do objeto.

26. Adicionalmente, é relevante aqui destacar a existência de jurisprudência deste Tribunal que autoriza o pagamento de taxa de administração e remuneração de diretores em termos de parceria celebrados com Oscips, a exemplo dos enunciados dos Acórdãos 2.036/2023-TCU-Segunda Câmara (Relator: Ministro Aroldo Cedraz), 1.669/2013-TCU-Segunda Câmara (Relatora: Ministra Ana Arraes) e 1.236/2012-Plenário (Relator: Ministro Raimundo Carreiro).

27. No tocante, especificamente, aos termos de colaboração, a Lei 13.019/2014 e o Decreto 8.726/2016 (que regulamentou a Lei 13.019/2014) autorizam o pagamento de despesa de pessoal com os recursos da parceria, conforme se extrai dos dispositivos transcritos abaixo:

Lei 13.019/2014

Art. 46. Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro

salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Decreto 8.726/2016 (que regulamentou a Lei 13.019/2014)

Art. 25. Para a celebração da parceria, a administração pública federal convocará a organização da sociedade civil selecionada para, no prazo de quinze dias, apresentar o seu plano de trabalho, que deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

(...)

V - a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas na execução das ações, incluindo os encargos sociais e trabalhistas e a discriminação dos custos indiretos necessários à execução do objeto;

28. Em face da fundamentação legal e jurisprudencial acima, entende-se não haver impedimento à inclusão de despesas de pessoal nos planos de trabalho integrantes dos Termos de Parceria 2/2013, 1/2014 e 1/2015 e do Termo de Colaboração 47/2017.

29. A equipe de auditoria também entendeu que o pagamento de despesas de pessoal da AP1MC com recursos dos Termos de Parceria 2/2013, 1/2014 e 1/2015 contrariou as cláusulas constantes dos respectivos instrumentos, transcritas abaixo (peça 29, p. 2-3, peça 30, p. 2-3, peça 129, p. 3-5):

CLÁUSULA TERCEIRA - DAS RESPONSABILIDADES E OBRIGAÇÕES

São responsabilidades e obrigações, além dos outros compromissos assumidos neste TERMO DE PARCERIA:

1- Da OSCIP:

(...)

c) responsabilizar-se integralmente pela contratação e pagamento do pessoal que vier a ser necessário e se encontrar em efetivo exercício nas atividades inerentes à execução deste TERMO DE PARCERIA, inclusive pelos encargos sociais e obrigações trabalhistas decorrentes, observando-se o disposto no art. 4º, inciso VI, da Lei 9.790, de 23 de março de 1999;

(...)

j) responsabilizar-se por todos os encargos de natureza trabalhista e previdenciária, inclusive os decorrentes de eventuais demandas judiciais relativas a recursos humanos utilizados na execução do objeto deste TERMO DE PARCERIA, bem como por todos os ônus tributários ou extraordinários que incidam sobre o presente Instrumento;

30. Entende-se, contudo, que a finalidade de tais dispositivos consiste em atribuir às Oscips a responsabilidade pelos procedimentos de contratação e de pagamento de pessoal, assim como aqueles atinentes à quitação dos respectivos encargos de natureza trabalhista e previdenciária. Isso difere de se afirmar que caberia a essas entidades o aporte dos recursos necessários para tais pagamentos.

31. Além disso, os termos de parceria estabelecem que a aplicação dos recursos deve se dar conforme o programa de trabalho aprovado, estando previsto o pagamento de despesas de remunerações e benefícios de pessoal com recursos dos termos de parceria, conforme cláusulas transcritas abaixo (peça 29, p. 1-2, peça 30, p. 1-2, peça 129, p. 1-3):

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

(...)

SUBCLAUSULA ÚNICA - O Programa referido no caput da Cláusula Primeira será realizado de acordo com o Programa de Trabalho apresentado pela OSCIP e aprovado pela autoridade competente do PARCEIRO PÚBLICO.

CLÁUSULA SEGUNDA - DO PROGRAMA DE TRABALHO, DAS METAS, DOS INDICADORES DE DESEMPENHO E DA PREVISÃO DE RECEITAS E DESPESAS

O detalhamento dos objetivos, a estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma, a previsão dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado, a previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e **o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores, constam do Programa de Trabalho proposto pela OSCIP e aprovado pelo PARCEIRO PÚBLICO**, sendo parte integrante deste TERMO DE PARCERIA, (...)

(Realces apostos na transcrição)

32. O instrumento do Termo de Colaboração 47/2017 também possui cláusulas semelhantes, ao estabelecer que as despesas devem ocorrer segundo o plano de trabalho aprovado, abrangendo inclusive despesas de pessoal, conforme se transcreve abaixo (peça 126, p. 2, 7):

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O objeto do presente Termo de Colaboração é promover o acesso à água para o consumo humano e animal e para a produção de alimentos, por meio de implementação de tecnologias sociais, destinado às famílias rurais de baixa renda e escolas públicas atingidas pela seca ou falta regular de água, **conforme especificações estabelecidas no plano de trabalho**.

CLÁUSULA SEGUNDA - DO PLANO DE TRABALHO

Para o alcance do objeto pactuado, **os partícipes obrigam-se a cumprir o plano de trabalho** que, independente de transcrição, é parte integrante e indissociável do presente Termo de Colaboração, (...)

(...)

CLÁUSULA SÉTIMA - DAS OBRIGAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DA OSC

(...)

Subcláusula Segunda. Além das obrigações constantes na legislação que rege o presente instrumento e dos demais compromissos assumidos neste instrumento, **cabe à OSC cumprir as seguintes atribuições, responsabilidades e obrigações:**

(...)

VI. **executar o plano de trabalho aprovado**, bem como aplicar os recursos públicos e gerir os bens públicos com observância aos princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia;

(...)

VIII. **responsabilizar-se pela contratação e pagamento do pessoal que vier a ser necessário à execução do plano de trabalho**, conforme disposto no inciso VI do art. 11, inciso I, e §3º do art. 46 da Lei nº 13.019, de 2014, **inclusive pelos encargos sociais e obrigações trabalhistas decorrentes**, ônus tributários ou extraordinários que incidam sobre o instrumento;

(Realces apostos na transcrição)

33. Desse modo, considera-se que os instrumentos dos Termos de Parceria 2/2013, 1/2014, 1/2015 e do Termo de Colaboração 47/2017 não vedaram o pagamento de despesas de pessoal da AP1MC com recursos das parcerias. É oportuno mencionar que o pagamento de pessoal de despesas de pessoal da AP1MC está previsto nos planos de trabalho dessas parcerias, conforme se demonstra abaixo:

Quadro 2 – Previsão de pagamento de despesas de pessoal da AP1MC nos planos de trabalho das parcerias

Parceria	Siconv	Despesa de pessoal no plano de trabalho
Termo de Parceria 2/2013	796845	peça 168, p. 8-10, 14, metas 3, 6, 8
Termo de Parceria 1/2014	811724	peça 167, p. 6, 8, metas 3, 6
Termo de Parceria 1/2015	817096	peça 165, p. 5, 6, metas 3, 6
Termo de Colaboração 47/2017	862708	peça 136, p. 6, 8, metas 3, 7

34. Com base no exposto, conclui-se não haver elementos suficientes para caracterizar o Achado III.2, propondo-se, conseqüentemente, excluir da proposta de encaminhamento do relatório de auditoria determinação referente a esse achado.

III. Achado de Auditoria III.1 - Utilização de contas não específicas, por parte das entidades executoras, para recebimento dos repasses dos valores decorrentes dos Termos de Parceria

III.1. Histórico

35. A equipe de auditoria verificou, nos termos de parceria e no termo de colaboração, a ausência de exigência para que as ONGs executoras (parceiras da AP1MC) mantivessem os recursos em conta específica até o momento em que fossem empregados no objeto do ajuste, a despeito de haver sido verificado o adiantamento de 30% dos valores das colaborações pactuadas com essas entidades (peça 111, p. 10-17).

36. Foi proposto dar ciência ao Ministério da Cidadania para que se exija a utilização de contas específicas, tanto por parte das parceiras quanto das executoras, nos ajustes firmados no âmbito da Lei 12.873/2013. Transcreve-se, abaixo, a ciência proposta (peça 111, p. 26):

II. dar ciência ao Ministério da Cidadania, na forma do art. 9º, inc. I, da Resolução TCU 315/2020, da exigência de utilização de contas específicas, tanto por parte das parceiras quanto das executoras, nos ajustes firmados no âmbito da Lei 12.873/2013, em cumprimento à Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016 e ao § 4º do art. 41 e ao art. 51 da Lei 13.019/2014 (item III. 1);

III.2. Manifestação do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

37. No tocante a esse achado, o Ministério mencionou que a Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, em seu art. 54, § 1º, estabelece que os recursos provenientes do convênio devem ser depositados e geridos em conta específica enquanto não forem empregados. E que essa obrigação foi mantida na Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016, no § 4º do art. 41 (peça 154, p. 1).

38. Argumentou que, em ambos os normativos, a manutenção em conta específica deve se dar ao nível de conveniente, não de executor. E que a relação estabelecida entre o parceiro do Ministério (AP1MC) e as entidades executoras, no âmbito do arcabouço legal instituído pela Lei 12.873/2013, é uma relação contratual (efetivamente é firmado um contrato de prestação de serviços), e não um subconvênio ou um termo de colaboração técnica, conforme considerou a equipe de auditoria. Assim, a relação contratual estabelecida entre os parceiros do Ministério (nesse caso, a AP1MC) e as entidades selecionadas por meio de chamada pública não se assemelha ao instrumento do convênio previsto nas portarias interministeriais MP/MF/CGU 127/2008, MP/MF/CGU 507/2011 e MP/MF/CGU 424/2016 (peça 154, p. 1-2).

39. Considerou que afirmar que “as entidades contratadas pelos convenientes seriam as responsáveis pela execução do convênio, devendo por isso ter contas específicas” seria o mesmo que afirmar que uma empresa contratada para a construção de uma escola ou um hospital, também via convênio, deveria ter contas específicas para movimentar os pagamentos recebidos” (peça 154, p. 2).

III.3. Análise

40. No tópico I desta instrução, o Ministério expôs que, em função das peculiaridades do Programa Cisternas (em especial, sua extensa capilaridade), o programa demanda um modelo de execução distinto, com a existência de parceiros em dois níveis (com entidades parceiras, em nível regional, e com entidades executoras, em nível local).

41. O Decreto 3.100, de 30/6/1999 (que regulamenta a Lei 9.790, de 23/3/1999, que dispõe sobre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscips e, conseqüentemente, rege

os Termos de Parceria 2/2013, 1/2014 e 1/2015), exige conta bancária para depósito dos recursos financeiros necessários à execução do Termo de Parceria, conforme se transcreve abaixo:

Art. 14. A liberação de recursos financeiros necessários à execução do Termo de Parceria far-se-á em conta bancária específica, a ser aberta em banco a ser indicado pelo órgão estatal parceiro.

42. Ainda que o Decreto 3.100/1999 exija conta bancária específica para a execução do Termo de Parceria (o que permitiria interpretar, estritamente, que a conta específica seria exigível apenas para a relação no primeiro nível, isto é, entre o Ministério e a entidade parceira), entende-se que a finalidade essencial desse artigo é exigir a conta específica para toda a execução do objeto da parceria (o qual, para o Programa de Cisternas, possui a peculiaridade de ser executado pelos parceiros em dois níveis de relação – regional e local).

43. A Lei 13.019/2014 (que rege as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil formalizadas mediante termo de colaboração e, consequentemente, o Termo de Colaboração 47/2017), também exige depósito dos recursos em conta corrente específica, conforme se transcreve abaixo:

Art. 51. Os recursos recebidos em decorrência da parceria serão depositados em conta corrente específica isenta de tarifa bancária na instituição financeira pública determinada pela administração pública. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

44. Embora a legislação do Programa de Cisternas (Lei 12.873/2013, regulamentada pelo Decreto 9.606/2018) tenha adotado o termo “contrato” para definir a relação entre as entidades parceiras e executoras, entende-se que o legislador não pretendeu assemelhar totalmente esse tipo de contrato aos contratos administrativos típicos.

45. Chega-se a essa conclusão a partir da previsão de exigência de chamada pública para a seleção das entidades executoras (art. 13 da Lei 12.873/2013 e art. 4º do Decreto 9.606/2018), procedimento assemelhado ao chamamento público para as transferências voluntárias, previsto nas Portarias Interministeriais MP/MF/CGU 507/2011 e 424/2016.

46. Adicionalmente, a legislação admite a possibilidade de adiantamento de 30% dos recursos às entidades executoras (art. 14, inciso III, da Lei 12.873/2013, e art. 14 do Decreto 9.606/2018). O adiantamento de recursos não é típico do contrato administrativo (no qual predominantemente se exige o recebimento do objeto previamente ao pagamento – art. 145 da Lei 14.133, de 1º/4/2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos), mas, sim, das transferências voluntárias (nas quais, em contrapartida à antecipação de recursos, exige-se conta bancária específica para maior controle e rastreabilidade desses).

47. Com base no exposto, conclui-se pela obrigatoriedade de utilização de conta bancária específica também pelas entidades executoras, em razão de essas entidades estarem inseridas na execução do objeto maior da parceria e, para tanto, terem sido selecionadas mediante chamada pública (procedimento assemelhado ao chamamento público, adotado nas transferências voluntárias), e por poderem receber recursos em adiantamento (prática semelhante às transferências voluntárias que, em contrapartida, exige a adoção de mecanismos para maior controle e rastreabilidade dos recursos, como a conta bancária específica).

48. Por esse motivo, mantém-se o entendimento da equipe de auditoria quanto à obrigatoriedade da abertura de contas bancárias específicas tanto pelas entidades parceiras quanto pelas entidades executoras.

49. A equipe de auditoria propôs o seguinte encaminhamento (peça 111, p. 26):

II. dar ciência ao Ministério da Cidadania, na forma do art. 9º, inc. I, da Resolução TCU 315/2020, da exigência de utilização de contas específicas, tanto por parte das parceiras quanto das executoras, nos ajustes firmados no âmbito da Lei 12.873/2013, em cumprimento à Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016

e ao § 4º do art. 41 e ao art. 51 da Lei 13.019/2014 (item III. 1);

50. No tocante à ciência, a equipe concluiu pela irregularidade em função de não haver cláusula nos Termos de Parceria 2/2013 e 1/2014 prevendo exigência de depósito em conta específica com relação às entidades executoras, conforme se transcreve abaixo (peça 111, p. 16):

Evidências

105. De acordo com a Subcláusula sexta da Cláusula quarta do Termo de Parceria 2/2013 (peça 29, p. 6) e com Subcláusula sexta da Cláusula quarta do Termo de Parceria 1/2014 (peça 30, p. 7), há previsão de depósito em conta específica para os recursos recebidos pela AP1MC. Porém, não há exigência nesse sentido quanto às ONGs executoras.

51. Entretanto, consta informação nos autos de que, nos contratos firmados entre as entidades parceiras e as entidades executoras, constava cláusula prevendo a abertura de conta específica para movimentação dos recursos, conforme se transcreve abaixo:

Peça 44, p. 1

3.1. Em relação à proposta de encaminhamento "Dessa forma, tendo em vista que os termos de colaboração técnica celebrados pela AP1MC preveem a antecipação de até 30% dos recursos para as executoras, conforme o art. 6º do Decreto 8.038/2013, revogado, mas mantido na norma revogadora, art. 14, Decreto 9.606/2018, e, considerando que a Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424 de 30/12/2016, no § 4º do art. 41, exige a manutenção dos recursos em contas específicas enquanto não forem empregados no objeto do ajuste, propõe-se dar ciência ao Ministério da Cidadania, na forma do art. 9º, inc. I, da Resolução TCU 315/2020, para que exija a utilização de contas específicas, tanto por parte das parceiras quanto das executoras, nos ajustes firmados no âmbito da Lei 12.873/2013, em cumprimento à Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424 de 30/12/2016, no § 4º do art. 41 e ao art. 51 da Lei 13.019/2014", **verifica-se que o Ministério não prevê nos seus normativos a utilização de contas específicas pelas entidades executoras nos contratos firmados com os Parceiros, mas, no caso dos contratos celebrados pela AP1MC com as entidades executoras nos instrumentos mencionados, pode-se verificar a existência de cláusula no contrato prevendo a abertura de conta específica no Banco do Brasil S/A para receber e movimentar os recursos financeiros.**

Peça 45, p. 4

3.1. Corroborando a informação prestada pela SEISP de que, apesar de o Ministério não prever nos seus normativos que as entidades executoras subcontratadas pelos Parceiros devam prever a abertura de conta específica para movimentar os recursos dos repasses dos valores decorrentes dos Termos de Parceria, **no caso dos contratos celebrados pela AP1MC com as entidades executoras nos instrumentos mencionados, pode-se verificar a existência de cláusula no contrato prevendo a abertura de conta específica no Banco do Brasil S/A para receber e movimentar os recursos financeiros**, tendo sido anexados ao presente processo as cópias de um Termo de Contrato de Prestação de Serviços celebrado com entidade subcontratada no âmbito do Termo de Parceria (TP) nº 002/2013 (SEI 11394110), do TP nº 001/2014 (SEI 11394150), do TP nº 001/2015 (SEI 11394186) e do Termo de Colaboração (TC) nº 047/2017 (SEI 11394244).

(Realces apostos nas transcrições)

52. Tal informação é corroborada pelo Relatório de Avaliação 1 – AECI/Sesan/2017, acerca do Programa Cisternas, elaborado pela Assessoria Especial de Controle Interno do então Ministério de Desenvolvimento Social, no qual consta a informação de que, no contrato a ser firmado entre entidade parceira e entidade executora, cláusula estabelecendo obrigatoriedade da contratada de abrir conta corrente específica destinada à movimentação financeira do contrato. Transcreve-se, abaixo, trecho do referido relatório (peça 180, p. 45):

CLÁUSULA NONA - OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE E DA CONTRATADA

[...]

II - São obrigações da CONTRATADA: a) abrir conta corrente específica no Banco do Brasil S/A, destinada à movimentação financeira deste contrato;

53. Diante do exposto, entende-se mais oportuno que a proposta de encaminhamento tenha por finalidade conferir previsibilidade no âmbito do Ministério quanto à exigência de conta específica também pelas entidades executoras, em cumprimento ao § 4º do art. 41 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016, e ao art. 51 da Lei 13.019/2014. Tal se faz necessário para garantir a possibilidade de prestação de contas (nexo causal dos recursos federais com o objeto executado), bem como o cumprimento dos comandos legais mencionados e dos acórdãos abaixo:

Acórdão 597/2019-TCU-2ª Câmara (Relator: Ministro Marcos Bemquerer)

Enunciado: A comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos mediante convênio e outros instrumentos congêneres evidencia-se mediante a execução física e a execução financeira da avença, acompanhada do nexo de causalidade entre uma e outra. A transferência de recursos da conta específica do convênio para outra conta ou a emissão de cheques nominais à própria entidade ou a outrem, que não seja o fornecedor do bem ou serviço, impede o estabelecimento do necessário nexo entre os recursos repassados e o objeto avençado.

Acórdão 7.139/2020-TCU-2ª Câmara (Relator: Ministro Raimundo Carreiro)

Enunciado: A comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos mediante convênio e outros instrumentos congêneres evidencia-se mediante a execução física e a execução financeira da avença, acompanhada do nexo de causalidade entre uma e outra.

54. Nesse sentido, propõe-se substituir, na proposta de encaminhamento, a ciência pela seguinte determinação:

Determinar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome que, no prazo de 90 dias, adote providências para exigir a utilização de contas específicas, tanto por parte das parceiras quanto das executoras, nos ajustes firmados no âmbito da Lei 12.873/2013, em cumprimento ao § 4º do art. 41 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016, e aos arts. 51 e 53 da Lei 13.019/2014.

IV. Achado de Auditoria III.3 - Pagamentos realizados fora da conta específica

55. A equipe de auditoria identificou a ocorrência de quarenta pagamentos da conveniente para fornecedores sem a devida correspondência com contas específicas, por meio de Ordem Bancária de Transferência Voluntária (OBTV) ao próprio conveniente (tipo de OBTV que permite que o conveniente transfira parte ou todo recurso do convênio para uma conta de titularidade do próprio conveniente, que não é a conta específica do convênio, para que determinados pagamentos possam ser efetuados). O achado não se refere à transferência de recursos para as entidades executoras (tema já tratado no Achado III.1), mas aos pagamentos de outra natureza que não aqueles relacionados às entidades credenciadas à execução do objeto avençado (peça 111, p. 21-24).

56. A equipe considerou que esses quarenta casos não estavam enquadrados nas previsões legais para uso de OBTV ao Conveniente, por não se enquadrarem nas hipóteses previstas no art. 64, § 2º, inc. II, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, quais sejam: (i) execução direta pela conveniente; (ii) ressarcimentos de pagamentos feitos pela conveniente devido a atrasos dos repasses federais; e (iii) por ato da autoridade máxima do concedente. Também não considerou atendidos os requisitos previstos no item 5.3 do Manual de Convênio, Contrato de Repasse e Termo de Parceria Operados por OBTV no SICONV (peça 35, p. 58): (i) para pagamento de tributos; (ii) para pagamento de diárias em moeda estrangeira; (iii) para pagamento de fornecedores que não possuem conta bancária; e (iv) para situações excepcionais existentes em determinados convênios (peça 111, p. 21-24).

57. Foi proposto, nos termos da IN-TCU 71/2012, determinar ao Ministério da Cidadania que identificasse os pagamentos irregulares e adotasse as medidas necessárias para providenciar o ressarcimento ao erário das despesas irregulares identificadas, inclusive a instauração de tomada de

contas especial, se fosse o caso. Transcreve-se, abaixo, a determinação proposta (peça 111, p. 26):

I. determinar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 4º, inc. I e II, da Resolução TCU 315/2020 para que, no prazo de 90 dias:

(...)

b) adote medidas administrativas para caracterização ou elisão de possível dano ao erário decorrente dos pagamentos de obras, mercadorias e serviços realizados fora da conta específica, no âmbito dos Termos de Parceria 2/2013 (SIAFI 796845), 1/2014 (SIAFI 811724), 1/2015 (SIAFI 81 7096) e 47/2017 (SIAFI 862708), em desacordo com o art. 51 da Lei 13.019/14, c/c art. 64, § 2º, inciso I, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, e com a jurisprudência desta Corte (Acórdão 597/2019-2ª Câmara e Acórdão 7139/2020-2ª Câmara, observados os princípios norteadores dos processos administrativos, nos termos do art. 3º da IN TCU 71/2012; e em caso de insucesso da elisão do possível dano, providencie a imediata instauração de tomada de contas especial, mediante a autuação de processo específico, nos termos do art. 4º da IN TCU 71/2012 (item III.3);

58. O Ministro Relator entendeu que a avaliação das análises e dos encaminhamentos formulados no relatório de auditoria dependeria da análise dos Programas de Trabalho integrantes dos Termos de Parceria 2/2013, 1/2014 e 1/2015 e do Termo de Colaboração 47/2017, além dos instrumentos do Termo de Parceria 1/2015 e do Termo de Colaboração 47/2017, não localizados no processo. Por essa razão, determinou a realização de diligência e a avaliação do impacto da nova documentação encaminhada no achado “Pagamentos realizados fora da conta específica” (peças 114 e 131).

59. A seguir, realiza-se a análise requerida em face da nova documentação encaminhada, a qual inclui manifestação do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome acerca do achado de auditoria.

IV.2. Manifestação do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

60. Por intermédio da Nota Técnica 29/2023 (da Coordenação-Geral de Acesso à Água do Ministério), de 19/4/2023, o Ministério afirmou que os quarenta pagamentos identificados pela equipe de auditoria foram realizados a partir do instrumento OBTV ao Conveniente - mecanismo que possibilita que pagamentos sejam realizados por meio de crédito em conta corrente de titularidade do próprio Conveniente, que não é a conta específica de convênio, para que determinados pagamentos possam ser efetuados, sendo obrigatório o registro do beneficiário (peça 154, p. 4).

61. Acrescentou que, para utilizar esse tipo de OBTV, o convênio precisa ter prévia permissão da autoridade do concedente (ou por alguém delegado por ela) e, além disso, possuir limite de valor definido. Também é obrigatório discriminar todos os pagamentos realizados, totalizando o valor desta OBTV, para que a prestação de contas seja enviada para análise do concedente. Por isso, o conveniente deve enviar ao concedente um pedido formal, que contenha a justificativa para o uso desta modalidade de OBTV (peça 154, p. 5).

62. Argumentou que não existe limitação legal de pagamentos por essa modalidade de OBTV em função da natureza da despesa, incluindo obras e pagamentos de salários, mencionados no relatório de fiscalização. A limitação decorre da possibilidade ou não de emissão de ordem bancária por meio da OBTV convencional (peça 154, p. 5).

63. Além disso, registrou que, na análise da prestação de contas financeira dos Termos de Parceria 2/2023 e 1/2015, já foi atestada a aderência dos pagamentos aos normativos, e o que foi considerado irregular foi glosado e devolvido à conta única do Tesouro (peça 154, p. 5).

64. Posteriormente, por meio da Nota Técnica 1/2023 (da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério), de 20/7/2023, o Ministério acrescentou que, por ocasião da

análise da prestação de contas final financeira do Termo de Parceria 2/2013, houve questionamentos à AP1MC quanto à operacionalização da conta OBTV ao Conveniente, em especial quanto à dificuldade de se compreender a lógica utilizada na forma de apresentação da documentação comprobatória das OBTVs para Conveniente (peça 191, p. 1-4). E que, em resposta às pendências e inconsistências apontadas, a AP1MC apresentou justificativas e documentação complementar ao Ministério (peça 191, p. 4-6), as quais foram consideradas suficientes para comprovar a execução das despesas e verificar a correspondência das despesas realizadas com as metas e etapas previstas no plano de trabalho do Termo de Parceria (peça 191, p. 7).

IV.3. Análise

65. O Ministério discorda do achado da equipe de auditoria, essencialmente, por considerar que: (i) os quarenta pagamentos identificados se referem a atividades de execução direta efetuados pela entidade parceira, situação em que a legislação permite o pagamento por OBTV ao Conveniente; e (ii) foram atendidas as formalidades atinentes aos pagamentos por meio de OBTV ao Conveniente, como prévia autorização do concedente, discriminação de todos os pagamentos mediante essa modalidade, e atendimento a certo limite de valor.

66. Conforme registrado no tópico I desta instrução, o Ministério expôs que, em função das peculiaridades do Programa Cisternas (em especial, sua extensa capilaridade), o programa demanda um modelo de execução distinto, com a existência de parceiros em dois níveis (com entidades parceiras, em nível regional, e com entidades executoras, em nível local).

67. Ainda que as despesas questionadas no achado sejam afetas à gestão pela própria entidade parceira (e, em consequência do modelo diferenciado de execução do Programa Cisternas, possam ser consideradas de execução direta), torna-se relevante fazer uma análise mais ampla da legislação, a fim de se verificar se houve, de fato, o atendimento a todos os requisitos para pagamento por meio de OBTV ao Conveniente.

68. O Decreto 3.100/1999 (que regulamenta a Lei 9.790/1999 – que dispõe sobre os termos de parceria) estabelece expressamente a necessidade de conta bancária específica para a execução dos termos de parceria, conforme se transcreve abaixo:

Art. 14. A liberação de recursos financeiros necessários à execução do Termo de Parceria far-se-á em conta bancária específica, a ser aberta em banco a ser indicado pelo órgão estatal parceiro.

69. A Lei 13.019/2014 também exige o depósito de recursos em conta bancária específica e o pagamento mediante transferência eletrônica, com a identificação do beneficiário final dos recursos:

Art. 51. Os recursos recebidos em decorrência da parceria serão depositados em conta corrente específica isenta de tarifa bancária na instituição financeira pública determinada pela administração pública. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. Os rendimentos de ativos financeiros serão aplicados no objeto da parceria, estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

(...)

Art. 53. Toda a movimentação de recursos no âmbito da parceria será realizada mediante transferência eletrônica sujeita à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária.

§ 1º Os pagamentos deverão ser realizados mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

70. Da leitura dos dispositivos transcritos acima, conclui-se que a regra para a movimentação de recursos de transferências voluntárias é a conta bancária específica. Tal exigência tem por finalidade assegurar que se conheça o nexo de causalidade dos recursos públicos aportados às parcerias, conforme bem destacou a equipe de auditoria ao transcrever os seguintes enunciados de

acórdãos do TCU:

Acórdão 597/2019-TCU-2ª Câmara (Relator: Ministro Marcos Bemquerer)

Enunciado: A comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos mediante convênio e outros instrumentos congêneres evidencia-se mediante a execução física e a execução financeira da avença, acompanhada do nexo de causalidade entre uma e outra. A transferência de recursos da conta específica do convênio para outra conta ou a emissão de cheques nominais à própria entidade ou a outrem, que não seja o fornecedor do bem ou serviço, impede o estabelecimento do necessário nexo entre os recursos repassados e o objeto avençado.

Acórdão 7.139/2020-TCU-2ª Câmara (Relator: Ministro Raimundo Carreiro)

Enunciado: A comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos mediante convênio e outros instrumentos congêneres evidencia-se mediante a execução física e a execução financeira da avença, acompanhada do nexo de causalidade entre uma e outra.

71. O art. 64, *caput* e §§ 2º e 3º, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011 (havendo previsão semelhante no art. 52, *caput* e §§ 2º e 3º, da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016), embora também estabeleça a obrigatoriedade de movimentação de recursos mediante conta bancária específica (e de pagamentos mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços), prevê a possibilidade de dispensa desse procedimento:

Art. 64. Os recursos deverão ser mantidos na conta bancária específica do convênio e somente poderão ser utilizados para pagamento de despesas constantes do Plano de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei ou nesta Portaria.

(...)

§ 2º Os atos referentes à movimentação e ao uso dos recursos a que se refere o *caput* serão realizados ou registrados no SICONV, observando-se os seguintes preceitos:

I - movimentação mediante conta bancária específica para cada convênio;

II - pagamentos realizados mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços, **facultada a dispensa deste procedimento nos seguintes casos, em que o crédito poderá ser realizado em conta bancária de titularidade do próprio conveniente, devendo ser registrado no SICONV o beneficiário final da despesa:**

a) por ato da autoridade máxima do concedente;

b) na execução do objeto pelo conveniente por regime direto; e

c) no ressarcimento ao conveniente por pagamentos realizados às próprias custas decorrentes de atrasos na liberação de recursos pelo concedente e em valores além da contrapartida pactuada.

(...)

§ 3º Antes da realização de cada pagamento, o conveniente incluirá no SICONV, no mínimo, as seguintes informações:

I - a destinação do recurso;

II - o nome e CNPJ ou CPF do fornecedor, quando for o caso;

III - o contrato a que se refere o pagamento realizado;

IV - a meta, etapa ou fase do Plano de Trabalho relativa ao pagamento; e

V - a comprovação do recebimento definitivo do objeto do convênio, mediante inclusão no Sistema das notas fiscais ou documentos contábeis.

(Realces apostos na transcrição)

72. O Manual de Convênio, Contrato de Repasse e Termo de Parceria Operados por OBTV no Siconv também estabelece regras para a realização de pagamentos mediante OBTV ao Conveniente

(peça 35, p. 58):

5.3 – OBTV - Para o Conveniente

Este tipo de OBTV permite que o Conveniente transfira parte ou todo recurso do convênio para uma conta de titularidade do próprio Conveniente (que não é a conta específica do convênio), para que determinados pagamentos possam ser efetuados.

Esta OBTV poderá ser utilizada para o pagamento:

- De IPVA, IPTU e qualquer outro tributo não retido no Documento de Liquidação;
- De Diárias em moeda estrangeira (Dólar ou Euro);
- **Nos casos onde o fornecedor/credor pessoa física não tenha conta bancária;**
- **Em situações excepcionais existentes em determinados convênios etc.**

(Realces apostos na transcrição)

73. Da leitura dos dispositivos transcritos acima, conclui-se que o pagamento por meio de OBTV ao Conveniente consiste em modalidade excepcional de pagamento, ou seja, naquelas situações em que é inviável o pagamento por meio de transferência direta ao fornecedor.

74. E, a fim de se conferir o necessário nexo de causalidade às despesas pagas por meio de OBTV ao Conveniente, é estabelecida a obrigatoriedade de registro no Siconv de informações e documentos que comprovem o beneficiário final da despesa.

75. Entretanto, em consulta ao sistema Siconv (<https://discricionarias.transferegov.sistema.gov.br/voluntarias/Principal/Principal.do?Usr=guest&Pwd=guest>, acesso em 17/7/2023) quanto a algumas despesas pagas por meio de OBTV ao Conveniente selecionadas aleatoriamente, não se verificou a publicação das informações obrigatórias relacionadas aos beneficiários finais das despesas pagas por meio dessa modalidade (as consultas foram juntadas às peças 186 a 189 destes autos).

76. Nessas consultas, embora conste no sistema a informação de que as OBTVs ao Conveniente tenham se destinado ao pagamento de serviços diversos (tais como alimentação, aluguéis de equipamentos, hospedagem etc.), não é possível saber quais os CNPJs ou CPFs beneficiários finais dos recursos, e qual o documento (a exemplo de contrato ou nota fiscal) que justifica o pagamento. Tampouco consta qualquer justificativa quanto à suposta impossibilidade de realização de transferência bancária diretamente aos fornecedores para esses pagamentos, motivando o pagamento por meio da conta bancária do conveniente que não a conta específica do convênio.

77. Diante disso, conclui-se que não restou demonstrado o devido nexo de causalidade na aplicação desses recursos, de modo que se torna necessária a determinação proposta pela equipe de auditoria, com ajustes a fim de que ela abarque todos os pagamentos realizados por meio de OBTV ao Conveniente nas parcerias examinadas (e não somente aqueles referentes a obras, mercadorias e serviços, como constou na proposta de encaminhamento original). Além disso, entende-se caber alguns pequenos ajustes de forma e na fundamentação legal da determinação.

78. No entanto, considera-se exceção o Termo de Parceria 2/2013 (Siconv 796845), tendo em vista a informação constante na Nota Técnica 1/2013 (peça 191) de que, por ocasião da análise da prestação de contas final financeira, houve análise minuciosa pelo Ministério das OBTVs ao Conveniente na citada parceria e que, após a apresentação das devidas justificativas e documentação complementar pelo conveniente, restou devidamente comprovada a correspondência das despesas realizadas com as metas e etapas previstas no plano de trabalho do Termo de Parceria (ver item 64 desta instrução).

79. Desse modo, propõe-se a seguinte redação de determinação:

Determinar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate

à Fome que adote medidas administrativas para caracterização ou elisão de possível dano ao erário decorrente dos pagamentos realizados por meio de OBTV ao Conveniente no âmbito dos Termos de Parceria 1/2014 (Siconv 811724) e 1/2015 (Siconv 817096), e do Termo de Colaboração 47/2017 (Siconv 862708), em desacordo com o art. 14 do Decreto 3.100/1999 e os arts. 51 e 53 da Lei 13.019/2014, c/c o art. 64, *caput* e §§ 2º e 3º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, o art. 52, *caput* e §§ 2º e 3º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016, e a jurisprudência desta Corte (Acórdãos 597/2019-TCU-2ª Câmara e 7.139/2020-TCU-2ª Câmara), observados os princípios norteadores dos processos administrativos (nos termos do art. 3º da IN-TCU 71/2012) e, em caso de insucesso da elisão do possível dano, providencie a imediata instauração de tomada de contas especial, mediante a autuação de processo específico, nos termos do art. 4º da IN TCU-71/2012;

CONCLUSÃO

80. Em face do exame realizado na presente instrução, propõe-se:

a) no tocante ao Achado de Auditoria III.1 (Utilização de contas não específicas, por parte das entidades executoras, para recebimento dos repasses dos valores decorrentes dos Termos de Parceria) - substituir, na proposta de encaminhamento, a ciência pela seguinte determinação (item 54):

Determinar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome que, no prazo de 90 dias, adote providências para exigir a utilização de contas específicas, tanto por parte das parceiras quanto das executoras, nos ajustes firmados no âmbito da Lei 12.873/2013, em cumprimento ao § 4º do art. 41 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016, e aos arts. 51 e 53 da Lei 13.019/2014;

b) quanto ao Achado de Auditoria III.2 (Pagamento de despesas de pessoal da AP1MC com recursos dos Termos de Parceria) - excluir da proposta de encaminhamento determinação referente a esse achado (item 34); e

c) com relação ao Achado de Auditoria III.3 (Pagamentos realizados fora da conta específica) – manter proposta de determinação, com alguns ajustes, nos seguintes termos (item 79):

Determinar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome que, no prazo de 180 dias, adote medidas administrativas para caracterização ou elisão de possível dano ao erário decorrente dos pagamentos realizados por meio de OBTV ao Conveniente no âmbito dos Termos de Parceria 1/2014 (Siconv 811724) e 1/2015 (Siconv 817096), e do Termo de Colaboração 47/2017 (Siconv 862708), em desacordo com o art. 14 do Decreto 3.100/1999 e os arts. 51 e 53 da Lei 13.019/2014, c/c o art. 64, *caput* e §§ 2º e 3º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, o art. 52, *caput* e §§ 2º e 3º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016, e a jurisprudência desta Corte (Acórdãos 597/2019-TCU-2ª Câmara e 7.139/2020-TCU-2ª Câmara), observados os princípios norteadores dos processos administrativos (nos termos do art. 3º da IN-TCU 71/2012) e, em caso de insucesso da elisão do possível dano, providencie a imediata instauração de tomada de contas especial, mediante a autuação de processo específico, nos termos do art. 4º da IN TCU-71/2012;

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

81. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) determinar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que:

a.1) no prazo de 180 dias, adote medidas administrativas para caracterização ou elisão de possível dano ao erário decorrente dos pagamentos realizados por meio de OBTV ao Conveniente no

âmbito dos Termos de Parceria 1/2014 (Siconv 811724) e 1/2015 (Siconv 817096), e do Termo de Colaboração 47/2017 (Siconv 862708), em desacordo com o art. 14 do Decreto 3.100/1999 e os arts. 51 e 53 da Lei 13.019/2014, c/c o art. 64, *caput* e §§ 2º e 3º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, o art. 52, *caput* e §§ 2º e 3 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016, e a jurisprudência desta Corte (Acórdãos 597/2019-TCU-2ª Câmara e 7.139/2020-TCU-2ª Câmara), observados os princípios norteadores dos processos administrativos (nos termos do art. 3º da IN-TCU 71/2012) e, em caso de insucesso da elisão do possível dano, providencie a imediata instauração de tomada de contas especial, mediante a autuação de processo específico, nos termos do art. 4º da IN TCU-71/2012;

a.2) no prazo de 90 dias, adote providências para exigir a utilização de contas específicas, tanto por parte das parceiras quanto das executoras, nos ajustes firmados no âmbito da Lei 12.873/2013, em cumprimento ao § 4º do art. 41 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 424/2016, e aos arts. 51 e 53 da Lei 13.019/2014;

b) encaminhar o inteiro teor do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

c) arquivar o presente processo.”

É o relatório.

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.522/2024-GABPRES

Processo: 040.227/2023-5

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 29/07/2024

(Assinado eletronicamente)

THAIS CRUZ ANDREOZZI

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.