



TC 022.896/2013-9

Tipo: Tomada de Contas, exercício de 2012

Unidade Jurisdicionada: Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes).

Responsáveis: Paul Israel Singer (CPF 007.458.038-68), Roberto Marinho Alves da Silva (CPF 444.213.204-63) e Valmor Schiochet (CPF 501.206.119-53) (peça 3).

Procurador: não há

Proposta: Mérito. Contas Regulares com Ressalvas. Propostas de recomendações e de ciência.

I – INTRODUÇÃO

Trata-se de exame inicial da tomada de contas, exercício 2012, da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes).

Da entidade

2. A Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) foi criada no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego com a publicação da Lei 10.683, de 28 de maio de 2003 e instituída pelo Decreto 4.764, de 24 de junho de 2003.

3. Em consonância com a missão do Ministério do Trabalho e Emprego, tem o objetivo viabilizar e coordenar atividades de apoio à economia solidária em todo o território nacional, visando à geração de trabalho e renda, à inclusão social e à promoção do desenvolvimento justo e solidário.

4. A Senaes colabora com a missão do Ministério do Trabalho e Emprego fomentando e apoiando os empreendimentos econômicos solidários por meio de ações diretas ou por meio de cooperação e convênios com outros órgãos governamentais (federais, estaduais e municipais) e com organizações da sociedade civil que atuam com a economia solidária. (fonte: sítio institucional do Senaes: portal.mte.gov.br/ecosolidaria/secretaria-nacional-de-economia-solidaria).

5. Conforme DN TCU 117/2011, os responsáveis da Senaes não tiveram as contas de 2011 julgadas pelo Tribunal.

Exame das contas

6. O Relatório de Gestão (peça 2) foi elaborado conforme o art. 3º da IN 63/2010 c/c, art. 4º da DN/TCU 119/2012.

7. De acordo com o Relatório de Gestão, o total de recursos geridos no exercício de 2012 alcançou o montante de R\$ 79.772.236,69, conforme Demonstração dos Resultados para o Exercício de 2012 (peça 2, p. 86).

8. Os trabalhos de auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU) foram realizados entre 5/4/2013 e 19/6/2013 e compreenderam testes, análises e consolidação de informações, realizados ao longo do exercício, a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada (peça 5, p. 1).

9. Nas avaliações realizadas pela CGU, conforme Relatório de Auditoria Anual de Contas 201306146, a equipe constatou a não conformidade com o inteiro teor das peças e respectivos conteúdos exigidos pela IN 63/2010 e DN 119 e 124/2012-TCU, tendo sido adotadas, por ocasião



dos trabalhos de auditoria conduzidos junto à Unidade, providências que estão tratadas em itens específicos do relatório de auditoria da CGU. Foram identificadas inconsistências nas informações do quadro A.5.3 - Caracterização dos instrumentos de transferências vigentes no exercício de referência e nas metas físicas e financeiras de algumas ações (peça 5, p. 3-13).

10. O referido relatório contém quatro constatações, sendo uma relativa à gestão operacional e as demais relacionadas à área de transferências concedidas.

11. De acordo com o Certificado de Auditoria, duas constatações impactaram de forma relevante a gestão da unidade examinada (constatações 1.1.2.2 e 1.1.2.3), ensejando a proposta de julgamento da gestão desses responsáveis como regular com ressalvas (peça 6). O parecer do dirigente do controle interno foi no mesmo sentido (peça 7).

12. Na análise das constatações, realizada no tópico seguinte, optou-se por agrupá-las em razão dos processos a que se referem ou da natureza da proposta de encaminhamento.

Processos Conexos

TC-027.790/2011-8, Processo de Prestação de Contas, referente ao exercício de 2010, julgadas regulares e quitação plena aos responsáveis. Processo encerrado;

TC-021.636/2010-9, Contas de 2009, regulares com ressalvas dos Srs. Paul Israel Singer e Fabio José Bechara Sanchez. Processo encerrado;

TC-013.854/2008-8 Tomada de Contas Exercício de 2007; julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis Paul Israel Singer e Fábio José Bechara Sanchez, dando-lhes quitação. Sem determinações à Senaes. Processo encerrado;

TC-012.396/2007-8, Processo de Tomada de Contas Simplificada, exercício de 2006, julgadas regulares com ressalvas dos responsáveis Paul Israel Singer e Daniel Lopes de La Plata. Processo encerrado;

TC-010.298/2006-0 Tomada de Contas Exercício de 2005, julgamento pela regularidade com ressalvas dos Srs. Paul Israel Singer, Sonia Maria Portella Krupa, Fernando Kleiman, Fábio José Bechara Sanchez, Daniel Lopes de La Plata, Dione Soares Manetti e Antonio Haroldo Pinheiro Mendonça e dar-lhes quitação. Processo encerrado;

TC-006.660/2005-0 Tomada de Contas Exercício de 2004; julgar as contas dos Srs. Paul Israel Singer, Sonia Maria Portella Krupa, Fernando Kleiman, Daniel Lopes de La Plata, Antonio Haroldo Pinheiro Mendonça e Dione Soares Manetti regulares com ressalva e dar-lhes quitação. Processo encerrado;

TC-010.249/2004-9 Tomada de Contas Exercício de 2003. Processo encerrado;

Outros processos:

TC-032.417/2011-0 (Representação), determinou à Senaes que conclua, no prazo de até 120 (cento e vinte) dias, a análise das prestações de contas dos projetos relativos ao Convênio n. 15/2004 (Siafi n. 506.974) e, no caso de insuficiência de documentos comprobatórios da regularidade na aplicação dos recursos, instaure a devida tomada de contas especial, nos termos dos arts. 31, § 4º, e 38 da Instrução Normativa/STN n. 1/1997; encerrado.

TC-018.964/2014-1 (monitoramento) monitoramento do Acórdão 3179/2014 - TCU - Plenário, apensado ao TC-032.417/2011-0 – representação. Instrução da Unidade Técnica concluiu que a Senaes cumpriu as determinações de que tratam os itens 1.7.1.1 e 1.7.1.2 do Acórdão 389/2013-Plenário (parágrafos 18 a 20), não havendo providências adicionais a serem adotadas por parte desta unidade técnica. encerrado.

TC-019.319/2012-6, (monitoramento) monitorou o cumprimento do item 1.6 do Acórdão 3.173/2012-TCU-1ª Câmara (TC-021.636/2010-9). Processo encerrado.

13. Esta Unidade Técnica conclui não haver processos conexos que possam comprometer a gestão do exercício de 2012.



II – EXAME TÉCNICO

II.1 FALHA NO PROCESSO DE APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONVÊNIO SICONV 700868/2010, DEVIDO A NÃO OBSERVAÇÃO MINUCIOSA DAS PEÇAS QUE COMPÕEM A PRESTAÇÃO DE CONTAS; FALHA NO PROCESSO DE GERENCIAMENTO DOS BENS DO CONVÊNIO 15/2004 (SICONV 506974), TENDO HAVIDO REALOCAÇÃO DE BENS RELACIONADOS AO CONVÊNIO ANTES DE TER OCORRIDO O PROCESSO DE INVENTÁRIO; E ATUAÇÃO INTEMPESTIVA DA UJ NA ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONVÊNIO SICONV 702198 (CONSTATAÇÕES 1.1.2.1, 1.1.2.2 e 1.1.2.3)

14. As constatações em exame referem-se aos convênios Siconv 700868/2010, 506974/2004 e 702198/2008. Trata-se de falha no processo de aprovação da prestação de contas do convênio 700868, devido à não observação minuciosa das peças que compõem a prestação de contas, o que acarretou a reabertura da análise; no convênio 506974/2004, constatou-se inexistência de bens e equipamentos cujos documentos de aquisição encontravam-se devidamente registrados nos respectivos dossiês dos projetos e bens sem uso desde a aquisição; e atraso no encaminhamento da prestação de contas do convênio 702198/2008 em quase 4 meses em relação ao prazo limite estipulado pela Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011 (peça 5, p. 29, 35 e 43).

15. A Senaes se manifestou quanto aos pontos levantados pelo controle interno da seguinte forma:

Constatação	Convênio	Manifestação da Senaes
1.1.2.1	700868/2010	<p>Em 22 de março de 2013, a SENAES/MTE decide realizar novas diligências na prestação de contas após constatar que na publicação "Economia Solidária: Documentos, Trajetórias e Organização do Movimento" há um texto que trata de uma concepção partidária da economia solidária.</p> <p>Por ocasião da aprovação da prestação de contas a SENAES/MTE não observou tal fato, embora a publicação estivesse devidamente inserida no SICONV e cópias impressas tenham sido entregues à Secretaria. Na análise técnica buscou-se, sobretudo, verificar o cumprimento de metas e realização de atividades, enquanto que a análise detalhada e profunda dos conteúdos das publicações foi feita posteriormente.</p> <p>Trata-se de prerrogativa da Concedente e demais instâncias de controle de que, mesmo após aprovação da contas, pode-se, a qualquer tempo e nos prazos previstos nas normativas, solicitar documentação comprobatória, bem como realizar novas diligências para averiguação de indícios de irregularidade (peça 5, p. 31-33).</p>
1.1.2.2	506974/2004	<p>Informa que todos os bens constantes da Nota Técnica 575/2013/DPTEM/DP/SFC/CGU-PR, relativos aos Projetos 5186, 5204 e 6365 (CONSOL), do Convênio 1512004, foram localizados ou repostos pela Fundação Banco do Brasil. Informa, ainda, que os bens somente serão doados à Fundação Banco do Brasil (FBB) após a conclusão do processo de inventário, o que está previsto para o primeiro semestre de 2013. Além disso, os bens deverão ser utilizados na mesma finalidade para as quais foram adquiridos. Até que seja solucionado o processo de desfazimento dos bens, a responsabilidade pelo uso e guarda dos mesmos cabe à Conveniente. Não há ainda, portanto, documentação de doação dos referidos bens (peça 5, p. 39-41).</p>



Constatação	Convênio	Manifestação da Senaes
1.1.2.3	702198/2008	Em relação ao Convênio 702198/2008, a Prestação de Contas encontra-se em complementação pelo convenente, com atraso com base na Nota Informativa 04/2013/Senaes/MTE. No entanto, por meio do Ofício 017/2013, de 30 de abril de 2013, a Convenente informou que está com cadastramento pendente no SICONV em razão de Certidão Positiva de Débitos com a Fazenda Municipal. Apesar das tentativas, não conseguiu regularizar o cadastramento no Siconv e, em consequência, não consegue concluir a inserção da documentação solicitada pela Senaes/MTE. Dessa forma, a entidade convenente solicitou novas orientações da Senaes de como proceder, enquanto aguarda uma solução jurídica do litígio junto ao Poder Público Municipal. Naquele momento, a Senaes estava analisando quais procedimentos administrativos seriam cabíveis, de acordo com as normativas vigentes, tendo em vista que parte das exigências e solicitações já havia sido atendida (peça 5, p. 45-49).

16. A CGU considerou as justificativas insuficientes.

17. No que tange ao convênio 700868/2010, a CGU entendeu que, mesmo com posse dos exemplares, objeto do convênio, a Senaes não realizou uma análise detalhada, emitindo um parecer regular referente à publicação dos materiais pedagógicos e, conseqüentemente, aprovando a prestação de contas do convenente. Dessa forma, uma fragilidade no processo de análise de prestação de contas, por parte do concedente (Senaes), fez com que esta considerasse regular e favorável a execução do objeto de convênio, sendo que o mesmo possuía conteúdo inapropriado. (peça 5, p. 33).

18. De fato, a CGU confirma ser prerrogativa do Concedente realizar novas diligências, mesmo após a aprovação das contas, sempre que constatar a ocorrência de fatos novos que possam representar indícios de irregularidades. Contudo, no caso em tela, não ocorreram fatos novos que justificassem a reabertura da análise da prestação de contas. Tais fatos já haviam sido analisados pelo Concedente em primeira análise e considerados regulares, de acordo com o Parecer Financeiro 06/2013 - Senaes/MTE, de 06 de fevereiro de 2013, e Parecer Técnico 010/2013 - Senaes/MTE, de 01 de março de 2013 (peça 5, p. 33).

19. No caso da falha no processo de gerenciamento dos bens do Convênio 15/2004, a CGU salienta que, apesar das providências em andamento serem adequadas em relação à solução para a falha identificada na prestação de contas, houve falha do processo de gerenciamento dos bens relacionados ao convênio entre a Senaes e a FBB, mais especificamente naqueles relacionados aos projetos 5186, 5204 e 6365. A prestação de contas de tal convênio foi aprovada, e antes que houvesse ocorrido o processo de inventário, os bens foram realocados em outros projetos, até mesmo envolvendo outros convenentes.

20. Ressalta que essa falha de controle pode ocasionar diversas conseqüências, como desvios dos bens e equipamentos utilizados na execução do convênio, os quais deveriam ser devolvidos ao Concedente, sendo a este facultado a doação dos remanescentes, após a consecução do objeto conveniado, em prol da continuidade do programa do governo (peça 5, p. 41).

21. Relativamente à constatação 1.1.2.3, o controle interno esclareceu que a legislação é exaustiva no que tange aos documentos a serem conferidos e analisados pelo concedente, no momento da análise da prestação de contas. Ao Convenente, cabe ter conhecimento de todas as peças que compõem sua prestação de contas, sendo esse um dos pré-requisitos para que este possa vir a participar da celebração do termo de convênio. Já ao Concedente cabe a prerrogativa de aceitar ou rejeitar tal prestação, e, nesse último caso, exaurir as providências administrativas cabíveis para

a regularização das pendências. Contudo, é importante frisar que a inércia da Administração na análise da prestação de contas, de recursos repassados no âmbito de convênios, e na instauração da devida TCE, quando for o caso, é passível de responsabilização solidária pelos débitos que vierem a ser identificados.). Tal inconsistência foi observada também nos convênios Siconv 720038, 723596, 723636, 724445, 724918, 730606, 753073 e 753085, citados na constatação (peça 5, p. 43-54).

22. Considerando suas conclusões, a proposta do controle interno foi no sentido de recomendar a Senaes:

- a) Rever as rotinas existentes, aprimorando os controles internos instituídos de modo a formalizar a verificação dos itens para a análise da prestação de contas, preferencialmente com a adoção de check-list, que deve integrar formalmente o processo de análise.
- b) Instituir rotina para aprimoramento do processo de gerenciamento do bens remanescentes relacionados aos convênios sob sua responsabilidade, em consonância com os Termos de Convênios celebrados;
- c) Estabelecer um marco temporal único para todos os convênios que tenham a necessidade de complementação das suas prestações de contas, e caso seja ultrapassado tal prazo, realizar o enquadramento do Conveniente como inadimplente e instaurar a Tomada de Contas Especial.
- d) Realizar cursos intensivos, presenciais ou à distância, sobre a forma de proceder os registros no Siconv, considerando a possibilidade da realização de videoconferências.
- e) Produzir vídeos com o passo a passo da prestação da execução de convênios no Siconv e orientações específicas para a prestação de contas.
- f) Incluir os relatórios de supervisão da Senaes em aba de prestação de contas no Siconv, durante a execução do convênio.
- g) Exigir que as entidades convenientes comprovem possuir funcionários que participaram de cursos sobre a execução de convênios no Siconv.

Análise

23. De acordo com o descrito no relatório da CGU, as contratações em análise tratam de impropriedades na execução de convênios. O controle interno não reportou para as constatações em exame a ocorrência de dano ao erário, ou relatou constituírem situações recorrentes.

24. Dessa forma, as constatações descritas neste tópico podem ser consideradas falhas formais para as quais as análises do controle interno estão em consonância com a legislação e a jurisprudência deste Tribunal, sendo suficientes as recomendações feitas para as constatações 1.1.2.1 e 1.1.2.2.

25. No caso da constatação 1.1.2.3, deve-se avaliar se o atraso na entrega da prestação de contas do convênio ocorreu por fatores justificáveis e se a documentação da prestação de contas esteja de acordo com as normas legais e regulamentares e, ainda assim, que bem demonstre e comprove a boa e regular aplicação dos recursos públicos (art. 209, § 3º RI/TCU).

26. No caso em exame, não há evidências de que tenha ocorrido malversação na aplicação dos recursos financeiros do Convênio 702198/2008, visto que a única impropriedade citada diz respeito ao atraso na entrega da prestação de contas.

27. Dessa forma, cabe dar ciência à Senaes de que é irregular a falta de notificação das convenientes que estão em atraso na prestação de contas, bem como a conseqüente falta de registro de inadimplência e a ausência de instauração da competente tomada de contas especial, após tomadas todas as providências administrativas para cobrança e ressarcimento dos valores tidos como aplicados irregularmente, a exemplo do que aconteceu com os convênios Siconv 720038, 723596, 723636, 724445, 724918, 730606, 753073 e 753085, na Constatação 1.1.2.3 (peça 5, p. 45-



49) do Relatório da CGU, uma vez que contraria o art. 5º, inciso II, alínea h e 72, § 3º da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011.

II.2 O INDICADOR DE DESEMPENHO ADOTADO PELA UNIDADE NÃO É EFETIVO NA TOMADA DE DECISÃO GERENCIAL PARA A CORREÇÃO DE RUMOS DE FORMA TEMPESTIVA DEVIDO À SUA MEDIÇÃO TRIENAL (CONSTATAÇÃO 2.1.1.1)

28. Em análise do Relatório de Gestão da Senaes, o controle interno verificou apenas um indicador para a economia solidária, no âmbito do Programa 2029 - Desenvolvimento regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária e que se encontra sob responsabilidade da Secretaria. Segundo a CGU, a adoção de um indicador de desempenho com medição trienal, sem medições parciais, serve para aferição de desempenho de programas e ações do PPA, mas não é efetivo para tomada de decisão gerencial e consequente correção de rumos de forma tempestiva. (constatação 2.1.1.1, peça 5. p. 57).

29. A unidade examinada manifestou-se no sentido de que está consciente de que faz-se necessário a implantação de instrumentos que viabilizem o acompanhamento da execução das suas ações específicas no decorrer de cada exercício, possibilitando a tomada de decisão gerencial para a correção de rumos de forma tempestiva, conforme constatado pela equipe da CGU. Cita que está em implantação o Sistema de Informações de Projetos de Economia Solidária – SIPES, por meio do qual será possível acompanhar e avaliar as ações da Senaes/MTE, corrigir eventuais erros e mensurar o impacto da política de economia solidária e a sua contribuição para os principais objetivos do governo federal, principalmente no que diz respeito à superação da pobreza extrema (peça 5. p. 57).

30. A CGU entendeu que a fórmula de cálculo do indicador permite apenas a aferição do percentual do cumprimento da meta estabelecida. Assim, salienta que o indicador não é útil para a gestão da unidade, não é efetivo na tomada de decisão gerencial de forma a permitir a correção de rumos tempestivamente.

31. A CGU considerou as justificativas insuficientes e recomendou à entidade instituir indicadores de desempenho da gestão que sejam úteis para o processo de tomada de decisão gerencial, e não apenas de aferição do cumprimento de metas, e com medição ao menos anual, permitindo ao gestor a correção de rumos quanto ao desempenho das políticas públicas. (peça 5, p. 59).

Análise

32. As constatações descritas neste tópico podem ser consideradas falhas formais para as quais as análises do controle interno estão em consonância com a legislação e a jurisprudência deste Tribunal, sendo suficiente as recomendações feitas.

III – CONCLUSÃO

33. No que tange à constatação 1.1.2.3 do Relatório da CGU (Peça 5, p. 45-49), os seguintes elementos respaldam a opinião de regularidade com ressalvas das contas dos administradores:

- a) falta de notificação das convenientes que estão em atraso na prestação de contas (convênios Siconv 720038, 723596, 723636, 724445, 724918, 730606, 753073 e 753085)
- b) falta de registro de inadimplência (convênios Siconv 720038, 723596, 723636, 724445, 724918, 730606, 753073 e 753085)



c) ausência de instauração da competente tomada de contas especial, após tomadas todas as providências administrativas para cobrança e ressarcimento dos valores tidos como aplicados irregularmente (convênios Siconv 720038, 723596, 723636, 724445, 724918, 730606, 753073 e 753085)

34. Nas demais (constatações 1.1.2.1 e 1.1.2.2 do Relatório da CGU, Peça 5), houve fatos que constituíram impropriedades de natureza formal, relatadas nos parágrafos 14 a 31 (itens II.1, e II.2) desta instrução e das quais não resultou dano ao erário.

35. Diante do exposto, entende-se que as recomendações do órgão de controle interno e aquelas aqui propostas são suficientes e possibilitam o julgamento do presente processo pela regularidade com ressalva das contas.

IV – BENEFÍCIO DO CONTROLE

2. Os benefícios do controle decorrentes da análise da prestação de contas coadunam-se com incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública (“melhorias na organização, na forma de atuação”), previstos no Parágrafo Único do art. 3º da Portaria - TCU 82/2012 c/c o item 56.9 do documento intitulado “Orientações para Benefícios do Controle”, aprovado pela Segecex. O VRF não se aplica a este processo.

V– PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) **julgar regulares com ressalva**, as contas do Sr. Paul Israel Singer (CPF 007.458.038-68), dando-se quitação, nos termos dos artigos 1º, inciso I, 16, inciso II, 18, e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, considerando que as contas evidenciam impropriedades de natureza formal, relatadas na constatação 1.1.2.3 do relatório da CGU (peça 5) e nos parágrafos 14 a 27 (item II.1) desta instrução e das quais não resultou dano ao erário:

b) **julgar regulares** as contas dos seguintes responsáveis citados no Rol (peça 3), dando-lhes quitação plena:

Responsáveis: Roberto Marinho Alves da Silva (CPF 444.213.204-63) e Valmor Schiochet (CPF 501.206.119-53).

c) **dar ciência** à Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), de que é irregular a falta de notificação das convenientes que estão em atraso na prestação de contas, bem como a consequente falta de registro de inadimplência e a ausência de instauração da competente tomada de contas especial, após tomadas todas as providências administrativas para cobrança e ressarcimento dos valores tidos como aplicados irregularmente, a exemplo do que aconteceu com os convênios Siconv 720038, 723596, 723636, 724445, 724918, 730606, 753073 e 753085, na Constatação 1.1.2.3 (peça 5, p. 45-49) do Relatório da CGU, uma vez que contraria o art. 5º, inciso II, alínea h e 72, § 3º da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011.

d) **arquivar** os presentes autos.

SecexPrevidência, 2ª Diretoria, em 28/4/2015.

(Assinado eletronicamente)
Cláudio Márcio Ribeiro
AUFC – Matr. 7595-7