



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE RESTOS A PAGAR DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital

Departamento de Transferências da União

*Exercício* 2018

Relatório nº 201801713

08 de agosto de 2019

**Controladoria-Geral da União - CGU**  
**Secretaria Federal de Controle Interno**

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE RESTOS A PAGAR DE TRANSFERÊNCIAS  
VOLUNTÁRIAS*

**Órgão: Ministério da Economia**

**Unidade Examinada: Departamento de Transferências da União**

**Município/UF: Brasília/Distrito Federal**

**Ordem de Serviço: 201801713**

**Missão**

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

**Avaliação dos Resultados da Gestão**

Consiste na avaliação da gestão de órgãos ou entidades da Administração Pública do Poder Executivo Federal por meio de um macroprocesso diretamente relacionado ao cumprimento da missão institucional da unidade avaliada.

# QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de Auditoria de Avaliação de Restos a Pagar (RAP) oriundos de transferências voluntárias, sob o prisma da eficiência alocativa.

A partir do escopo selecionado, os RAP de transferências voluntárias oriundos do SICONV, exercícios 2008 a 2018, buscou-se responder se os saldos de RAP de instrumentos existentes no SICONV foram inscritos visando a eficiência alocativa dos recursos públicos e se há oportunidade de melhoria no processo de inscrição de RAP, estabelecido na legislação vigente de transferências voluntárias, visando a eficiência alocativa dos recursos públicos.

## POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Em vista do cenário de restrição fiscal atualmente vigente no Brasil, torna-se imprescindível a maximização dos recursos orçamentários, alocando o orçamento em ações factíveis, obedecendo o valor estimado e o tempo planejado. A existência de RAP, oriundos de instrumentos sem previsão de execução, concluídos ou encerrados, pode indicar créditos orçamentários ociosos ou mal administrados. Além disso, contraria a legislação pertinente às Transferências Voluntárias da União.

## QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

A partir do cruzamento entre dados extraídos do Tesouro Gerencial/SIAFI e dados extraídos do Portal de Convênios - SICONV, foram relacionadas entre si os instrumentos de transferências e respectivos empenhos inscritos em RAP. A análise pautou-se pela segmentação do estoque de RAP de acordo com os diversos estágios de execução dos instrumentos de transferência.

Verificou-se existência de cerca de R\$ 3 bilhões relativos a instrumentos com situações que, a priori, não deveriam estar com empenhos inscritos em RAP, conforme segue:

- ✓ instrumentos não assinados;
- ✓ Instrumentos inadimplentes;
- ✓ Instrumentos encerrados sem conclusão;
- ✓ Instrumentos na fase de prestação de contas;
- ✓ Instrumentos concluídos;

Recomendou-se ao Departamento de Transferências da União – DETRU, do Ministério da Economia, que oficie os órgãos concedentes sobre esses empenhos inscritos em RAP e realize melhorias na gestão do SICONV, para que os instrumentos dos convênios e contratos de repasse não se encerrem com saldos de RAP ainda inscritos.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CGU: Controladoria-Geral da União

LOA: Lei Orçamentária Anual

RAP: Restos a Pagar

RP: Resultado Primário

SICONV: Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

DETRU: Departamento de Transferências da União

SIAFI: Sistema Integrado de Administração Financeira

STN: Secretaria do Tesouro Nacional

SISG: Sistema de Serviços Gerais

TCU – Tribunal de Contas da União

# SUMÁRIO

<b>QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?</b>	<b>4</b>
<b>SUMÁRIO</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>1. VISÃO GERAL</b>	<b>7</b>
<b>2. ESCOPO</b>	<b>11</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>13</b>
<b>1. Elevado nível de RAP na execução das despesas discricionárias, que processadas com a efetiva obediência à cronologia dos pagamentos, pode comprometer a execução financeira do orçamento vigente.</b>	<b>13</b>
<b>2. Propostas de transferências voluntárias, com inscrição em RAP no valor de R\$ 1.695.665.428,88, sem a devida assinatura, contrariando o art. 29 da Portaria Interministerial nº 424/2016.</b>	<b>15</b>
<b>3. Instrumentos com data limite para prestação de contas vencida ou inadimplentes, com estoque de RAP, contrariando o art. 59 da Portaria Interministerial nº 424, de 30/12/2019.</b>	<b>19</b>
<b>4. Instrumentos de Transferências anulados, cancelados ou rescindidos, com estoque em RAP, contrariando ao que estabelece o art. 68, § 1º, da Portaria Interministerial nº 424, de 30/12/2016.</b>	<b>24</b>
<b>5. Baixa eficiência alocativa decorrente da implementação dos art. 60 e 64 da Portaria Interministerial nº 424, cujo estoque de RAP pode ficar bloqueado por até dois anos antes da conclusão da prestação de contas, gerando endividamento fictício.</b>	<b>26</b>
<b>6. Identificação de 126 Notas de Empenho inscritas em RAP relativas a Instrumentos de Transferências concluídos, totalizando R\$ 114.428.678,99, contrariando o art. 60, da Portaria Interministerial nº 424, de 30/12/2016.</b>	<b>30</b>
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>32</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>33</b>
<b>ANEXO</b>	<b>34</b>

# INTRODUÇÃO

## 1. Visão Geral

Este relatório apresenta a análise dos RAP das Transferências Voluntárias da União, constantes do SICONV, nos exercícios de 2008 a 2018, com foco na verificação da eficiência alocativa dos recursos públicos na etapa de inscrição de RAP, e por consequência, se há oportunidade de melhoria na legislação vigente sobre o processo de inscrição.

As transferências voluntárias da União constituem um sistema de cooperação entre os entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas, além das organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, para execução de ações de interesse recíproco financiadas com recursos do orçamento federal. São regidas pelo Decreto nº 6.170, de 21 de julho de 2007<sup>1</sup>, que regulamenta o art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967<sup>2</sup> e o art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993<sup>3</sup>. O Decreto, por sua vez, é regulamentado pela Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016<sup>4</sup>.

Os instrumentos geralmente utilizados nas transferências voluntárias são: convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de colaboração e termos de fomento. Tais instrumentos são operacionalizados por diversos atores, primordialmente:

- Concedente: órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta responsável pela transferência dos recursos financeiros e pela descentralização dos créditos orçamentários destinados a execução do objeto;
- Conveniente: órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera do governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos responsável pela execução do objeto pactuado;
- Mandatária: instituição ou agente financeiro público federal que faz a intermediação das transferências de recursos realizadas por meio de contrato de repasse;
- Proponente: órgão ou entidade pública ou privada sem fins lucrativos que manifeste, por meio de proposta de trabalho, interesse em firmar convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de colaboração ou termo de fomento;

---

<sup>1</sup> Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.

<sup>2</sup> Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;

b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

<sup>3</sup> Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

<sup>4</sup> Art. 1º. Esta Portaria regula os instrumentos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

- Contratante: órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, que pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento, por intermédio de instituição financeira federal (mandatária) mediante celebração de contrato de repasse;
- Contratado: órgão ou entidade da administração pública, direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a administração federal pactua a execução de contrato de repasse.

O Decreto nº 6.170/2007 instituiu o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV e desde 2008 os convênios e contratos de repasse são nele operacionalizados.

O SICONV é o sistema informatizado utilizado pelo Governo Federal para registrar os processos de transferências de recursos por meio de instrumentos de transferências, que vão desde sua proposição e análise, passando pela celebração, liberação de recursos e acompanhamento da execução, até a prestação de contas. Todas as informações referentes aos instrumentos encontram-se registradas no SICONV e são abertas à consulta pública na internet, na Plataforma +Brasil<sup>5</sup>.

Em relação ao escopo da auditoria, este relatório apresenta a análise dos estoques inscritos em Restos a Pagar (RAP) do Governo Federal relativos às transferências voluntárias operacionalizadas no SICONV. A avaliação se restringiu àqueles empenhos oriundos do Sistema, no período de 2008 a 2018. O trabalho buscou identificar possíveis deficiências passíveis de correção, visando o aperfeiçoamento da alocação de recursos públicos.

A relevância do processo é evidente na medida em que o pagamento de despesas de RAP podem comprometer o atingimento da meta de resultado primário<sup>6</sup> no exercício do pagamento, pressionando para que novas despesas do exercício vigente não sejam pagas e acabem se tornando em novos RAP. Por outro lado, nem sempre a inscrição em RAP representa uma obrigação. Há casos, em que o cancelamento dessas inscrições foi esquecido ou negligenciado na conclusão dos instrumentos de transferências.

Neste período de restrição fiscal torna-se importante a maximização dos recursos orçamentários, alocá-lo em ações factíveis, obedecendo o valor estimado e o tempo planejado. A existência de RAP, se mal utilizado, pode indicar recursos ociosos, mal alocados ou mal administrados.

O presente trabalho está fundamentado nos seguintes dispositivos:

- **Lei Complementar nº 101/2000** - Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências;

---

<sup>5</sup> <http://plataformamaibrasil.gov.br>

<sup>6</sup> O resultado primário é definido pela diferença entre receitas e despesas do governo, excluindo-se da conta as receitas e despesas com juros. Caso essa diferença seja positiva, tem-se um “superávit primário”; caso seja negativa, tem-se um “déficit primário”.

<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-resultado-primario>. Acessado em 25/03/2019, às 15:12.

- **Lei nº 4.320/1964** - Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;
- **Decreto nº 93.872/1986** - Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências.
- **Decreto nº 6.170/2007** - Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.
- **Portaria Interministerial nº 424/2016** - Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências.

Antes da exposição dos resultados, será feita uma breve introdução a respeito dos RAP.

O orçamento brasileiro é anual, o que significa que deve ser aprovado e executado para o prazo de um ano. É previsto, porém, uma exceção no caso de despesas empenhadas, que não foram pagas dentro do exercício financeiro, ou seja, até 31 de dezembro do ano vigente. Nesse caso, elas podem ser inscritas para o próximo ano à conta de restos a pagar, distinguindo-se as processadas das não processadas (art. 36 da Lei nº 4.320/64). Isso garante que o orçamento para tal despesa permaneça disponível no ano seguinte e posteriores<sup>7</sup>, caso necessário.

Os RAP estão relacionados aos estágios da despesa pública, conforme as seguintes etapas:

- **Empenho** - é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Cumpre registrar que é vedada a realização de despesa sem prévio empenho e que o empenho da despesa não pode exceder o limite dos créditos concedidos na Lei Orçamentária Anual (LOA);
- **Liquidação** - consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Essa verificação tem por fim apurar: a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar; a quem se deve pagar a importância para extinguir a obrigação; e
- **Pagamento** - a ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga, sendo registrada em documentos processados pelos serviços de contabilidade.

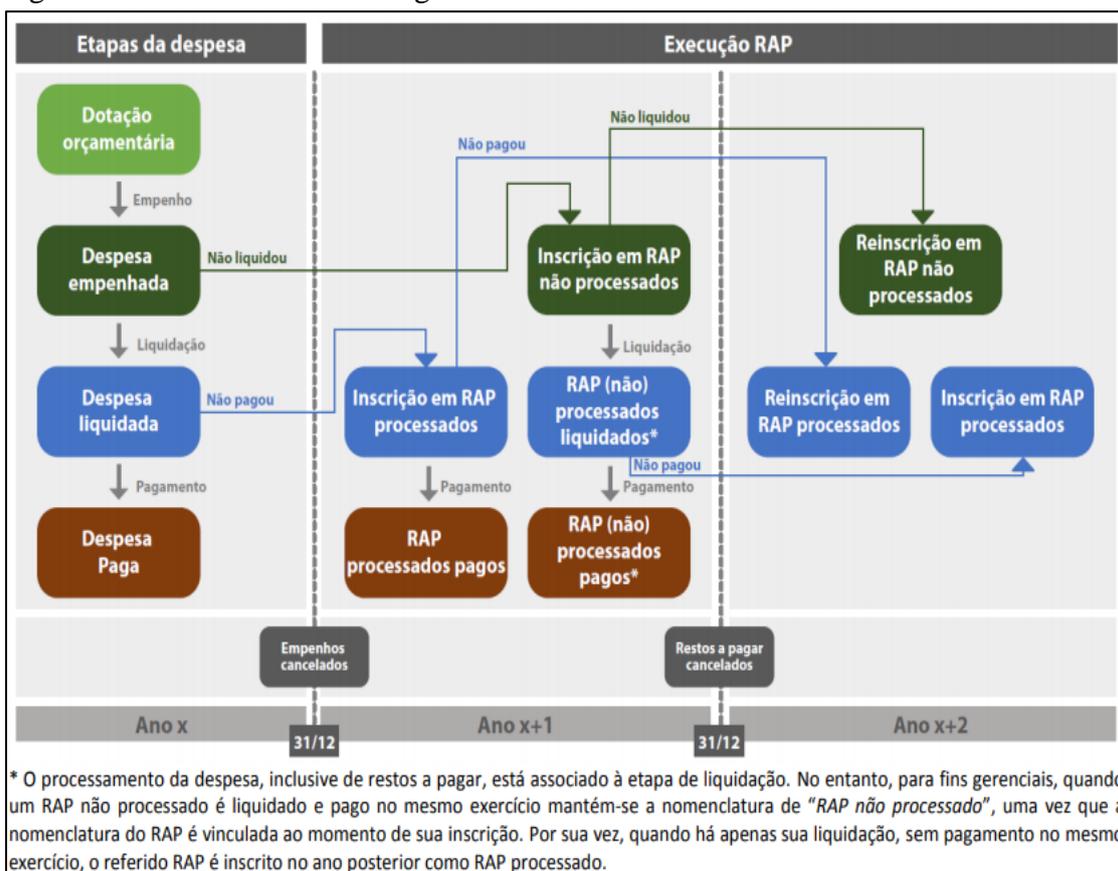
A existência de obrigação de desembolso financeiro pelo Estado, ao ultrapassar o exercício atual, será transferida mediante o uso de RAP. Ou seja, as despesas empenhadas, condicionadas aos limites fixados, à conta das fontes de recursos correspondentes, com base na legislação vigente, não pagas até 31 de dezembro, poderão ser contabilizadas em RAP para pagamento no exercício seguinte.

---

<sup>7</sup> O Decreto 93.872, de 23/12/1986, regulamenta a utilização dos Restos a Pagar na Seção VIII – Restos a Pagar.

Os Restos a Pagar - RAP são classificados inicialmente em processados e não processados. O segundo estágio da despesa pública, a liquidação, é que determina a classificação a ser dada. Consideram-se RAP processados, as despesas empenhadas, liquidadas e não pagas até 31 de dezembro do exercício. Da mesma forma, consideram-se RAP não processados, as despesas empenhadas, porém não liquidadas até 31 de dezembro do exercício. O art. 67 do Decreto nº 93.872/86 regula as condições para inscrição das despesas públicas em RAP no encerramento do exercício financeiro, bem como suas condições de validade, bloqueio e cancelamento. A figura a seguir mostra o fluxo dos RAP.

Figura 01: Fluxo de Restos a Pagar



Fonte: Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar - STN - 2018

O RAP, portanto, é um instrumento legal que permite compatibilizar o princípio da anualidade orçamentária, que limita as autorizações de gasto ao exercício financeiro, a despesas que por alguma razão não possam cumprir todos os estágios da execução dentro do exercício em que foram empenhadas.

Nesse contexto, o objetivo do trabalho é verificar a conformidade dos atos relativos a inscrição dos RAP de transferências voluntárias da União, com foco na eficiência alocativa.

A partir do escopo selecionado, qual seja, os Restos a Pagar - RAP de transferências voluntárias oriundos do SICONV, nos exercícios de 2008 a 2018, buscou-se responder as seguintes questões:

- ✓ As transferências voluntárias, com o respectivo estoque de RAP, estão em conformidade com o estágio atual do ciclo de vida dos instrumentos de transferência, resultando em alocações eficientes dos recursos públicos?
- ✓ Há oportunidade de melhoria no processo de inscrição de RAP de transferências voluntárias visando a eficiência alocativa?

Cabe salientar que a presente análise não contempla a totalidade dos recursos de transferências voluntárias, tendo em vista a existência de outros sistemas, contrariando o estabelecido no art. 18-B, do Decreto nº 6.170/2007, qual seja:

*“... todos os órgãos e entidades que realizem transferências de recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União por meio de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria ainda não interligadas ao SICONV, deverão utilizar esse sistema”.*

Por fim, cabe ressaltar que o parágrafo único do referido Decreto orienta os órgãos e entidades que possuam sistema próprio de gestão de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria a realizar a integração eletrônica dos dados relativos às suas transferências ao SICONV, passando a realizar os procedimentos de liberação de recursos, acompanhamento e fiscalização, execução e prestação de contas diretamente no Sistema.

## 2. Escopo

A análise da Eficiência Alocativa pautou-se pela segmentação do estoque de RAP, focalizando os valores existentes em transferência voluntárias, unicamente nos estoques das operações relativas aos instrumentos de transferência existentes no Portal de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV.

Seguindo esse procedimento, há um estoque de RAP, oriundos do SICONV, em janeiro de 2019, de aproximadamente R\$ 23,6 bilhões, dos quais R\$ 7 bilhões empenhados até 2016.

Tabela 01: RAP SICONV

Ano de Empenho/Instrumento	Total RAP	Percentual
Até 2016	7.067.394.902,53	30,0%
2017	7.831.093.468,41	33,2%
2018	8.679.132.803,43	36,8%
<b>Total</b>	<b>23.577.621.174,37</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Tesouro Gerencial/SICONV

A partir de dados extraídos do Tesouro Gerencial<sup>8</sup> e do SICONV<sup>9</sup>, foram relacionados entre si os instrumentos e respectivos empenhos inscritos em RAP.

<sup>8</sup> Tabela denominada Siafi\_RAP\_2004\_a\_2018\_conv, por meio de consulta ao Tesouro Gerencial, extraídos em fevereiro de 2019, referentes aos estoques existentes em RAP relacionados a instrumentos de transferência, posicionados em janeiro de 2019.

<sup>9</sup> Tabela denominada Siconv\_convênio, extraída do endereço eletrônico [http://portal.convênios.gov.br/images/docs/CGSIS/csv/siconv\\_convênio.csv.zip](http://portal.convênios.gov.br/images/docs/CGSIS/csv/siconv_convênio.csv.zip), Portal de Convênios, opção Download de Dados, na opção Convênios, onde se encontra disponível o arquivo siconv\_convênio.csv.zip, atualizado diariamente. Download de dados em 24/01/2019, relativos a operações no SICONV até 23/01/2019.

Para efeito da análise realizada, segregaram-se os instrumentos de transferência nas seguintes classificações abaixo, a partir da situação relativa ao ciclo de vida dos instrumentos no SICONV:

- Instrumentos não assinados:
  - Proposta/Plano de Trabalho Aprovado;
  - Proposta/Plano de Trabalho Complementado em Análise;
  - Proposta/Plano de Trabalho Complementado Enviado para Análise;
  - Sem situação informada no SICONV.
  
- Instrumentos inadimplentes:
  - Aguardando Prestação de Contas;
  - Inadimplente.
  
- Instrumentos encerrados sem conclusão:
  - Cancelado;
  - Convênio Anulado;
  - Convênio Rescindido;
  
- Instrumentos na fase de prestação de contas:
  - Prestação de Contas Comprovada em Análise;
  - Prestação de Contas em Análise;
  - Prestação de Contas em Complementação;
  - Prestação de Contas enviada para Análise;
  - Prestação de Contas Iniciada Por Antecipação;
  
- Instrumentos concluídos:
  - Prestação de Contas Aprovada;
  - Prestação de Contas Aprovada com Ressalvas;
  - Prestação de Contas Concluída<sup>10</sup>;
  - Prestação de Contas Rejeitada.

---

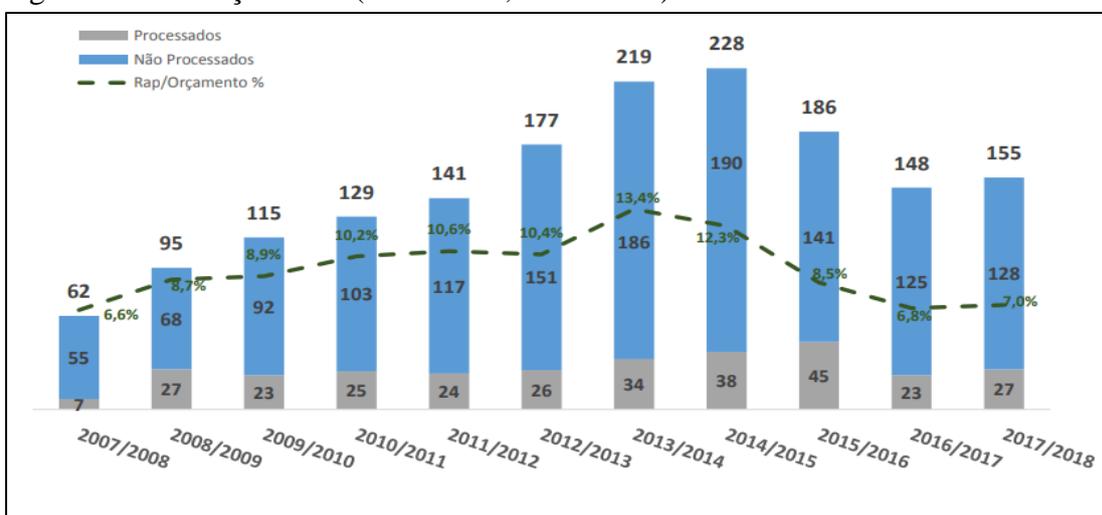
<sup>10</sup> As situações: Prestação de Contas Aprovada; Prestação de Contas Aprovada com Ressalvas e Prestação de Contas Rejeitada são o veredito da análise da prestação de contas dos instrumentos de transferências. A Prestação de Contas Concluída trata-se da situação seguinte ao veredito dado à prestação de contas, para compatibilização com a situação no SIAFI.

# RESULTADOS DOS EXAMES

## 1. Elevado nível de RAP na execução das despesas discricionárias, que processadas com a efetiva obediência à cronologia dos pagamentos, pode comprometer a execução financeira do orçamento vigente.

Conforme Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, o aumento de R\$ 6,8 bilhões no exercício de 2018 em relação ao ano de 2017 representa o terceiro menor percentual, em relação ao orçamento da série nos últimos 10 anos, sendo superior apenas ao percentual de 6,6% verificado em 2008 e o de 6,8% verificado em 2017.

Figura 02 - Evolução RAP (2007-2018, em bilhões)



Fonte: Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar – STN

Os vultosos valores em estoques de restos a pagar passam a ser um risco a ser administrado.

O art. 58 e 59 da Lei nº 4.320, de 17/03/1964, descreve a natureza do empenho e define que “o empenho de despesa [...] cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” e “... não poderá exceder o limite dos créditos concedidos”. Da mesma forma, os restos a pagar, oriundos de empenho, mantêm a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição para os exercícios seguintes.

A EC nº 95/2016 acrescentou à meta de superávit primário, a obrigatoriedade do cumprimento do teto de gasto para as despesas primárias. Essas medidas restritivas limitam a execução financeira, que apesar de incluir os restos a pagar pagos em 2016, não leva em conta o elevado estoque ainda existente.

Ainda que se tratem de despesas discricionárias, o art. 5º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, determina que “cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação

de serviços, deve obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada”.

O desrespeito à cronologia de pagamento é passível de penalização, inclusive do contratado, se configuradas preterições, modificações ou vantagens que comprovadamente concorram para a consumação dessa ilegalidade, conforme previstas no art. 92, da Lei nº 8.666/1993.

Neste sentido, a Instrução Normativa nº 2, de 6 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a observância da ordem cronológica de pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, no âmbito do Sistema de Serviços Gerais – SISG, também reforça o respeito à ordem cronológica.

Em 2018 havia R\$ 155,3 bilhões em estoque de RAP, dos quais R\$ 55 bilhões correspondiam a estoques, cujas Notas de Empenho - NE são anteriores a 2017. Desse valor, R\$ 45,9 bilhões correspondiam a Despesas Discricionárias.

Tabela 02: Análise Comparativa LOA e RAP 2018 (em bilhões)

<b>Resultado Primário</b>	<b>LOA 2018 (R\$)</b>	<b>Estoque de RAP 2018 (R\$)</b>	<b>% RAP em relação à LOA</b>
<b>Obrigatórias</b>	3.365.314.598.250,00	64.803.959.349,42	1,93%
<b>Discricionárias</b>	139.606.484.382,00	90.515.339.550,07	<b>64,84%</b>
<b>Total</b>	<b>3.504.921.082.632,00</b>	<b>155.319.298.899,49</b>	<b>4,43%</b>
<b>% Discricionárias/Total</b>	<b>3,98%</b>	58,28%	

Fonte: SIOP

Na análise comparativa, conforme a tabela 02, em 2018 as despesas discricionárias na Lei Orçamentária Anual - LOA somavam R\$ 139,6 bilhões e representavam quase 4% do total da LOA. Contudo, se houvesse prioridade para pagamento das despesas obrigatórias, sobre esse total, em tese, R\$ 64,8 bilhões seriam destinados ao pagamento das despesas obrigatórias em estoque de RAP, o que reduziria quase pela metade o orçamento para despesas discricionárias.

Além disso, verifica-se na tabela, que as despesas obrigatórias em RAP representavam 1,9% das despesas obrigatórias constantes da LOA. Por outro lado, as despesas discricionárias existentes em RAP correspondiam a 64,8% das despesas discricionárias constantes da LOA.

Esse elevado percentual representa um alto risco ao equilíbrio fiscal e indica problemas na aquisição de produtos e contratação de serviços pela administração pública.

Em relação à parte que cabe às transferências voluntárias, verifica-se um problema de eficiência no atual processo de alocação de recursos orçamentários, que poderá ser verificada mais à frente na análise dos instrumentos existentes no SICONV.

Na fase de celebração de contrato, muitas vezes não ocorrem escolhas de proponentes que atendam aos requisitos para celebração de contrato e nem é fácil a substituição por aqueles que possuem os requisitos.

Durante as fases de execução e de prestação de contas, ocorrem muitos casos em que não há obediência ao planejamento, aos normativos e a legislação vigente. Muitas vezes nada acontece aos responsáveis pelos descumprimentos.

O processo não beneficia os bons administradores, nem tão pouco pune os maus administradores, sejam eles convenientes ou concedentes.

Esses aspectos levam a uma orçamentação que não consegue respeitar o princípio da anualidade e dá origem a uma das causas do atual estoque de restos a pagar. Esse quadro é consequência da ineficiência na alocação dos recursos orçamentários, que promoverá uma concorrência entre o orçamento vigente e os estoques de restos a pagar. O elevado nível de RAP relativos a despesas discricionárias, se processadas com a efetiva obediência à cronologia dos pagamentos, representa um risco a execução financeira do orçamento vigente, que pode deixar de ser pago no exercício corrente, em função da precedência dos pagamentos dos RAP.

## **2. Propostas de transferências voluntárias, com inscrição em RAP no valor de R\$ 1.695.665.428,88, sem a devida assinatura, contrariando o art. 29 da Portaria Interministerial nº 424/2016.**

Com base no cruzamento de dados do SICONV e SIAFI, realizados em fevereiro de 2019, referentes aos exercícios de 2008 a 2018, verificou-se que haviam 2.613 propostas de transferências de recursos sem assinatura, representando um total de 2.730 notas de empenhos inscritos em RAP. O valor total de propostas não assinadas encontradas nos cruzamentos de dados inscritos em RAP foi de R\$ 1,69 bilhão, que apesar de constarem no cadastro do SICONV, até o momento são apenas propostas/planos de trabalho em análise.

No Decreto nº 6.170/2007 está previsto que na celebração dos instrumentos, o órgão concedente é obrigado a empenhar o valor total a ser utilizado pelo conveniente no exercício. Além disso, se o instrumento tiver vigência plurianual, o registro no SIAFI deve ser efetuado em conta contábil específica dos valores programados para cada exercício subsequente.

No entanto, a Portaria nº 424/2016, em seu art. 29, estabelece que “a concedente ou a mandatária deverão cancelar os pré-empenhos e empenhos das propostas que não tiveram os instrumentos celebrados até o final do exercício financeiro”.

No art. 32, da Portaria nº 424/2016, temos que “**a eficácia dos instrumentos fica condicionada à publicação** do respectivo extrato no Diário Oficial da União, que será providenciada pela concedente, no prazo de até **20 (vinte) dias** a contar **de sua assinatura**”. (Grifo nosso)

Por outro lado, existe a preocupação em relação ao cumprimento do que determinam os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, em relação às emendas individuais impositivas. O art. 166 estabelece que:

*"[...]*

*§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida*

*prevista no projeto encaminhado pelo Poder /executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.*

*[...]*

*§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.*

*§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não será de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.*

*[...]*

*§ 14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:*

*I – até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao poder Legislativo as justificativas do impedimento;*

*II – até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;*

*III – até 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;*

*IV – se, até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.*

*§ 15. Após o prazo previsto no inciso IV do § 14, as programações orçamentárias previstas no § 11 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 14.*

*§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6 (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.*

*§ 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.*

*§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.”*

Aprovada a lei orçamentária, torna-se um dever a execução de emendas individuais, desde que observadas as condições e limitações vigentes. A obrigatoriedade está explicitada no art. 62 da LDO de 2018, em que “é obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, das programações decorrentes de emendas de que trata esta Seção”. Contudo, como se pode verificar no art. 6º, § 4º, inciso II, alínea ‘d’, da mesma lei, as despesas decorrentes de programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais e de execução obrigatória nos termos do art. 166, §§ 9º e 11, da Constituição são discricionárias, cujo identificador de Resultado Primário - RP é RP 6.

Não se tratam, portanto, de despesas obrigatórias e por isso estão sujeitas a contingenciamento.

Com relação às Emendas Impositivas, na Portaria Interministerial nº 10, de 23/01/2018 verifica-se a preocupação e o esforço de se estabelecer “procedimentos e prazos para apresentação, registro e operacionalização das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, e prazos e procedimentos para a superação de impedimentos técnicos, com vista ao atendimento do disposto no art. 166, §§ 9º a 18, da Constituição Federal”. A tabela 03 exibe os valores de RAP referente às propostas sem assinatura, por exercício da NE:

Tabela 03: RAP Referentes a Instrumentos Não Assinados por Exercício da NE.

Ano	Qtde NE	Estoque de RAP (R\$)	Estoque de RAP Acum (R\$)	% RAP	% RAP Acum
2009	23	5.151.250	5.151.250	0,3%	0,3%
2010	2	672.558	5.823.808	0,0%	0,3%
2011	1	100.000	5.923.808	0,0%	0,3%
2012	2	490.000	6.413.808	0,0%	0,4%
2013	7	1.863.042	8.276.850	0,1%	0,5%
2014	28	10.952.234	19.229.085	0,6%	1,1%
2015	36	25.189.639	44.418.725	1,5%	2,6%
2016	140	53.452.363	97.871.089	3,2%	5,8%
2017	998	539.936.172	637.807.261	31,8%	37,6%
2018	1.493	1.057.858.167	1.695.665.428	62,4%	100%
<b>Total</b>	<b>2.730</b>	<b>1.695.665.428</b>		<b>100%</b>	

Fonte: Tesouro Gerencial/SICONV

Observa-se, que pela data de emissão do empenho, pouco mais de 30% dos valores inscritos em RAP, que representam aproximadamente 45% do quantitativo de NE, referem-se a propostas ou instrumentos anteriores a 2018. Desse montante, constatou-se que os casos de RAP de propostas não assinados estão concentrados nos Ministérios do Desenvolvimento Regional; da Saúde; e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com aproximadamente 90% do total. Somente o Ministério do Desenvolvimento Regional concentra 64,7% dos RAP, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 04 – RAP de propostas não assinadas por Órgão.

Cód.	Órgão UGE - Órgão Superior	Qtde	Estoque de RAP (R\$)	% Acum
53000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	1.101	1.096.926.205,15	64,7
36000	MINISTÉRIO DA SAÚDE	819	322.288.983,18	83,7
22000	MINIST. DA AGRICUL., PECUÁRIA E ABAST.	323	107.498.268,02	90,0
55000	MINISTÉRIO DA CIDADANIA	220	64.412.811,01	93,8
54000	MINISTÉRIO DO TURISMO	71	35.325.610,88	95,9
30000	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	72	22.267.672,64	97,2
24000	MINIST. DA CIÊNCIA, TECNOL., INOV. E COMUM.	45	19.501.915,75	98,4
26000	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	44	17.877.370,47	99,4
44000	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	26	8.020.250,00	99,9
25000	MINISTÉRIO DA ECONOMIA	7	1.200.000,00	100,0
81000	MINIST. MULHER, FAMÍLIA E DIREITOS HUMANOS	2	346.341,78	100,0
	<b>Total</b>	<b>2.730</b>	<b>1.695.665.429</b>	

Fonte: Tesouro Gerencial/SICONV

Em relação às emendas individuais, ainda que exista obrigatoriedade, não se justifica a existência de RAP sem que o instrumento esteja devidamente assinado. Nesse sentido, efetuou-se a análise dos 2.730 casos de ME relativas a propostas não assinadas, para classificá-las quanto a origem e o que se constata está apresentado no quadro a seguir:

Tabela 05 – RAP - Quantidade de NE relativas a propostas não assinadas.

Descrição	Originárias de Emendas		Não Originárias de Emendas	Total
	Impositivas	Não Impositivas		
Quantidade	888	306	1.536	2.730
Percentual	32,5%	11,2%	56,3%	-

Fonte: SIAFI/SICONV

De acordo com a tabela acima, das 2.730 NE inscritas em RAP, referentes a instrumentos sem assinatura, 32,5% são originários de emendas impositivas. Aos demais casos, deve ser dado o mesmo rigor aplicado às propostas não originárias de emendas impositivas.

Na tabela a seguir foram destacadas apenas as NE emitidas em 2018. O percentual, no caso, se eleva para 43,9%, entretanto 56,1% ainda se referem a instrumentos não originários de Emendas Impositivas e deveriam obedecer ao regramento dado pela Portaria nº 424/2016, em seu art. 29.

Tabela 06 – RAP – Quantidade de NE de 2018 relativas a propostas não assinadas.

Descrição	Originárias de Emendas (em 2018)		Não Originárias de Emendas (em 2018)	Total (2018)
	Impositivas	Não Impositivas		
Quantidade	656	204	633	1.493
Percentual	43,9%	13,7%	42,4%	-

Fonte: SIAFI/SICONV

Diante do fato exposto, observa-se que a situação apresentada atendeu ao que estabelece o art. 9º do Decreto 6.170/2007, em que o concedente deverá empenhar o valor total a ser transferido no exercício, no entanto, não obedeceu à Portaria nº 424/2016, art. 29, devido ao não cancelamento dos empenhos de instrumentos não celebrados até o final do exercício.

Conforme as normas orientadoras, anteriormente citadas, que tratam dos procedimentos de formalização dos instrumentos, observa-se a ineficiência dos recursos alocados. Esses recursos destinados pelo Orçamento da União deveriam ser alocados para os convenientes que efetivamente pudessem cumprir o objeto em sua totalidade e no tempo planejado. Porém, observa-se que o recurso acabou sendo destinado a proponentes que nem sequer conseguiram cumprir os requisitos para celebração do instrumento.

Além disso, o órgão concedente deveria administrar a carteira de propostas, cancelando os empenhos de proponentes que não estivessem em condições de atender aos requisitos para celebração dos instrumentos e remanejasse-os conjuntamente com os atores responsáveis diretos na distribuição dos recursos, em tempo hábil para que o processo não tivesse solução de continuidade, a fim de que fosse maximizada a alocação do orçamento disponível entre os proponentes em condições de formalizar o instrumento.

As possíveis causas para o ocorrido são:

- A falta de definição de estratégia por parte dos órgãos concedentes para realizar o cancelamento dos empenhos das propostas que ainda não efetivaram a assinatura; e

- Ausência de monitoramento dos instrumentos não assinados, com empenhos ou inscritos em RAP, a ser realizado pelo Departamento de Transferências da União, da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, que é órgão responsável pelo SICONV.

Como consequência, verifica-se que os valores empenhados em RAP encontram-se parados em contas específicas dos instrumentos de transferências voluntárias que ainda não foram assinados, fazendo com que as ações de interesse da coletividade não se iniciem.

Por fim, cabe informar que em períodos de escassez de recursos públicos é importante orientar sua aplicação de forma responsável para instrumentos factíveis de convenientes melhor estruturados e organizados, que possam cumprir com o valor planejado e o prazo estimado.

### **3. Instrumentos com data limite para prestação de contas vencida ou inadimplentes, com estoque de RAP, contrariando o art. 59 da Portaria Interministerial nº 424, de 30/12/2019.**

Nesta constatação foram reunidos os instrumentos que apresentaram estoque de RAP que estavam com data limite para prestação de contas vencida e os que estavam inadimplentes. A diferença entre eles decorre do fato de que todos os instrumentos com data limite para prestação de contas vencida deveriam estar no processo de registro como inadimplentes pelos respectivos órgãos concedentes.

Entende-se por data limite para prestação de contas, a data de fim de vigência dos instrumentos ou a conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro, acrescida de 60 dias, que é o prazo limite que o conveniente tem para encaminhar a prestação de contas. Após a data limite para prestação de contas, o órgão concedente deveria efetuar uma cobrança formal da prestação de contas.

O art. 59 da Portaria Interministerial nº 424, de 30/12/2019 regulamenta as questões de prazos para apresentação da prestação de contas pelos convenientes e as providências a serem tomadas pelos órgãos concedentes, caso ocorra a omissão do dever de prestar contas:

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

*[...]*

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

*IV – o prazo mencionado no inciso III constará do instrumento.*

[...]

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

*§ 2º Para os instrumentos em que não tenha havido qualquer execução física, nem utilização dos recursos, o recolhimento à conta única do Tesouro deverá ocorrer sem a incidência dos juros de mora, sem prejuízo da restituição das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas.*

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

Ainda, em relação à data de fim de vigência, os normativos tratam também da prorrogação dessa data de fim de vigência por meio de termo aditivo.

Em relação a essa prorrogação de prazo, no caso, por meio de termo aditivo, o art. 36, da Portaria Interministerial nº 424, de 30/12/2016, estabelece que o “instrumento poderá ser alterado mediante proposta, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada ao concedente ou a mandatária em, no mínimo, 30 (trinta) dias antes do término de sua vigência ou no prazo nele estipulado, vedada a alteração do objeto aprovado”.

Em relação à obrigação do órgão concedente quanto a análise da solicitação de alteração, o § 1º, do art. 36, acima citado estabelece que ela “deverá ser realizada pela concedente ou pela mandatária observados os regramentos legais e a tempestividade, de forma que não haja prejuízo a execução do objeto pactuado”.

Com base no cruzamento de dados do SICONV e SIAFI, realizado em fevereiro de 2019, referente aos exercícios de 2008 a 2018, verificou-se que haviam 972 NE, das quais, 957 NE relativas a instrumentos na situação “aguardando prestação de contas” com data limite para prestação de contas vencida e 15 NE na situação “inadimplente” inscritas em RAP.

O volume de recursos empenhados e inscritos em RAP em instrumentos sem a devida prestação de contas ou inadimplentes no SICONV totalizou um valor de R\$ 397.595.548,00, conforme demonstrado, por ano de emissão da NE, na tabela a seguir:

Tabela 07: Notas de Empenho com Data Limite para Prestação de Contas Vencida e/ou inadimplentes.

Ano da Nota de Empenho	Quantidade de Nota de Empenho	Estoque em RAP (R\$)	RAP Acumulado (R\$)	% RAP	% RAP Acumulado
2008	9	2.658.681	2.658.681	0,67%	0,67%
2009	272	82.640.557	85.299.238	20,79%	21,45%
2010	190	84.110.906	169.410.144	21,15%	42,61%
2011	92	26.609.463	196.019.607	6,69%	49,30%
2012	82	50.000.297	246.019.904	12,58%	61,88%
2013	165	69.595.366	315.615.270	17,50%	79,38%
2014	72	54.376.000	369.991.270	13,68%	93,06%
2015	38	12.793.876	382.785.146	3,22%	96,28%
2016	45	12.395.366	395.180.512	3,12%	99,39%
2017	5	1.997.209	397.177.721	0,50%	99,89%
2018	2	417.826	397.595.547	0,11%	100,00%
<b>Total</b>	<b>972</b>	<b>397.595.548</b>		<b>100,00%</b>	

Fonte: Tesouro Gerencial/SICONV

Ao avaliar os dados da Tabela 07, verifica-se que as NE inscritas em RAP emitidas entre o exercício de 2008 a 2014 detêm 93,06% dos valores observados, ou seja, R\$ 369.991.270,00 são relativas a NE contabilizadas há mais de quatro anos.

Em relação à distribuição das NE por órgão superior, segue abaixo quadro com a distribuição dos quantitativos e respectivos valores:

Tabela 08: Total de Recursos no SICONV desde 2008

Ano de Assinatura	Total Empenhado (R\$)	Estoque de RAP de Instrumentos com Data Limite para PC Vencida ou Inadimplentes (R\$)
Não Assinados	2.359.226.970,17	
2008	2.367.943.620,43	2.658.681,00
2009	9.540.654.862,23	82.640.557,00
2010	8.435.053.715,15	84.110.906,00
2011	7.503.300.488,62	26.609.463,00
2012	9.603.115.696,54	50.000.297,00
2013	15.143.298.139,69	69.595.366,00
2014	5.320.721.748,49	54.376.000,00
2015	4.856.028.016,72	12.793.876,00
2016	6.390.068.951,41	12.395.366,00
2017	9.389.706.341,11	1.997.209,00
2018	7.845.133.075,64	417.826,00
2019	101.188.340,50	
<b>Total</b>	<b>88.855.439.966,70</b>	<b>397.595.547,00</b>
<b>Percentual de RAP em relação ao Total Empenhado:</b>		<b>0,45%</b>

Fonte: Tesouro Gerencial/SICONV

Conforme demonstrado na Tabela 08, o total empenhado no período de 2008 a 2018 no SICONV totaliza R\$ 88.855.439.966,70. Desse total, R\$ 397.595.547,65 ou 0,45% referem-se a RAP de instrumentos com data limite para prestação de contas vencida ou inadimplentes. A Tabela 09 demonstra que os Ministérios do Desenvolvimento Regional, do Turismo, da Cidadania e da Saúde concentram 85,3% dos totais de RAP.

Tabela 09: Distribuição das NE por órgão superior

UGE - Órgão Superior	Nome do Órgão UGE - Órgão Superior	Qtde de NE	Valores em RAP (R\$)	% dos Valores em RAP	Valores Acum em RAP (R\$)	% dos Valores Acum em RAP
53000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	333	167.199.000,69	42,1%	167.199.000,69	42,1%
54000	MINISTÉRIO DO TURISMO	306	92.441.602,79	23,3%	259.640.603,48	65,3%
55000	MINISTÉRIO DA CIDADANIA	143	43.421.599,93	10,9%	303.062.203,41	76,2%
36000	MINISTÉRIO DA SAÚDE	85	36.233.040,38	9,1%	339.295.243,79	85,3%
22000	MINIST. DA AGRICUL., PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	70	33.851.728,55	8,5%	373.146.972,34	93,8%
30000	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	6	11.123.320,95	2,8%	384.270.293,29	96,6%
26000	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	7	4.175.580,34	1,1%	388.445.873,63	97,7%
25000	MINISTÉRIO DA ECONOMIA	7	3.958.974,02	1,0%	392.404.847,65	98,7%
24000	MINIST. DA CIÊNCIA, TECNOL., INOV. E COMUNICAÇÕES	12	3.440.700,00	0,9%	395.845.547,65	99,6%
52000	MINISTÉRIO DA DEFESA	2	1.200.000,00	0,3%	397.045.547,65	99,9%
81000	MINIST. MULHER, FAMÍLIA E DIREITOS HUMANOS	1	550.000,00	0,1%	397.595.547,65	100,0%
	<b>Total</b>	<b>972</b>	<b>397.595.547,65</b>	<b>100,0%</b>		

Fonte: Tesouro Gerencial/SICONV

Na Tabela 10, é efetuado o comparativo entre os totais de empenho e totais de RAP. Verifica-se que enquanto os demais ministérios tiveram o equivalente a 56,3% dos valores empenhados, somente 14,7% estão em RAP em decorrência de instrumentos com data limite para prestação de contas vencida ou inadimplentes.

Por outro lado, os quatro ministérios (Desenvolvimento Regional, do Turismo, da Cidadania e da Saúde) com os maiores estoques de RAP totalizam R\$ 38.857.244.389,58, o que representa 43,73% do total de R\$ 88.855.439.966,70, no entanto, os estoques de RAP, de R\$ 339.295.243,79, representam 85,34% do total de R\$ 397.595.547,65 calculados no mesmo período.

Tabela 10: Comparativo dos 4 Órgãos Superiores com os maiores estoques de RAP relativos a instrumentos com Data Limite para PC Vencida e/ou Inadimplentes.

Órgão Superior	I. Total Empenhado (R\$)	J. Estoque em RAP (R\$)	K. Percentual (I/J)
A. Ministério da Saúde	15.974.027.355,50	36.233.040,38	0,2%
B. Ministério do Desenvolvimento Regional	8.260.866.979,29	167.199.000,69	2,0%
C. Ministério do Turismo	8.018.203.419,69	92.441.602,79	1,2%
D. Ministério da Cidadania	6.604.146.635,10	43.421.599,93	0,7%
<b>E. Total E (Saúde, Desenvolvimento Regional, Turismo e Cidadania)</b>	<b>38.857.244.389,58</b>	<b>339.295.243,79</b>	<b>0,9%</b>
F. Total F (demais Ministérios)	49.998.195.577,12	58.300.303,21	0,1%
G. Total Geral (todos os Ministérios)	88.855.439.966,70	397.595.547,00	0,4%
<b>H. Percentual (E/G)</b>	<b>43,7%</b>	<b>85,3%</b>	
L. Percentual (F/G)	56,3%	14,7%	

Fonte: SIAFI/SICONV

Essa situação pode ter origem na Portaria Interministerial nº 424, que deixa margem para que ações importantes não sejam desencadeadas, conforme relatadas abaixo:

- a) O art. 36 não determina prazo limite para o órgão concedente concluir a análise da solicitação de aditivo no prazo do instrumento, ao contrário, estabelece apenas bom senso e regramentos subjetivos;
- b) Não há qualquer mecanismo que estimule o gestor a efetuar ações que sejam consideradas adequadas e mais eficientes para a Administração Pública Federal.
- c) Os normativos, da forma em que se encontram, beneficiam o mau gestor e permitem práticas que favorecem o conveniente ineficiente e prejudicam os demais interessados nos recursos dos instrumentos de transferência, com capacidade efetiva de execução e conclusão de seus projetos. Da maneira em que se encontram, os recursos orçamentários ficam bloqueados, em favor de convenientes que não transformam os recursos públicos em produtos e serviços para a coletividade e perpetuam a ineficiência.
- d) Não há previsão de planejamento e monitoramento de riscos. Pelo que se observa, não há efetividade ou existência de linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles. E muitos problemas são detectados somente no levantamento da auditoria interna.

O efeito é a manutenção de um processo cheio de falhas que preserva a ineficiência dos instrumentos de transferência.

#### **4. Instrumentos de Transferências anulados, cancelados ou rescindidos, com estoque em RAP, contrariando ao que estabelece o art. 68, § 1º, da Portaria Interministerial nº 424, de 30/12/2016.**

Conforme o art. 69, da Portaria Interministerial nº 424, de 30/12/2016, constituem motivos para rescisão do instrumento:

- I – o inadimplemento de qualquer das cláusulas pactuadas;*
- II – a constatação, a qualquer tempo, de falsidade ou incorreção de informação em qualquer documento apresentado;*
- III – a verificação de qualquer circunstância que enseje a instauração de tomada de contas especial; e*
- IV – a ocorrência da inexecução mencionada no § 8º do art. 41 e comprovada segundo instruído no § 9º desse mesmo artigo.”*

Também, a ocorrência de que trata o § 8º, do art. 41, da Portaria Interministerial nº 424, de 30/12/2016, estabelece a previsão de rescisão para os instrumentos decorrentes da ausência de execução financeira há mais de 180 dias da liberação da primeira parcela.

Já o art. 68, no § 1º, da Portaria Interministerial nº 424, de 30/12/2016, trata da denúncia e da rescisão de instrumentos e estabelece que “quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do instrumento, **os saldos financeiros remanescentes**, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, **serão devolvidos à conta única do Tesouro, no prazo improrrogável de trinta dias do evento**, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos”. (Grifo nosso)

Ao realizar o cruzamento das bases de dados do SICONV e SIAFI, realizados em fevereiro de 2019, referentes aos exercícios de 2008 a 2018, verificou-se que havia 98 instrumentos de transferência anulados, cancelados ou rescindidos com estoque de 107 notas de empenho inscritas em RAP, totalizando um valor de R\$ 40.789.153,00. Tais instrumentos não obtiveram êxito em sua conclusão, sendo de alguma forma interrompidos ao longo da execução.

A tabela a seguir apresenta a distribuição dessas notas de empenho de acordo com o ano de emissão:

Tabela 11 - Instrumentos Cancelados, Anulados ou Rescindidos.

Ano	Qtde NE	Estoque de RAP a Pagar (R\$)	Estoque de RAP Acum (R\$)	% RAP	% RAP Acum
2008	1	500.000	500.000	1,2%	1,2%
2009	7	1.773.614	2.273.614	4,3%	5,6%
2010	28	3.965.150	6.238.764	9,7%	15,3%
2011	2	946.250	7.185.014	2,3%	17,6%
2012	5	10.861.366	18.046.381	26,6%	44,2%
2013	4	2.400.000	20.446.381	5,9%	50,1%
2014	2	1.769.052	22.215.434	4,3%	54,5%
2015	7	3.314.358	25.529.792	8,1%	62,6%
2016	3	10.343.661	35.873.454	25,4%	87,9%
2017	48	4.915.698	40.789.153	12,1%	100,0%
<b>Total</b>	<b>107</b>	<b>40.789.153</b>		<b>100,0%</b>	

Fonte: SIAFI/SICONV

Observa-se que mais da metade desses casos de RAP com instrumentos cancelados, anulados ou rescindidos, cerca de 52%, concentram-se nos anos de 2012 e 2016, totalizando um valor de R\$ 21.202.027,00.

Ao analisar os valores de RAP de instrumentos cancelados, anulados ou rescindidos, por Órgão Superior, verificou-se que quase 80% dessas NE pertencem a quatro ministérios: Desenvolvimento Regional, Justiça e Segurança Pública, Saúde e Turismo.

Tabela 12 – Órgão com RAP de instrumentos de transferência sem conclusão.

Nº Órgão UGE	Órgão UGE - Órgão Superior	Qtde	Valor RAP (R\$)	% Acum
53000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	6	11.304.273	27,7
30000	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANCA PÚBLICA	3	10.241.000	52,8
36000	MINISTÉRIO DA SAÚDE	50	5.675.699	66,7
54000	MINISTÉRIO DO TURISMO	31	5.231.767	79,6
24000	MINIST. DA CIÊNCIA, TECNOL., INOV. E COMUNIC.	10	3.599.862	88,4
39000	MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA	2	3.494.653	97,0
55000	MINISTÉRIO DA CIDADANIA	3	874.400	99,1
22000	MINIST. DA AGRICUL., PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	2	367.500	100,0
	<b>Total</b>	<b>107</b>	<b>40.789.153</b>	

Fonte: SIAFI/SICONV

A priori, não deveriam ocorrer saldos de RAP nesses instrumentos, uma vez que eles não se encontram mais vigentes devido ao seu cancelamento, rescisão ou anulação. Conforme se observam nas legislações acima referenciadas, além dos citados saldos financeiros remanescentes, saldos de receitas de aplicações financeiras, incluem-se implicitamente nesse artigo, os saldos empenhados, os saldos liquidados e os saldos de RAP, quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção dos instrumentos.

Tendo em vista a orientação acima e que há saldos em RAP em instrumentos anulados, constata-se que alguns dos órgãos concedentes não efetuaram a devida anulação de empenho. Por outro lado, constata-se que o sistema SICONV permitiu a anulação de instrumentos ainda que possuíssem notas de empenho lançadas em RAP.

As possíveis causas para o ocorrido são a falta de definição de estratégia dos órgãos concedentes para realizar o cancelamento dos empenhos inscritos em RAP dos instrumentos anulados, cancelados ou rescindidos; e ausência de monitoramento da situação desses instrumentos realizado pelo Departamento de Transferências da União - DETRU da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, que é órgão responsável pelo SICONV.

Este valor, embora proporcionalmente pequeno, contribuem para o aumento de estoque de RAP.

## **5. Baixa eficiência alocativa decorrente da implementação dos art. 60 e 64 da Portaria Interministerial nº 424, cujo estoque de RAP pode ficar bloqueado por até dois anos antes da conclusão da prestação de contas, gerando endividamento fictício.**

Com base no cruzamento de dados do SICONV e SIAFI, realizado em fevereiro de 2019, referentes aos exercícios de 2008 a 2018, constatou-se que haviam 560 notas de empenho inscritas em RAP, totalizando R\$ 209.559.304,64 referentes a instrumentos na fase de prestações de contas no SICONV.

Para tratar a respeito dos totais em RAP relativos a instrumentos de transferência que se encontram na fase de prestação de contas, foi verificado:

- O art. 60, da Portaria Interministerial nº 424, de 30/12/2016, que estabelece que os “saldos financeiros de recursos de repasse remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas, não utilizadas no objeto pactuado, serão devolvidos à Conta Única do Tesouro, no prazo improrrogável de 30(trinta) dias da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do instrumento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciadas pela autoridade competente do órgão ou entidade concedente”. Esse artigo da portaria ratifica o que está previsto no § 6º, do art. 116, da Lei 8.666, de 21/06/1993;
- O art. 64, da Portaria Interministerial nº 424, de 30/12/2016, estabelece que a “... autoridade competente do concedente ou a mandatária terá o prazo de um ano, contado da data do recebimento, para analisar a prestação de contas do instrumento...” e o § 1º, em relação à prorrogação do prazo de análise, diz que “... poderá ser prorrogado no máximo por igual período, desde que devidamente justificado”.

Na tabela abaixo são apresentados os estoques de RAP de acordo com o ano de emissão das Notas de Empenho:

Tabela 13 - Instrumentos com Prestação de Contas Iniciada por Ano de Emissão da Nota de Empenho

Ano de Emissão da NE	Qtde NE	Estoque de RAP (R\$)	Estoque de RAP Acum (R\$)	% RAP	% RAP Acum
2008	15	20.729.222,15	20.729.222,15	9,9%	9,9%
2009	68	33.625.662,97	54.354.885,12	16,0%	25,9%
2010	55	23.210.985,71	77.565.870,83	11,1%	37,0%
2011	66	15.153.515,06	92.719.385,89	7,2%	44,2%
2012	70	30.806.511,41	123.525.897,30	14,7%	58,9%
2013	96	37.753.126,50	161.279.023,80	18,0%	77,0%
2014	94	34.585.791,49	195.864.815,29	16,5%	93,5%
2015	35	6.247.050,26	202.111.865,55	3,0%	96,4%
2016	27	3.734.512,06	205.846.377,61	1,8%	98,2%
2017	27	3.523.811,67	209.370.189,28	1,7%	99,9%
2018	7	189.115,36	209.559.304,64	0,1%	100,0%
<b>Total</b>	<b>560</b>	<b>209.559.304,64</b>		<b>100,0%</b>	

Fonte: SIAFI/SICONV

Do total de instrumentos na fase de prestação de contas com estoque de RAP, 93,5%, ou seja, R\$ 195.864.815,29 do montante total referem-se a instrumentos com notas de empenho anteriores a 2015.

Tabela 14 - Instrumentos com Prestação de Contas Iniciada por Ano de Fim de Vigência

Ano Fim de Vigência	Qtde NE	Estoque de RAP (R\$)	Estoque de RAP Acum (R\$)	% RAP	% RAP Acum
2011	1	80.000,00	80.000,00	0,0%	0,0%
2012	10	19.494.205,86	19.574.204,86	9,3%	9,3%
2013	25	21.299.911,38	40.874.116,24	10,2%	19,5%
2014	35	6.956.962,85	47.831.079,09	3,3%	22,8%
2015	38	6.113.475,43	53.944.554,52	2,9%	25,7%
2016	72	20.979.571,98	74.924.126,50	10,0%	35,8%
2017	144	44.913.968,25	119.838.094,75	21,4%	57,2%
2018	205	77.748.956,46	197.587.051,21	37,1%	94,3%
2019	29	11.901.803,33	209.488.854,54	5,7%	100,0%
2020	1	70.450,10	209.559.304,64	0,00%	100,0%
<b>Total</b>	<b>560</b>	<b>209.559.304,64</b>		<b>100,0%</b>	

Fonte: SIAFI/SICONV

Conforme a tabela acima, 35,8% do estoque de RAP referem-se a instrumentos de transferência na fase de prestação de contas, cuja data de fim de vigência ocorreu há mais de dois anos.

A seguir, encontram-se os instrumentos na fase de prestação de contas, detalhados por Órgão superior:

Tabela 15 - Instrumentos com Prestação de Contas Iniciada por Órgão Superior.

Cód. Org. Sup.	Desc. Órgão UGE - Órgão Superior	Qtde NE	Total RAP (R\$)	% Acum RAP
54000	MINISTÉRIO DO TURISMO	113	76.438.319	36,5%
53000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	142	34.209.746	52,8%
55000	MINISTÉRIO DA CIDADANIA	94	32.243.450	68,2%
36000	MINISTÉRIO DA SAÚDE	46	22.548.635	78,9%
22000	MINIST. DA AGRICUL., PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	60	19.342.395	88,2%
24000	MINIST. DA CIÊNCIA, TECNOL., INOV. E COMUNICAÇÕES	12	7.921.882	92,0%
26000	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	41	5.899.162	94,8%
30000	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	18	4.334.428	96,8%
25000	MINISTÉRIO DA ECONOMIA	24	2.600.337	98,1%
52000	MINISTÉRIO DA DEFESA	2	1.750.000	98,9%
81000	MINIST. MULHER, FAMÍLIA E DIREITOS HUMANOS	4	1.362.617	99,6%
20000	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	3	900.000	100,0%
44000	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	1	8.333	100,0%
	<b>Total</b>	<b>560</b>	<b>209.559.305</b>	

Fonte: SIAFI/SICONV

Ao analisar o estoque de RAP por Órgão Superior verifica-se que mais de 88,20% se concentram nos ministérios: do Turismo, do Desenvolvimento Regional, da Cidadania, da Saúde e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Conforme demonstrado nas tabelas acima, constata-se que alguns órgãos concedentes não cumprem com os prazos para análise da prestação de contas. Na tabela 14, ao estabelecer uma linha de corte no ano de 2016, temos que 35,8% dos estoques de RAP, equivalentes a R\$ 74.924.126,50, referem-se a instrumentos cujos órgãos concedentes descumprem o prazo para finalização da análise da prestação de contas.

Além do descumprimento dos normativos detectada acima, entende-se que a permissividade em relação aos prazos, deixando que os recursos fiquem estagnados em contas bancárias e em contas de RAP, além de não reconhecer o bom trabalho e favorecer o negligente, representa uma ineficiência alocativa.

Em tese, quando ocorre o encaminhamento da prestação de contas pressupõe-se a conclusão do objeto pactuado pelo conveniente. Em outras palavras, o conveniente ao encaminhar sua prestação de contas está ciente de que concluiu o objeto assinado no instrumento de transferência.

Conforme estabelecido no artigo 60 da portaria nº 424, a devolução dos saldos financeiros deverá ocorrer após a conclusão do instrumento. Contudo, pelo artigo 64 da mesma portaria, o prazo para a análise e decisão do órgão concedente sobre a regularidade da aplicação dos recursos poderá ser de um ano contado da data do recebimento da prestação de contas e prorrogável por igual período. Dessa forma, até que haja a conclusão

do instrumento, os recursos envolvidos poderão permanecer por até dois anos sem que haja ilegalidade ou desconformidade do procedimento.

Observa-se a ausência de estratégias para o cumprimento dos prazos por alguns órgãos concedentes e convenientes, bem como a ausência da aplicação dos sistemas de controles e mecanismos de supervisão sobre as ações dos órgãos concedentes e convenientes para o cumprimento dos prazos normativos.

Há uma elevada flexibilidade dada pelos normativos tanto do ponto de vista de prazos e prorrogações de prazo, quanto em relação à ausência de mecanismos de intimações e penalizações relativos ao seu cumprimento.

Inevitavelmente, os recursos em RAP afetam a execução financeira do ano subsequente. Verifica-se que a legislação vigente, especificamente o § 6º, do art. 116 da Lei nº 8.666, de 21/06/1993 aponta medidas para saneamento de saldo em contas de convênios. Todavia, observa-se uma lacuna normativa para adoção de medidas equivalentes aos saldos de RAP, cujos valores não mais representam passivos da União e aguardam tão somente a finalização da prestação de contas.

Esses recursos, observados à luz da eficiência alocativa, em um período de restrição orçamentária, associado ao longo prazo para a análise da prestação de contas, cujos recursos ficam atrelados aos respectivos instrumentos, ao obedecer aos ritos normais, podem perpassar muitos exercícios financeiros. E o esforço exigido para alocar os recursos e administrá-los de maneira correta torna-se inócuo se ao seu final verificarem-se que ficaram por anos bloqueados, sem aplicá-los em sua principal finalidade, que seria a de gerar benefícios à sociedade.

O prazo para devolução de recursos à Conta Única do Tesouro deveria ser a partir da entrega da prestação de contas, tendo em vista que ao encaminhá-la, o conveniente deve declarar tacitamente que concluiu o objeto do instrumento de transferência. A necessidade de mais recursos na fase de prestação de contas constitui-se em exceção e a União não deve arcar com o ônus dessa dúvida, devendo recair a responsabilidade por esse engano unicamente sobre o prestador de contas.

A seguir, como subsídio para este achado, é feita uma análise de tempo que os instrumentos concluídos informados no achado nº 6 abaixo, permaneceram na fase de prestação de contas até a sua conclusão. A Tabela 16, a seguir, apresenta dados sobre o tempo médio dispendido na análise de prestação de contas relativo aos 112 instrumentos relacionados no achado.

Tabela 16 – Média de Dias por Tipo de Conclusão dada aos Instrumentos de Transferências.

Descrição	Qtde	Valor RAP (R\$)	Média de Dias Entre Fim de Vig e Conclusão	Média de Dias Decorrido da Conclusão até 31/01/2019
Prestação de Contas Rejeitada	14	66.000.719,79	1.496	297
Prestação de Contas Aprovada com Ressalvas	23	11.947.970,48	762	438
Prestação de Contas Aprovada	75	36.479.988,72	560	602
	<b>112</b>	<b>114.428.678,99</b>	<b>718</b>	<b>530</b>

Fonte: SIAFI/SICONV

Conforme verificado na tabela acima, dos 112 instrumentos de transferências concluídos, as prestações de contas rejeitadas detêm menos de 15% do quantitativo de instrumentos e, no entanto, equivalem a mais da metade dos valores contabilizados em RAP. Além disso, o tempo decorrido do fim da vigência até a data da conclusão, em média, é mais que o dobro do restante.

No caso específico desses 112 instrumentos de transferências, houve maior tempo dedicado para a análise da prestação de contas, cujos valores foram também superiores aos demais casos.

Independentemente do resultado da avaliação da prestação de contas, torna-se desnecessária a manutenção desses valores em saldos de RAP por tanto tempo, tendo em vista que independentemente do veredito, a destinação tende a ser a mesma. Se os saldos de RAP fossem cancelados, já no início do processo de análise da prestação de contas, teríamos um ganho de eficiência na execução financeira do ano subsequente, além de uma visualização de possível endividamento mais adequada à realidade dos fatos.

## **6. Identificação de 126 Notas de Empenho inscritas em RAP relativas a Instrumentos de Transferências concluídos, totalizando R\$ 114.428.678,99, contrariando o art. 60, da Portaria Interministerial nº 424, de 30/12/2016.**

Com base no cruzamento dos dados do SICONV e do SIAFI, realizado em fevereiro de 2019, referente aos exercícios de 2008 a 2018, verificou-se que havia 112 instrumentos de transferência com prestação de contas aprovadas (com ou sem ressalvas), com a prestação de contas concluída, ou com prestação de contas rejeitada, que totalizavam R\$ 114.428.678,99 inscritas em RAP.

Conforme já avaliado no achado número 05, em referência ao art. 60 da portaria nº 424<sup>11</sup>, instrumentos de transferência concluídos tem o prazo máximo de 30 dias para a regularização dos saldos financeiros. A seguir apresentam-se o total de instrumentos com prestação de contas concluídos por exercício financeiro:

---

<sup>11</sup> “Os saldos financeiros de recursos de repasse remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas, não utilizadas no objeto pactuado, serão devolvidos à Conta Única do Tesouro, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do instrumento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciadas pela autoridade competente do órgão ou entidade concedente.”

Tabela 17: Instrumentos com Prestação de Contas Concluídos.

Ano	Qtde. NE	RAP (R\$)	RAP Acum (R\$)	% RAP	% RAP Acum.
2008	6	11.968.125,97	11.968.125,97	10,5%	10,5%
2009	6	1.140.650,28	13.108.776,25	1,0%	11,5%
2010	22	56.393.415,33	69.502.191,58	49,3%	60,7%
2011	24	3.687.386,27	73.189.577,85	3,2%	64,0%
2012	19	8.483.843,61	81.673.421,46	7,4%	71,4%
2013	14	10.440.384,37	92.113.805,83	9,1%	80,5%
2014	20	18.957.645,88	111.071.451,71	16,6%	97,1%
2015	8	3.128.757,93	114.200.209,64	2,7%	99,8%
2016	2	138.787,99	114.338.997,63	0,1%	99,9%
2017	5	89.681,36	114.428.678,99	0,1%	100,0%
<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>114.428.678,99</b>		<b>100,0%</b>	

Fonte: SIAFI/SICONV

Conforme demonstrado na tabela acima, observa-se que do total de instrumentos concluídos (R\$ 114.428.678,99 milhões) inscritos em RAP, 97,1%, ou seja, R\$ 111.071.451,71, referem-se a instrumentos anteriores ao exercício de 2015.

Tabela 18 - Instrumentos com prestação de contas concluídos por Órgão Superior.

Órgão Superior	Desc. Órgão UGE - Órgão Superior	Qtde	Estoque de RAP(R\$)	% Acum.
54000	MINISTÉRIO DO TURISMO	18	72.155.743	63,1%
30000	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANCA PÚBLICA	16	18.568.552	79,3%
22000	MINIST. DA AGRICUL., PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	20	7.995.367	86,3%
55000	MINISTÉRIO DA CIDADANIA	19	7.877.421	93,2%
39000	MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA	6	3.084.280	95,9%
26000	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	12	1.900.738	97,5%
53000	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	16	830.628	98,2%
36000	MINISTÉRIO DA SAÚDE	8	672.550	98,8%
52000	MINISTÉRIO DA DEFESA	1	500.000	99,3%
44000	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	7	472.240	99,7%
81000	MINIST. MULHER, FAMÍLIA E DIREITOS HUMANOS	2	321.160	100,0%
25000	MINISTÉRIO DA ECONOMIA	1	50.000	100,0%
	<b>Total</b>	<b>126</b>	<b>114.428.679</b>	

Fonte: SIAFI/SICONV

Por meio da tabela acima, verifica-se que mais de 90% dos RAP estão concentrados em quatro ministérios: do Turismo; da Justiça e Segurança Pública; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e da Cidadania.

Em obediência aos normativos, após trinta dias da conclusão desses instrumentos, os saldos financeiros de recursos de repasse remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas, não utilizadas no objeto pactuado, deveriam ser devolvidos para a Conta Única do Tesouro. E, como parte da conclusão dos instrumentos de transferência, os valores empenhados e em RAP, ainda que não relacionados no artigo 60, deveriam ser também cancelados. No entanto, conforme pode ser observado, nem todos os órgãos concedentes praticam o que estabelece o art. 60, da Portaria Interministerial nº 424.

Como causas para o não recolhimento dos saldos em RAP com instrumentos de transferência concluídos, registra-se: o planejamento frágil de alguns órgãos concedentes, que não levaram em consideração as datas de devolução dos recursos financeiros não utilizados, mantendo assim indefinidamente os estoques de RAP; e ausência de controles efetivos, no sistema SICONV, para realizar o monitoramento desses instrumentos.

Embora os valores empenhados e contabilizados em RAP informados neste achado não sejam significativos diante do total em estoque e não sejam necessariamente retirados da Conta do Única do Tesouro, eles aparentam um possível endividamento e geram imperfeições na visualização do resultado fiscal no governo.

## RECOMENDAÇÕES

1 – Que o DETRU oficie os órgãos concedentes, no prazo de 60 (sessenta) dias, para: cancelar os empenhos de instrumentos não assinados; que registrem na condição de inadimplentes os convenientes que se eximem do dever de prestar contas, seguindo os demais ritos formais determinados pelos normativos para esses casos; que cancelem os empenhos inscritos em RAP dos instrumentos anulados, cancelados ou rescindidos, bem como dos instrumentos com prestação de contas concluída (prestação de contas aprovada, prestação de contas aprovada com ressalvas ou prestação de contas reprovadas).

Achado: 01, 02, 03, 04 e 06.

2- Que o DETRU, juntamente com a SOF, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, adote ações que desestimulem os estoques de RAP dos órgãos concedentes, baseados, por exemplo, em redutores de limite de empenho.

Achado: 01, 02, 03, 04 e 06.

3 – Que o DETRU, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, aperfeiçoe os normativos vigentes ou que venham a substituí-los, com o intuito de desestimular as ocorrências relatadas nas constatações decorrentes de permissões contidas na legislação: que apresente sugestão de alteração ao contido no art. 36, da PI nº 424, que trata do pedido de prorrogação de prazo pelo conveniente e que deve explicitar prazo para análise pelo órgão concedente; na PI nº 424, para que os órgãos concedentes efetuem o cancelamento de empenhos no prazo máximo de 105 (cento e cinco) dias após o fim de vigência dos instrumentos de transferências voluntárias ou da entrega da prestação de contas final.

Achado: 01, 02, 03, 04, 05 e 06.

4 – Que o DETRU implemente funcionalidades no SICONV para que: diferencie os instrumentos na situação Aguardando Prestação de Contas, entre instrumentos com prazo de vigência vencido até 60 + 45 dias, instrumentos que aguardam a análise do órgão concedente de pedido de aditivo de prazo e instrumentos com prazo de vigência vencidos a mais de 105 dias; não permitam anulação, cancelamento ou rescisão de instrumentos que tenham empenhos, liquidações ou RAP pendentes.

Achado: 01, 02, 03, 04, 05 e 06.

## CONCLUSÃO

Em vista da restrição fiscal atual torna-se importante a maximização dos recursos orçamentários, alocando o orçamento em ações factíveis, obedecendo o valor estimado e o cronograma planejado. Nesse contexto, o trabalho buscou identificar problemas de eficiência alocativa decorrentes de empenhos inscritos em RAP em instrumentos de transferência voluntária.

O quadro a seguir apresenta o resumo dos valores relativos a RAP tratados neste relatório.

Tabela 19: valores relativos a instrumentos de transferências com saldo em RAP.

Grupo de Situação	Qtde NE	Estoque de RAP em R\$
Não assinado	2.730	1.695.665.429
Com Prestação de Contas Vencidas ou Inadimplentes	972	397.595.548
Cancelados, anulados ou rescindidos	107	40.789.153
Com prestação de contas em análise	560	209.559.305
Concluídos	126	114.428.679
<b>Total</b>	<b>4.495</b>	<b>2.458.038.114</b>

Fonte: SIAFI/Tesouro Gerencial

A partir do cruzamento entre dados extraídos do Tesouro Gerencial/SIAFI e dados extraídos do Portal de Convênios – SICONV, verifica-se existência de cerca de R\$ 2,4 bilhões inscritos em RAP em instrumentos de transferência voluntárias. Desses, somente os casos de instrumentos de transferência com prestação de contas em análise, apesar de ser um caso de ineficiência alocativa, obedecem aos normativos vigentes.

A existência de RAP, oriundos de instrumentos de transferência voluntária, em diferentes fases, indicam a existência de créditos orçamentários que vieram a se tornar ociosos ou mal administrados. Faz-se necessária a avaliação da situação dos instrumentos e respectivos empenhos, que necessitam de duas ações:

- 1) A eliminação dos estoques atuais;
- 2) A alteração dos normativos e melhoria dos controles internos para evitar que essa ausência de uso dos recursos públicos venha a ocorrer nos próximos exercícios financeiros.

No caso dos instrumentos com prestação de contas em análise, será importante uma revisão na norma de cancelamento de RAP para que seja realizado até cento e cinco dias após o envio da prestação de contas pelo conveniente. O envio da prestação de contas deverá caracterizar uma declaração do conveniente de que o objeto está concluído e não mais necessita de recursos financeiros para sua conclusão.

É preciso também ressaltar a necessidade de implementar no sistema SICONV restrições ao encerramento de instrumentos (cancelamento, anulação, rescisão ou conclusão) enquanto houver RAP.

Por fim, criar mecanismos compensatórios que reduzam a disponibilidade financeira para os órgãos concedentes que possuam elevado saldo de RAP. Essa forma de atuação levará ao aumento da eficiência alocativa como um todo, incentivando o bom e penalizando o mau gestor.

## ANEXO

### 1. Manifestação do Gestor

**OFÍCIO SEI Nº 70/2019/GABIN/SEGES/SEDGG-ME**

MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital  
Secretaria de Gestão

OFÍCIO SEI Nº 70/2019/GABIN/SEGES/SEDGG-ME

Ao Senhor  
Sergio Tadeu Neiva Carvalho  
Coordenador-Geral de Auditoria das Áreas de Logística, Transferências Voluntárias e TCE  
Controladoria-Geral da União  
SAS Quadra 01 Bloco A Ed. Darcy Ribeiro  
70070-905 - Brasília/DF

**Assunto: Resposta ao Ofício nº 12115/2019/DIVTRU/CGLLOT/DG/SFC/CGU, de 11/6/2019 -Processo nº 00190.105686/2019-52.**

Referência: Ao responder este Ofício, favor indicar expressamente o Processo nº 19973.100909/2019-14.

Senhor Coordenador-Geral,

Reporto-me ao Ofício nº 12115/2019/DIVTRU/CGLLOT/DG/SFC/CGU, de 11/6/2019, por meio do qual a Controladoria-Geral da União remeteu a este Ministério da Economia a versão preliminar do Relatório de Auditoria nº 201801713, que trata da avaliação de restos a pagar de transferências voluntárias com ênfase na eficiência alocativa dos recursos públicos.

Sobre o assunto, encaminho a Nota Técnica SEI nº23/2019/CGNOP/DETRU/SEGES/SEDGG-ME, de 12/07/2019, a qual submeto à apreciação dessa CGU.

Anexos:

I - Nota Técnica SEI nº 23/2019/CGNOP/DETRU/SEGES/SEDGG-ME (2909009).

Atenciosamente,

Documento assinado eletronicamente  
CRISTIANO ROCHA HECKERT  
Secretário

**Nota Técnica SEI nº 23/2019/CGNOP/DETRU/SEGES/SEDGG-ME**

MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital  
Secretaria de Gestão  
Departamento de Transferências da União  
Coordenação-Geral de Normas e Processos

Nota Técnica SEI nº 23/2019/CGNOP/DETRU/SEGES/SEDGG-ME

**Assunto: Versão preliminar do Relatório de Auditoria nº 201801713, que trata da avaliação de restos a pagar de transferências voluntárias com ênfase na eficiência alocativa dos recursos públicos.**

Referência: **Processos SEI-ME nº19973.100909/2019-14**

## **SUMÁRIO EXECUTIVO**

1. Trata-se de Nota Técnica elaborada em atenção ao OFÍCIO Nº 12115/2019/DIVTRU/CGLOT/DG/SFC/CGU, de 11 de junho de 2019 (2611168), no qual a Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Logísticas, Transferências Voluntárias e TCE(CGLOT/CGU) comunica sobre o término do trabalho remoto de avaliação dos Restos a Pagar (RAP) de transferências voluntárias com ênfase na eficiência alocativa dos recursos públicos.
2. Destaca-se que, no referido Ofício, a CGU, por meio da Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Logísticas, Transferências Voluntárias e TCE, encaminha, em anexo, a versão preliminar do Relatório de Auditoria nº 201801713 (2611168), o qual trata do assunto acima descrito e solicita análise do teor do referido Relatório e a apresentação, até o dia 11/07/2019, de esclarecimentos adicionais, se for o caso.
3. Após análise do conteúdo do Relatório Preliminar de Auditoria, este Departamento de Transferências da União (DETRU) apresenta, no item 12 desta Nota Técnica, os subsídios a serem encaminhados à CGU como resposta aos apontamentos daquela Controladoria-Geral da União.

## **ANÁLISE**

4. Em atenção ao e-mail AECI-CODES 2611240, de 11/06/2019, o Gabinete desta Secretaria de Gestão (Gabin/Seges), por meio do Despacho SEGES-GABIN 2621791, encaminhou a este Departamento de Transferências da União (DETRU), para conhecimento e providências, o Ofício nº12115/2019/DIVTRU/CGLOT/DG/SFC/CGU, de 11/06/2019 (2611168), por meio do qual a Controladoria-Geral da União - CGU remete a versão preliminar do Relatório de Auditoria nº201801713, que trata da avaliação de restos a pagar de transferências voluntárias com ênfase na eficiência alocativa dos recursos públicos.

5. No Despacho SEGES-GABIN 2621791, o Gabin/Seges estabeleceu que eventual manifestação do DETRU deveria ser encaminhada até 08/07/2019, com vistas ao cumprimento do prazo estabelecido pela CGU.

6. Com relação ao teor do Relatório de Auditoria nº 201801713 (2611168), observa-se que a motivação do trabalho se deu em função do cenário de restrição fiscal atualmente vigente no Brasil, o qual, segundo a CGU, torna imprescindível a maximização dos recursos orçamentários, alocando o orçamento em ações factíveis, obedecendo o valor estimado e o tempo planejado.

7. Ainda de acordo com o descrito no Relatório de Auditoria, a existência de RAP, oriundos de instrumentos sem previsão de execução, concluídos ou encerrados, pode indicar créditos orçamentários ociosos ou mal administrados, fato este que contraria a legislação pertinente às Transferências Voluntárias da União.

8. De acordo com o item 2 do Relatório de Auditoria, a Análise da Eficiência Alocativa pautou-se pela segmentação do estoque de RAP, focalizando valores existentes em transferências voluntárias, unicamente nos estoques das operações relativas aos instrumentos de transferências existentes na Plataforma +Brasil. De acordo com o descrito no Relatório de Auditoria e levando-se em consideração o escopo definido, "*há um estoque de RAP, oriundos do SICONV, em janeiro de 2019, de aproximadamente R\$ 23.6 bilhões, dos quais R\$ 7 bilhões empenhados até 2016*".

9. Como resultado dos trabalhos de auditoria, a CGU apresentou as seguintes Recomendações:

*"1 - Que o DETRU oficie os órgãos concedentes para:*

*a) cancelar empenhos de instrumentos não assinados;*

*b) que registrem na condição de inadimplentes os convenientes que se eximem do dever de prestar contas, seguindo os demais ritos formais determinados pelos normativos para esses casos;*

*c) que cancelem os empenhos inscritos em RAP dos instrumentos anulados, cancelados ou rescindidos, bem como dos instrumentos com prestação de contas concluída (prestação de contas aprovada, prestação de contas com ressalvas ou prestação de contas reprovada).*

*Achados: 01, 02, 03, 04 e 06.*

*2 - Que o DETRU inclua funcionalidade no SICONV para promover o cancelamento automático de empenhos dos instrumentos não celebrados até o final do exercício financeiro.*

*Achados: 01, 02, 03, 04 e 06.*

*3 - Que o DETRU providencie as seguintes alterações nos normativos:*

*a) alteração do art. 36, da Portaria interministerial nº 424, para que o pedido de prorrogação de prazo pelo conveniente passe a ter prazo definido para deferir ou indeferir a solicitação que ocorra antes do fim da vigência;*

*b) supressão do § 1º do art. 59, da Portaria Interministerial nº 424, de forma que o órgão conveniente tenha exclusivamente até 60 dias após o fim de vigência ou conclusão do instrumento para apresentação da prestação de contas, sem possibilidade de prorrogação;*

c) alteração da Portaria Interministerial nº 424 para que evidencie, aos órgãos concedentes, que ao efetuar a finalização dos instrumentos, pelo término normal (finalização da análise de prestação de contas) ou pela rescisão, anulação ou "cancelamento", efetuem também os respectivos cancelamentos dos estoques de RAP eventualmente existentes;

d) para que avalie a possibilidade de tornar o envio da prestação de contas, uma declaração de conclusão do objeto pelo conveniente, a qual permita ao órgão concedente cancelar os valores empenhados, inclusive inscritos em restos a pagar antes da conclusão da análise da prestação de contas.

Achados: 01, 02, 03, 04, 05 e 06.

4 - Que o DETRU/ME:

a) crie mecanismo de primeira linha de defesa a fim de monitorar a celebração de contratos e demais controles de prazos em relação a valores empenhados e a inscrição em restos a pagar;

b) desenvolva mecanismos que aperfeiçoem o SICONV no sentido de reduzir os empenhos inscritos em RAP em instrumentos de transferências não assinados, inadimplentes, encerrados sem conclusão ou concluídos;

c) controle e reduza o tempo médio de análise de prestações de contas.

Achados: 01, 02, 03, 04, 05 e 06."

10. Inicialmente, é importante destacar que as competências da Secretaria de Gestão, no que tange às transferências voluntárias da União, estão adstritas às estabelecidas pelos arts. 127 e 130 do Anexo I do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, combinadas com as disposições dos §§ 4º do art. 13 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007:

**Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019**

***"Art. 127. À Secretaria de Gestão compete:***

*(.....)*

*IX - propor políticas, planejar, coordenar, supervisionar e orientar normativamente as atividades:*

*(...)*

*b) de gestão de convênios, contratos de repasse, colaboração e fomento, termos de execução descentralizada e termos de parceria;*

*X - propor e implementar políticas e diretrizes relativas à melhoria da gestão no âmbito das transferências da União, por meio da Rede Siconv;*

*(...)*

***Art. 130. Ao Departamento de Transferências da União compete:***

*I - gerir os recursos de tecnologia da informação que deem suporte ao Siconv;*

*II - operacionalizar o Siconv;*

*III - pesquisar, analisar e sistematizar informações estratégicas no âmbito das transferências voluntárias da União;*

*IV - realizar estudos, análises e propor normativos para os processos de transferências voluntárias e a prestação de serviços das mandatárias da União que instrumentalizam contratos de repasse;*

V - realizar de forma colaborativa a governança e a gestão do conhecimento e da informação no âmbito da Rede Siconv;

VI - realizar e promover a capacitação em assuntos referentes às transferências voluntárias da União; e

VII - exercer a função de Secretaria-Executiva do Confoco e da Comissão Gestora do Siconv, na forma estabelecida em regulamentação específica."

### **Decreto nº 6.170, de 2007**

"Art.

13.....

§ 4º Ao órgão central do SICONV compete exclusivamente:

I - estabelecer as diretrizes e normas a serem seguidas pelos órgãos setoriais e demais usuários do sistema, observado o art. 18 deste Decreto;

II - sugerir alterações no ato a que se refere o art. 18 deste Decreto; e

III - auxiliar os órgãos setoriais na execução das normas estabelecidas neste Decreto e no ato a que se refere o art. 18 deste Decreto.."

11. Antes de adentrar no mérito das recomendações do Relatório de Auditoria nº 201801713(2611168), descritas no item 9 desta Nota Técnica, faz-se necessário consignar que a inscrição das despesas como Restos a Pagar devem observar as disposições dos arts. 36, 37 e 92 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 e aquelas estabelecidas pelo Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986.

12. Após análise das recomendações listadas no item 9 desta Nota Técnica, este DETRU/SEGES apresenta os seguintes subsídios/comentários:

#### **Recomendação 1**

1 - Que o DETRU oficie os órgãos concedentes para:

a) cancelar empenhos de instrumentos não assinados;

b) que registrem na condição de inadimplentes os convenientes que se eximem do dever de prestar contas, seguindo os demais ritos formais determinados pelos normativos para esses casos;

c) que cancelem os empenhos inscritos em RAP dos instrumentos anulados, cancelados ou rescindidos, bem como dos instrumentos com prestação de contas concluída (prestação de contas aprovada, prestação de contas com ressalvas ou prestação de contas reprovada).

12.1. Com relação à recomendação descrita acima, este DETRU se posiciona favorável e informa que aguardará a publicação da versão final do Relatório de Auditoria nº 201801713 (2611168) para providenciar a emissão dos expedientes aos órgãos concedentes.

#### **Recomendação 2**

2 - Que o DETRU inclua funcionalidade no SICONV para promover o cancelamento automático de empenhos dos instrumentos não celebrados até o final do exercício financeiro.

Achados: 01, 02, 03, 04 e 06.

12.2. Quanto ao teor da recomendação nº 2, este Departamento de Transferências da União posiciona-se de forma contrária, uma vez entende que a competência para a gestão orçamentária e financeira é exclusiva dos órgãos detentores de créditos orçamentários definidos na Lei Orçamentária Anual (LOA). Além disso, é importante ressaltar que a Plataforma +Brasil tem como característica ter funcionalidades que são de registro e a definição de funcionalidade de cancelamento automático de empenhos pode causar prejuízos aos instrumentos celebrados ao final do exercício, porém, registrados somente no início do exercício seguinte.

12.3. Adicionalmente ao descrito acima, é necessário ressaltar que cabe aos órgãos detentores de créditos orçamentários consignados na LOA, a observação das regras de cancelamento de empenho definidas pela legislação que trata da matéria, a exemplo do disposto no art. 68 do Decreto nº 93.872, de 1986:

*"Art. 68. A inscrição de despesas como restos a pagar no encerramento do exercício financeiro de emissão da Nota de Empenho depende da observância das condições estabelecidas neste Decreto para empenho e liquidação da despesa.*

*§ 1º A inscrição prevista no **caput** como restos a pagar não processados fica condicionada à indicação pelo ordenador de despesas.*

*§ 2º Os restos a pagar inscritos na condição de não processados e que não forem liquidados serão bloqueados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda em 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, e serão mantidos os referidos saldos em conta contábil específica no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi.*

*(.....)*

*§ 7º Os restos a pagar não processados, desbloqueados nos termos do § 4º, e que não forem liquidados, serão cancelados em 31 de dezembro do ano subsequente ao do bloqueio."*

### **Recomendação 3**

*3 - Que o DETRU providencie as seguintes alterações nos normativos:*

*a) alteração do art. 36, da Portaria interministerial nº 424, para que o pedido de prorrogação de prazo pelo conveniente passe a ter prazo definido para deferir ou indeferir a solicitação que ocorra antes do fim da vigência;*

*b) supressão do § 1º do art. 59, da Portaria Interministerial nº 424, de forma que o órgão conveniente tenha exclusivamente até 60 dias após o fim de vigência ou conclusão do instrumento para apresentação da prestação de contas, sem possibilidade de prorrogação.*

*c) alteração da Portaria Interministerial nº 424 para que evidencie, aos órgãos concedentes, que ao efetuar a finalização dos instrumentos, pelo término normal (finalização da análise de prestação de contas) ou pela rescisão, anulação ou "cancelamento", efetuem também os respectivos cancelamentos dos estoques de RAP eventualmente existentes;*

*d) para que avalie a possibilidade de tornar o envio da prestação de contas, uma declaração de conclusão do objeto pelo conveniente, a qual permita ao órgão concedente cancelar os valores empenhados, inclusive inscritos em restos a pagar antes da conclusão da análise da prestação de contas.*

*Achados: 01, 02, 03, 04, 05 e 06.*

12.4. No que concerne às recomendações de alteração da Portaria nº 424, de 30 de dezembro de 2016, este Departamento informa que os pontos levantados no Relatório de Auditoria nº 201801713(2611168) serão avaliados junto aos demais Signatários da referida Portaria (STN e a própria CGU) e, caso estes entendam necessário promover as alterações indicadas pela CGU, os dispositivos serão objeto de alteração na PI nº 424, de 2016. Insta consignar, contudo, que a regulamentação de convênios e de contratos de repasse é, atualmente, matéria em revisão pela Secretaria de Gestão deste Ministério de Economia, de sorte que o Decreto nº 6.170/07 e a Portaria nº 424/16 devem ser, em médio prazo, revogados.

#### **Recomendação 4**

*4 - Que o DETRU/ME:*

*a) crie mecanismo de primeira linha de defesa a fim de monitorar a celebração de contratos e demais controles de prazos em relação a valores empenhados e a inscrição em restos a pagar;*

*b) desenvolva mecanismos que aperfeiçoem o SICONV no sentido de reduzir os empenhos inscritos em RAP em instrumentos de transferências não assinados, inadimplentes, encerrados sem conclusão ou concluídos;*

*c) controle e reduza o tempo médio de análise de prestações de contas.*

*Achados: 01, 02, 03, 04, 05 e 06.*

12.5. Com relação à recomendação nº 4, é necessário registrar que o DETRU está adotando as providências que estão sob sua alçada nos casos em que é possível espelhar na Plataforma +Brasil os cancelamentos de empenhos que são efetivados no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Nessa linha, destaca-se que, recentemente, o DETRU em parceria com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) concluiu uma apuração especial, cujo escopo foi a inserção na Plataforma +Brasil dos dados dos empenhos cancelados diretamente no SIAFI.

12.6. No que diz respeito à recomendação da alínea "b" do item 4, o DETRU entende que pode orientar os órgãos concedentes no sentido de que adotem as providências necessárias à redução dos empenhos inscritos em RAP relativos aos instrumentos de transferências não assinados, inadimplentes, encerrados sem conclusão ou concluídos.

12.7. Quanto à recomendação da alínea "c" do item 4, o DETRU informa que, em parceria com a própria CGU, vem adotando providências para que os prazos de análise das prestações de contas sejam efetivamente reduzidos. Dentre as providências já efetivadas, destaca-se a edição da Instrução Normativa Interministerial MP/MF/CGU nº 5, de 6 de novembro de 2018 e Instrução Normativa Interministerial ME/CGU nº 1, de 14 de fevereiro de 2019. Além do estabelecimento de normas que favorecem a redução do tempo médio de análise das prestações de contas, o DETRU ressalta que a Plataforma +Brasil está constantemente em melhora, de forma que todo o processo de execução e prestação de contas dos instrumentos operacionalizados da referida Plataforma se efetivem de forma segura e ágil.

13. Diante de todo o exposto acima, a Secretaria de Gestão (SEGES), por meio do Departamento de Transferências da União, demonstra que está adotando diversas medidas que vão ao encontro dos apontamentos contidos no Relatório de Auditoria nº

201801713 (2611168) da CGU, que tratou de avaliação dos Restos a Pagar (RAP) de transferências voluntárias com ênfase na eficiência alocativa dos recursos públicos.

## **CONCLUSÃO**

14. Por todo o exposto, sugere-se o encaminhamento desta Nota Técnica ao Gabinete da SEGES, para, se de acordo, enviá-la à Controladoria-Geral da União, em resposta ao OFÍCIO Nº12115/2019/DIVTRU/CGLOT/DG/SFC/CGU, de 11 de junho de 2019 (2611168).

À consideração superior.

CLEBER FERNANDO DE ALMEIDA  
Coordenador-Geral

De acordo. Encaminhe-se à consideração do Secretário de Gestão.

REGINA LEMOS DE ANDRADE  
Diretora Substituta

De acordo. Encaminhe-se à Controladoria-Geral da União, em resposta ao OFÍCIO Nº12115/2019/DIVTRU/CGLOT/DG/SFC/CGU.

Documento assinado eletronicamente  
CRISTIANO ROCHA HECKERT  
Secretário

## **2. Manifestação do Controle Interno**

### **Recomendação 1**

*“12.1. Com relação à recomendação descrita acima, este DETRU se posiciona favorável e informa que aguardará a publicação da versão final do Relatório de Auditoria nº 201801713 (2611168) para providenciar a emissão dos expedientes aos órgãos concedentes.”*

Não houve divergência em relação à Recomendação 1.

### **Recomendação 2**

*“12.2. Quanto ao teor da recomendação nº 2, este Departamento de Transferências da União posiciona-se de forma contrária, uma vez entende que a competência para a gestão orçamentária e financeira é exclusiva dos órgãos detentores de créditos orçamentários definidos na Lei Orçamentária Anual (LOA). Além disso, é importante ressaltar que a Plataforma +Brasil tem como característica ter funcionalidades que são de registro e a definição de funcionalidade de cancelamento automático de empenhos pode causar prejuízos aos instrumentos celebrados ao final do exercício, porém, registrados somente no início do exercício seguinte.”*

12.3. Adicionalmente ao descrito acima, é necessário ressaltar que cabe aos órgãos detentores de créditos orçamentários consignados na LOA, a observação das regras de cancelamento de empenho definidas pela legislação que trata da matéria, a exemplo do disposto no art. 68 do Decreto nº 93.872, de 1986:

*'Art. 68. A inscrição de despesas como restos a pagar no encerramento do exercício financeiro de emissão da Nota de Empenho depende da observância das condições estabelecidas neste Decreto para empenho e liquidação da despesa.*

*§ 1º A inscrição prevista no **caput** como restos a pagar não processados fica condicionada à indicação pelo ordenador de despesas.*

*§ 2º Os restos a pagar inscritos na condição de não processados e que não forem liquidados serão bloqueados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda em 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição, e serão mantidos os referidos saldos em conta contábil específica no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi.*

*(.....)*

*§ 7º Os restos a pagar não processados, desbloqueados nos termos do § 4º, e que não forem liquidados, serão cancelados em 31 de dezembro do ano subsequente ao do bloqueio. ”*

Em relação à Recomendação 2, tendo em vista que a competência para a gestão orçamentária e financeira é exclusiva dos órgãos detentores de créditos orçamentários definidos na Lei Orçamentária Anual (LOA), propõe-se a alteração do foco em ações no que tange ao Ministério da Economia como um todo, relacionados a criação de mecanismos que desestimulem manter o estoque de RAP, a exemplo de redutores de limite de empenho para órgãos concedentes que apresentem elevado estoque de RAP.

### **Recomendação 3**

*“12.4. No que concerne às recomendações de alteração da Portaria nº 424, de 30 de dezembro de 2016, este Departamento informa que os pontos levantados no Relatório de Auditoria nº 201801713(2611168) serão avaliados junto aos demais Signatários da referida Portaria (STN e a própria CGU) e, caso estes entendam necessário promover as alterações indicadas pela CGU, os dispositivos serão objeto de alteração na PI nº 424, de 2016. Insta consignar, contudo, que a regulamentação de convênios e de contratos de repasse é, atualmente, matéria em revisão pela Secretaria de Gestão deste Ministério de Economia, de sorte que o Decreto nº 6.170/07 e a Portaria nº 424/16 devem ser, em médio prazo, revogados.”*

Em relação à Recomendação 3, tendo em vista a possibilidade de, no médio prazo, ocorrer a revogação do Decreto nº 6.170/07 e a Portaria nº 424, não cabe promover as alterações propostas nos respectivos normativos, contudo, cabe a discussão de mecanismos que minimizem as constatações efetuadas neste relatório, que subsidiem a elaboração dos normativos que venham a substituí-los. As sugestões inseridas nesta recomendação tratam da Eficiência Alocativa, particularmente de recursos orçamentários em RAP, ocasionadas por lacunas nos normativos que permitem tanto prolongar como

manter RAP sem que haja punições por essa prática, que, ao contrário, é incentivada pelos normativos vigentes.

#### **Recomendação 4**

*“12.5. Com relação à recomendação nº 4, é necessário registrar que o DETRU está adotando as providências que estão sob sua alçada nos casos em que é possível espelhar na Plataforma +Brasil os cancelamentos de empenhos que são efetivados no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Nessa linha, destaca-se que, recentemente, o DETRU em parceria com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) concluiu uma apuração especial, cujo escopo foi a inserção na Plataforma +Brasil dos dados dos empenhos cancelados diretamente no SIAFI.*

*12.6. No que diz respeito à recomendação da alínea "b" do item 4, o DETRU entende que pode orientar os órgãos concedentes no sentido de que adotem as providências necessárias à redução dos empenhos inscritos em RAP relativos aos instrumentos de transferências não assinados, inadimplentes, encerrados sem conclusão ou concluídos.*

*12.7. Quanto à recomendação da alínea "c" do item 4, o DETRU informa que, em parceria com a própria CGU, vem adotado providências para que os prazos de análise das prestações de contas sejam efetivamente reduzidos. Dentre as providências já efetivadas, destaca-se a edição da Instrução Normativa Interministerial MP/MF/CGU nº 5, de 6 de novembro de 2018 e Instrução Normativa Interministerial ME/CGU nº 1, de 14 de fevereiro de 2019. Além do estabelecimento de normas que favorecem a redução do tempo médio de análise das prestações de contas, o DETRU ressalta que a Plataforma +Brasil está constantemente em melhora, de forma que todo o processo de execução e prestação de contas dos instrumentos operacionalizados da referida Plataforma se efetivem de forma segura e ágil.”*

Em relação ao relatado na manifestação do Gestor em relação à Recomendação 4 e conforme já exposto na Recomendação no que concerne à competência exclusiva dos órgãos detentores de créditos orçamentários, o que foi proposto na Recomendação 2 atende ao que foi sugerido nas alíneas “a” e “b”. Da mesma forma, mecanismo semelhante pode ser criado tendo como parâmetro o estoque de prestações de contas em análise.

### **3. Manifestação do Controle Interno após a reunião de busca conjunta**

Após a reunião de busca conjunta ocorrida em 01/08/2019 as recomendações foram acordadas e alteradas conforme descrito em sua versão conclusiva na seção de Recomendações constantes deste Relatório Final.