CGU
Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR

Exercício 2017

28 de junho de 2018

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO
Órgão: **MINISTERIO DA JUSTICA**
Unidade Examinada: **SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR**
Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**
Ordem de Serviço: **201800952**

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.

Auditoria Anual de Contas

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

O trabalho consistiu na Avaliação da Prestação de Contas da Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça, referente ao exercício de 2017.

Em consonância aos princípios definidos na IN CGU nº 03/2017, este relatório, certificado e parecer do Controle Interno constituem peças obrigatórias do processo de prestação de contas, o qual será posteriormente julgado pelo Tribunal de Contas da União.

O escopo da auditoria contempla aspectos sobre o diagnóstico do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), a avaliação da situação das transferências voluntárias efetuadas, tendo como foco os valores transferidos a Estados e Municípios e sem movimentação há pelo menos dois anos, a avaliação da conformidade das peças do relatório de gestão e na verificação do cumprimento das determinações e recomendações do TCU e da CGU.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A Auditoria Anual de Contas realizada no âmbito do Controle Interno visa verificar as informações prestadas pelos administradores públicos federais, bem como analisar os atos e fatos da gestão, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que subsidiará o julgamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

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

As avaliações realizadas permitiram identificar que a destinação dos recursos financeiros do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) não guarda correlação com a natureza dos valores arrecadados, em infringência ao art. 7º do Decreto 1.306/1994, o qual prescreve que as aplicações dos recursos deverão estar relacionadas com a natureza da infração ou do dano causado. Para tal fragilidade recomendou-se à Unidade que, ao estabelecer a programação financeira anual do FDD e ao elaborar os editais anuais de chamamento público para seleção de propostas, além dos critérios já utilizados, avalie a possibilidade de compatibilizar, de forma razoável, a destinação de recursos por linhas temáticas de acordo com a fonte dos valores arrecadados, objetivando-se assim que as aplicações estejam relacionadas com a natureza da infração ou do dano causado.

Para os demais itens do escopo, os exames demonstraram não haver fragilidades relevantes.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Art. – Artigo
CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CDC – Código de Defesa do Consumidor
CFDD – Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos
CGU – Controladoria-Geral da União
D.O.U – Diário Oficial da União
Dec. – Decreto
DN – Decisão Normativa
FDD – Fundo de Defesa de Direitos Difusos
IN – Instrução Normativa
MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública
MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCI – Órgão de Controle Interno
PC – Prestação de Contas
Port. – Portaria
PPA – Plano Plurianual
RG – Relatório de Gestão
SECFDD – Secretaria Executiva do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos
Senacon – Secretaria Nacional do Consumidor
SECFDD – Secretaria Executiva do Fundo de Direitos Difusos
Siconv – Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse
Siop – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SNDC – Sistema Nacional de Defesa do Consumidor
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
TCE – Tomada de Contas Especial
TCU – Tribunal de Contas da União
TI – Tecnologia da Informação
UG – Unidade Gestora
UJ – Unidade Jurisdicionada
UPC – Unidade Prestadora de Contas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 6

RESULTADOS DOS EXAMES 8

1. Diagnóstico e avaliação da gestão do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) 8

2. Avaliação da conformidade das peças exigidas na IN TCU 63/2010 15

3. Avaliação do cumprimento das determinações e das recomendações expedidas pelo TCU que façam referência expressa ao CI para acompanhamento 15

4. Avaliação das recomendações expedidas pelo Órgão de CI ainda pendentes e que tenham impacto na gestão 16

5. Avaliação da gestão das transferências voluntárias 16

RECOMENDAÇÕES 18

CONCLUSÃO 18

INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste trabalho é apresentar os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) referente ao exercício de 2017.

O escopo da auditoria, elaborado juntamente com o Tribunal de Contas da União (TCU) por meio da ata de reunião realizada no dia 11/12/2017, consiste no diagnóstico do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), na avaliação da conformidade das peças do relatório de gestão e na verificação do cumprimento das determinações e recomendações do TCU e da Controladoria Geral da União (CGU).

Além dos itens constantes da ata, adiciona-se o resultado dos trabalhos de avaliação da situação das transferências voluntárias efetuadas pela Senacon, tendo como foco os valores transferidos a Estados e Municípios e sem movimentação há pelo menos dois anos.

Definido o escopo, os trabalhos de campo foram realizados no período de 07/05/2018 a 30/05/2018, com destaque para o item da ata relativo ao FDD que objetivou identificar a finalidade, as principais normas e regulamentos, a forma de arrecadação e de gerenciamento de recursos e o fluxo de processos e atividades de responsabilidade das unidades envolvidas na gestão do Fundo.

De forma geral o FDD trata-se de um fundo de natureza contábil que tem por finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos. É composto pelos recursos provenientes das seguintes arrecadações: condenações judiciais de que tratam os arts. 11 e 13 da Lei nº 7.347, de 1985 (Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico); valores destinados à União em virtude da aplicação da multa prevista no art. 57 e seu parágrafo único e do produto da indenização prevista no art. 100, parágrafo único, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor); condenações judiciais de que trata o § 2º do art. 2º da Lei nº 7.913, de 7 de dezembro de 1989 (Ação Civil Pública de responsabilidade por danos aos investidores no mercado de valores mobiliários); multas referidas no art. 84 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994 (Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) - infrações contra a ordem econômica); rendimentos auferidos com a aplicação dos recursos do Fundo; outras receitas que vierem a ser destinadas ao Fundo; doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras.

Da análise realizada no FDD verificou-se que o volume de recursos arrecadados e a quantidade de propostas apresentadas por instituições interessadas nos processos de seleção vêm aumentando a cada exercício (período analisado 2015 a 2017), ao passo que os recursos aplicados e o número de projetos efetivamente apoiados vêm diminuindo em razão da redução da disponibilidade financeira a qual é definida no decreto de programação financeira do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão.

Ademais constatou-se que a destinação dos recursos financeiros do FDD não guarda correlação com a natureza dos valores arrecadados, em infringência ao art. 7º do Decreto 1.306/1994, o qual prescreve que as aplicações dos recursos deverão estar relacionadas com a natureza da infração ou do dano causado.

No que se refere a avaliação da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU 63/2010 com as normas que regem a elaboração de tais peças, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade prestadora da conta (UPC), verificou-se que foram elaboradas e contemplaram os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da legislação.

Quanto ao cumprimento das determinações do TCU, em consulta ao portal do TCU e informações do Relatório de Gestão, não foi identificado acórdão expedido para que o órgão de controle interno federal efetue acompanhamento das determinações emanadas à Secretaria Nacional do Consumidor.

Quanto a avaliação das recomendações expedidas pela CGU, com base nas informações do Sistema Monitor verificou-se que não existem recomendações pendentes de atendimento e que impactam a gestão da unidade, demonstrando que a Unidade manteve uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações, evidenciando a suficiência dos controles internos.

As análises quanto a essas questões se deram por meio de entrevistas, testes, consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Senacon, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Diagnóstico e avaliação da gestão do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD)

Trata-se de diagnóstico e avaliação da gestão do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), no âmbito da Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Senacon).

O FDD tem por finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos.

As principais normas e regulamentos relativos ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos são:

- Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, publicada no D.O.U. de 25.07.1985, que disciplina a Ação Civil Pública e cria o Fundo de Defesa de Direitos Difusos;
- Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995, publicada no D.O.U. de 22.03.1995, que cria o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos – CFDD.
- Decreto nº 1.306, de 9 de novembro de 1994, publicado do D.O.U. de 10.11.1994, que regulamenta o Fundo de Defesa de Direitos Difusos;
- Portaria nº 1.488, de 15 de agosto de 2008, publicada no D.O.U. de 18.08.2008, que aprova o Regimento Interno do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos – CFDD.
- Portaria MJ nº 1.840, de 24 de agosto de 2012, da estrutura organizacional da Senacon: art. 11 trata da Coordenação de Direitos Difusos.

Segundo a Lei nº 9.008/1995, o Fundo é composto pelos recursos provenientes das seguintes arrecadações:

- Condenações judiciais de que tratam os arts. 11 e 13 da Lei nº 7.347, de 1985: Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- Valores destinados à União em virtude da aplicação da multa prevista no art. 57 e seu parágrafo único e do produto da indenização prevista no art. 100, parágrafo único, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990: Código de Defesa do Consumidor;
- Condenações judiciais de que trata o § 2º do art. 2º da Lei nº 7.913, de 7 de dezembro de 1989: Ação Civil Pública de responsabilidade por danos aos investidores no mercado de valores mobiliários;
- Multas referidas no art. 84 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994: Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) - infrações contra a ordem econômica;
- Rendimentos auferidos com a aplicação dos recursos do Fundo;

- Outras receitas que vierem a ser destinadas ao Fundo;
- Doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras.

Quanto ao gerenciamento dos recursos atinentes ao FDD, a Lei nº. 9.008/1995 prescreve que os recursos arrecadados deverão ser aplicados na promoção de eventos educativos, científicos e na edição de material informativo especificamente relacionados com a natureza da infração ou do dano causado, bem como na modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas relativas às áreas de atuação do Fundo.

O Decreto nº. 1.306/1994, ao regulamentar a lei, reafirma o comando de direcionamento das aplicações na efetivação de medidas relacionadas com a natureza da infração ou do dano causado e especifica que, sempre que possível, os recursos serão prioritariamente utilizados na reparação específica do dano causado.

O Decreto prevê, ainda, que a administração do Fundo ficará a cargo do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD) - órgão da estrutura do Ministério da Justiça, que tem por competências gerir o FDD, zelar pela aplicação dos recursos; aprovar e firmar convênios e contratos; examinar e aprovar projetos de reconstituição de bens lesados; promover eventos educativos ou científicos; fazer/editar material informativo; promover atividades e eventos que contribuam para as políticas envolvidas no FDD; e examinar e aprovar os projetos de modernização administrativa.

O Conselho é compostos pelos seguintes membros: um representante da Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça; um representante do Ministério do Meio Ambiente; um representante do Ministério da Cultura; um representante do Ministério da Saúde, vinculado à área de vigilância sanitária; um representante do Ministério da Fazenda; um representante do Conselho Administrativo de Defesa Econômica; um representante do Ministério Público Federal; e três representantes de entidades civis que atendam aos pressupostos exigidos.

Os membros e seus respectivos suplentes do CFDD são indicados pelos titulares dos órgãos e entidades a que pertençam, tendo mandato de dois anos, sendo permitida uma recondução, excluindo-se o representante da Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que é o Presidente do CFDD, e poderá exercer o cargo por tempo indeterminado.

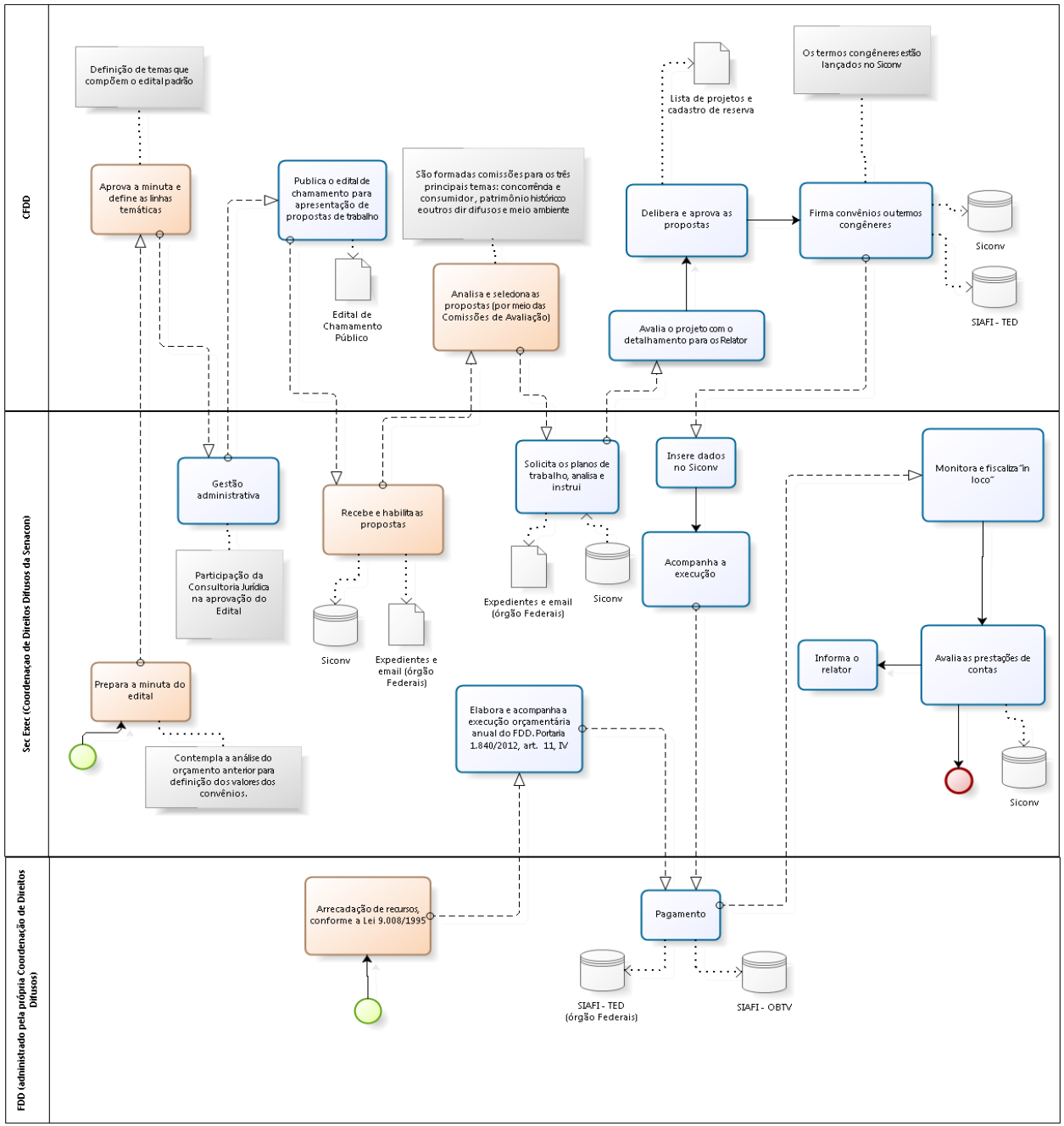
De forma geral, o Conselho se reúne ordinariamente uma vez por mês e, extraordinariamente, mediante convocação do Presidente ou de um terço de seus membros, sendo as reuniões públicas, podendo, no entanto, tornar-se sigilosas quando assim o exigir; a convite do Conselho, por intermédio de seu Presidente, especialistas e entidades civis ou governamentais poderão participar das reuniões com direito de voz; e as deliberações do CFDD, observado o quórum mínimo de seis Conselheiros, serão tomadas pela maioria simples de seus membros, por meio de resoluções assinadas pelo Presidente, sendo que, em caso de empate, caberá ao Presidente o voto de qualidade.

Operacionalmente, a cada ano o CFDD publica um edital de chamamento público para selecionar os projetos a serem executados no ano subsequente. As propostas de projetos apresentadas são analisadas e instruídas, sendo então votadas na plenária do Conselho. Nos casos de aprovação, são firmados convênios ou termos congêneres com os estados, municípios, União e organizações da sociedade civil.

Ressalta-se que, segundo o art. 11 da Portaria MJ nº 1.840/ 2012, a Coordenação de Direitos Difusos da Secretaria Nacional do Consumidor funciona como Secretaria Executiva do CFDD. Assim, cabem a ela as competências principais de elaboração dos editais de chamamento de projetos; seleção, instrução, acompanhamento e monitoramento de projetos em execução; atualização das informações do sítio eletrônico; avaliação das prestações de contas das entidades que recebem recursos e, quanto aos recursos financeiros, o acompanhamento dos valores recolhidos ao Fundo, bem como a elaboração e acompanhamento da execução orçamentária anual.

Tendo como base a legislação referente ao FDD, a página da internet do Ministério da Justiça relativa aos direitos do consumidor, o Relatório de Gestão da Senacon de 2017 e o Edital de Chamamento Público para Seleção de Projetos de 2016, identificou-se os processos e as atividades de responsabilidade das unidades envolvidas na gestão do Fundo.

Posteriormente, por intermédio de reuniões junto à Coordenação de Direitos Difusos da Senacon o mapeamento foi aprimorado e validado, resultando no fluxo a seguir:


CFDD
Definição de temas que compõem o edital padrão
Aprova a minuta e define as linhas temáticas
Publica o edital de chamamento para apresentação de propostas de trabalho
Edital de Chamamento Público
São formadas comissões para os três principais temas: concorrência e consumidor, patrimônio histórico eoutros dir difusos e meio ambiente
Analisa e seledona as propostas (por meio das Comissões de Avaliação)
Lista de projetos e cadastro de reserva
Delibera e aprova as propostas
Avalia o projeto com o detalhamento para os Relator
Os termos congêneres estão lançados no Siconv
Firma convênios outermos congêneres
Siconv
SIAFI - TED
Sec Exec (Coordenaçao de Direitos Difusos da Senacon)
Gestão administrativa
Participação da Consultoria Jurídica na aprovação do Edital
Recebe e habilita as propostas
Siconv
Expedientes e email (órgão Federais)
Solicita os planos de trabalho, analisa e instrui
Expedientes e email (órgão Federais)
Siconv
Insere dados no Siconv
Acompanha a execução
Monitora e fiscaliza "in loco"
Avalia as prestações de contas
Informa o relator
Siconv
Prepara a minuta do edital
Contempla a análise do orçamento anterior para definição dos valores dos convênios.
Elabora e acompanha a execução orçamentária anual do FDD. Portaria 1.840/2012, art. 11, IV
FDD (administrado pela própria Coordenação de Direitos Difusos)
Arrecadação de recursos, conforme a Lei 9.008/1995
Pagamento
SIAFI - TED (órgão Federais)
SIAFI - OBTV

A execução física e financeira de convênios/termos congêneres, no período de 2015 a 2017, atingiu os seguintes valores:

Quadro 1 - FDD – Execução de 2015 a 2017

Ano	Valor arrecadado	Número de projetos apoiados (convênios e congêneres)	Valor despendido nos projetos apoiados (parte federal)
2015	563.326.342,06	11	3.967.007,96
2016	775.042.663,49	8	1.864.323,16
2017	592.280.173,54	4	1.256.882,70

Fontes: http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/arrecadacao; Relatório de Gestão Senacon 2017; dados apresentados pela Unidade em 31/10/2017 e 11/05/2018.

Ainda segundo dados do Relatório de Gestão, verifica-se a seguinte situação no que tange ao número de propostas apresentadas e ao número de projetos efetivamente apoiados no período em análise:

- 2015: como resultado do processo de seleção de 2014, houve 526 propostas, sendo 29 selecionadas como prioritárias, mas apenas 11 projetos efetivamente conveniados em 2015;

- 2016: no processo de seleção de 2015, houve apresentação de 897 propostas, 26 foram selecionadas como prioritárias, e 8 projetos efetivamente conveniados em 2016;

- 2017: no processo de seleção de 2017 (não houve chamamento público para seleção em 2016) houve apresentação de 1.691 propostas, 18 foram selecionadas como prioritárias e 4 projetos efetivamente conveniados em 2017 (eram 5 mas houve a desistência do Projeto Siconv nº 852652/2017).

Nota-se que o volume de recursos arrecadados e a quantidade de propostas vêm aumentando a cada ano com exceção da arrecadação do período de 2016/2017 (redução de cerca de 23%), ao passo que o montante de recursos gastos e o número de projetos apoiados não acompanham tal tendência.

Tal situação se dá pelo fato de o Fundo de Defesa de Direitos Difusos se tratar de um fundo meramente contábil, sendo que os recursos a serem executados a cada ano são previstos conforme o decreto de programação financeira, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Além disso, conforme informação prestada pela Unidade em seu Relatório de Gestão, ocorre um contingenciamento financeiro sistemático, o que consequentemente inviabiliza o aumento do número de projetos apoiados.

Ainda quanto à questão, o Relatório traz as seguintes informações:

> *"[...] Unidades que dispõem de receitas diretamente arrecadadas (fonte 150) e receitas vinculadas (fontes 118, 174, 175, etc...), vem*

> *sendo compelidas gradativamente a formarem montantes superavitários em função da diferença entre a estimativa de arrecadação de receitas e o limite monetário efetivamente concedido para o financiamento das suas despesas anuais, repercutindo assim sobremaneira na formação da chamada Reserva de Contingência na própria Unidade Orçamentária.*
>
> *Esta situação é recorrente devido aos limites monetários para elaboração e execução do orçamento serem inferiores ao total estimado e arrecadado das receitas, gerando assim superávits anuais.*
>
> *Quando é solicitada liberação de parte dos recursos da Reserva de Contingência prevista no orçamento do FDD, a Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MPOG nega, justificando a inexistência de espaço fiscal para aumentar as despesas discricionárias.".*

Quanto a questão ressalta-se a existência de ação civil pública que trata de recursos do Fundo de Defesa de Direitos Difusos - Processo 5008138-68.2017.4.03.6105, Subseção Judiciária de Campinas, proposta pelo Ministério Público Federal em face da União.

Na ação pública questiona-se o contingenciamento das verbas vinculadas ao FDD, alegando-se que os recursos, em vez de ser aplicados em projetos e ações de defesa de direitos, são utilizados de forma supostamente indevida pelo ente federal como mecanismo de arrecadação primária sendo que não há determinação legal para que a formação da reserva de contingência se dê a partir de recursos arrecadados por fundos especiais, tais como o FDD.

No processo tentou-se resolver a controvérsia por meio do procedimento de conciliação, porém não foi possível um acordo, restando infrutífera a sessão de conciliação.

Outro aspecto que merece destaque diz respeito à determinação do art. 7º do Decreto 1.306/1994 no sentido de que as aplicações dos recursos deverão estar relacionadas com a natureza da infração ou do dano causado e serão prioritariamente utilizados na reparação específica do dano causado, a qual não vem sendo observada, conforme análise a seguir.

Ressalta-se que nos editais anuais de chamamento público para a apresentação de propostas de trabalho tais propostas são categorizadas por áreas, as quais são denominadas linhas temáticas.

Partindo-se do cotejamento dos dados disponíveis no site do Ministério da Justiça e das informações apresentadas pela Unidade, nota-se um descompasso entre as origens dos recursos arrecadados e as destinações dos gastos por áreas (linhas temáticas), o que indica que a programação financeira definida para o FDD não considera os disciplinamentos correlatos, conforme se segue:

Quadro 2: FDD – Valores arrecadados x Valores dispendidos por Linhas Temáticas - 2015 a 2017

Linhas Temáticas	2015			2016			2017		
	Arrecadação – R$	Propostas Conveniadas R$	%	Arrecadação – R$	Propostas Conveniadas R$	%	Arrecadação – R$	Propostas Conveniadas R$	%
Meio ambiente	192.407,34	1.027.923,55	534,2%	2.732.991,28	347.678,00	12,7%	4.313.766,06	556.882,70	12,9%
Consumidor e concorrência	524.911.257,86	2.223.940,41	0,4%	759.475.385,63	461.798,16	0,1%	576.088.938,97	350.000,00	0,1%
Patrimônio cultural brasileiro	36.095,18	-	0,0%	4.974,02	-	0,0%	35.204,10	350.000,00	994,2 %
Outros direitos difusos	37.178.132,66	715.144,00	1,9%	12.659.898,81	1.054.847,00	8,3%	11.308.595,90	0,00	0,0%
Outras receitas	1.008.449,02	-	0,0%	169.413,75	-	0,0%	533.668,51	0,00	0,0%
TOTAL	563.326.342,06	3.967.007,96	0,7%	775.042.663,49	1.864.323,16	0,2%	592.280.173,54	1.256.882,70	0,2%

Fonte: http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/arrecadacao; dados apresentados pela Unidade em 31/10/2017 e 11/05/2018.

Verificam-se situações desproporcionais, como o caso da linha temática de meio ambiente que no período analisado (2015 a 2017) apresentou alteração na correlação de gasto/arrecadação de 534,2% (2015), depois para 12,7% (2016) e posteriormente para 12,9% (2017); e a situação da linha temática consumidor e concorrência, que a despeito de representar a maior origem de recursos, foi contemplada com valores abaixo de 1% em relação à respectiva arrecadação.

Além disso, em análise aos objetos das propostas conveniadas em 2017, não é possível identificar que os recursos estão sendo prioritariamente aplicados na reparação específica dos danos causados:

Quadro 3: FDD – Objetos das propostas conveniadas em 2017

Interessado	**Descrição**	**Chamada / linha temática**	**Nº do convênio / ted**	**Valor (parte federal)**
Prefeitura de Luz/MG	Implementação de práticas conservacionistas que promovam o controle de processos erosivos e preservação da fauna e flora, visando revitalizar a microbacia do Ribeirão Estiva no Município de Luz/MG.	Meio ambiente	852555/2017	340.268,15
Universidade Estadual de Maringá/PR	Conscientizar a comunidade sobre a importância da preservação das abelhas sem ferrão e sua flora relacionada.	Meio ambiente	852612/2017	216.614,55
Defensoria Pública do Estado do Tocantins/TO	Realizar atendimentos e consultas de forma itinerante através Núcleo de Defesa do Consumidor-NUDECON da DPE-TO, com ênfase na divulgação de informações sobre o Direito do Consumidor no Município de Palmas e seu entorno.	Consumidor e concorrência	852553/2017	350.000,00

Interessado	Descrição	Chamada / linha temática	Nº do convênio / ted	Valor (parte federal)
IPOL - Instituto de Investigação e Desenvolvimento em Política Linguística/SC	Produzir o Inventário da Língua Pomerana, para seu reconhecimento como referência cultural brasileira.	Patrimônio cultural brasileiro	853238/2017	350.000,00

Fonte: Resposta da Solicitação de Auditoria 201800952/01

Quanto a essa última questão a Unidade informou que as Propostas de Trabalho são selecionadas a partir: da distribuição regional do país, com vistas a evitar a concentração de projetos em determinados centros; da sustentabilidade do projeto ao final do prazo do convênio, ou seja, se o projeto tem condições de se perpetuar mesmo após o final do prazo; do impacto social do projeto, ou seja, levando em consideração o retorno potencial das ações desenvolvidas à parcela social afetada; bem como o critério da diversificação de objetivos e proponentes, ou seja, identificar projetos de diferentes temáticas e oriundos dos mais variados parceiros.

Além disso informou que o CFDD tem procurado aplicar os recursos disponíveis em todas as regiões do país e, na medida do possível, nas mais diversas áreas que compõe os direitos difusos, tendo em vista que os recursos das multas de que trata a Lei n° 7.347/85 são depositadas na Conta Única do Tesouro Nacional, e ficam indisponíveis. Assim o CFDD não possui conta própria e recebe recursos do Orçamento Geral da União para desenvolver seus trabalhos, ou seja, o orçamento do FDD não é "carimbado" ou vinculado à infração que gerou a multa.

Dessa forma, verifica-se que os recursos dispendidos não estão sendo prioritariamente aplicados na reparação específica dos danos causados, em descumprimento à Lei nº. 9.008/1985. Verifica-se que uma das razões para que isso ocorra é o fato de o FDD se tratar de um fundo meramente contábil, sendo que os recursos a serem executados a cada ano são previstos conforme o decreto de programação financeira elaborado pelo MPOG.

2. Avaliação da conformidade das peças exigidas na IN TCU 63/2010

Trata-se da verificação do rol de responsáveis e do relatório de gestão elaborados pela unidade em conformidade com os dispositivos legais.

Para fins de avaliação desse item, analisou-se o conteúdo das informações disponibilizadas pela unidade no e-Contas do site do TCU e em seu Relatório de Gestão de 2017 , em atendimento à Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

Verificou-se que o relatório de gestão e o rol de responsáveis estão em conformidade com os conteúdos exigidos para respectivas peças.

3. Avaliação do cumprimento das determinações e das recomendações expedidas pelo TCU que façam referência expressa ao CI para acompanhamento

A Secretaria Federal de Controle Interno optou por realizar a avaliação do cumprimento parcial ou total pela UPC das Determinações e das Recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas da União TCU que façam referência expressa ao controle interno para acompanhamento.

A metodologia consistiu no levantamento de todos os acórdãos em que haja determinações para a unidade e contenham determinação específica à CGU para acompanhamento.

Em consulta ao portal do TCU e informações do relatório de gestão, não foi identificado acórdão expedido para que o órgão de controle interno federal efetue acompanhamento das determinações emanadas à Secretaria Nacional do Consumidor.

4. Avaliação das recomendações expedidas pelo Órgão de CI ainda pendentes e que tenham impacto na gestão

A SFC optou por realizar a avaliação das recomendações expedidas pelo Órgão de controle interno ainda pendentes e que tenham impacto na gestão, analisando as eventuais justificativas do gestor para o descumprimento, bem como as providências adotadas em cada caso.

Com base nas informações do Sistema Monitor, que trata do monitoramento do Plano de Providências Permanente - documento que contempla todas as recomendações emitidas pela CGU à unidade para o monitoramento do encaminhamento de soluções pactuadas a fim de sanear as falhas identificadas, verificou-se que não existem recomendações pendentes de atendimento e que impactam a gestão da unidade.

5. Avaliação da gestão das transferências voluntárias

Em 2017 a CGU realizou um trabalho de avaliação da situação das transferências voluntárias efetuadas pelas Unidades do Ministério da Justiça, tendo como foco os valores transferidos a Estados e Municípios e sem movimentação há pelo menos dois anos. Além disso, também foi avaliada a consistência das informações inseridas no Siconv.

Como resultado do trabalho foi elaborada a Nota Técnica nº 712/2017/CGCIJ/DS/SFC, a qual apontou a existência de recursos financeiros constantes em contas de convênios e sem nenhuma execução financeira, bem como fragilidades nos controles da gestão de convênios do Ministério relacionados à inconsistência e/ou ausência das informações do sistema SICONV.

Considerando o montante de recursos transferidos e sem nenhuma execução financeira, foi recomendado às Unidades do Ministério que avaliassem cada um dos instrumentos firmados para decidir pela sua manutenção ou não, bem como que corrigissem as inconsistências verificadas no Siconv.

Valores transferidos sem movimentação há pelo menos dois anos

Destaca-se que o panorama de inexecução financeira dos convênios de responsabilidade da Secretária Nacional de Relações do Consumidor obteve avanços em 2017, uma vez

que em levantamento realizado em junho de 2018 aproximadamente 30% dos recursos que estavam parados em 2017 tiveram a sua liquidação comprovada por meio do Siconv, conforme quadro a seguir.

Quadro 4: Evolução do valor bruto do documento de liquidação

Número do convênio	Valor Desembolsado - MJSP	Valor Bruto do Documento de Liquidação (2017)*	Valor Bruto do Documento de Liquidação (21/02/2018)**	Valor Bruto do Documento de Liquidação (13/06/2018)***
804514	R$ 189.755,49	R$ 0,00	R$ 69.475,00	R$ 69.475,00
818191	R$ 402.430,59	R$ 0,00	R$ 126.901,66	R$ 171.435,03
822788	R$ 226.329,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 5.400,00
Total Geral	R$ 818.515,08	R$ 0,00	R$ 196.376,66	R$ 246.310,03

Fonte: * extração realizada em abril de 2017 sistema DW- Convênios.
**extração realizada em fevereiro de 2018 sistema DW- Convênios.
*** extração realizada em junho 2018 Siconv

Esclarece-se que a Unidade se manifestou acerca dos convênios em execução e informou que após a realização de visitas técnicas os convênios nºs 804514 e 808191 tiveram o prazo de execução prorrogado. Ainda, informou que será realizada visita técnica em julho de 2018 para verificação do convênio nº 822788.

Inconsistência/ausência das informações do sistema SICONV

O objetivo do registro e inserção de documentos comprobatórios das atividades executadas pelos convenentes é possibilitar o adequado acompanhamento dos convênios firmados, garantindo a sua satisfatória execução e evitando as situações previstas nos normativos vigentes (parágrafo único do art. 57 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n° 507/2011 – PIM 507/2011; art. 23. Lei 12.846/2013 -Lei Anticorrupção-; art. 29 e art. 31 da PIM 507/2011 e § 1º do art. 35 da lei 10.180/2001; alínea (b) do inc. I do Art. 65 da lei 8666/93).

Acrescenta-se, que o Governo Federal se baseia nas informações existentes para a formulação e acompanhamento de suas políticas públicas, e existe a possibilidade de controle social por meio da verificação da consulta livre do Siconv. Além disso, os Órgãos de Controle também utilizam as informações inseridas no sistema para o planejamento e execução de suas ações de controle.

Desta forma, as análises realizadas em 2017 basearam-se nas informações registradas no Siconv, considerando a relevância, para a Unidade Gestora, da qualidade e tempestividade das informações inseridas pelos convenentes no sistema. Desta forma, foram identificadas inconsistências relacionadas ao registro de desembolso de recursos, registros de contratos de prestação de serviço; registros de processo de compra incoerentes; inconsistências de saldo bancário.

Esclarece-se que para identificar o aperfeiçoamento da gestão das transferências voluntárias em 2017, foram verificados todos os convênios de responsabilidade da SENACON, sem execução, identificados na avaliação anterior.

Assim, a partir das análises realizadas identificou-se um avanço na execução dos convênios verificados, com o correspondente registro das informações no SICONV.

RECOMENDAÇÕES

1 - Ao estabelecer a programação financeira anual do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) e ao elaborar os editais anuais de chamamento público para seleção de propostas, além dos critérios já utilizados (distribuição regional, sustentabilidade do projeto, impacto social, e diversificação de objetivos e proponentes), avaliar a possibilidade de compatibilizar, de forma razoável, a destinação de recursos por linhas temáticas de acordo com a fonte dos valores arrecadados, objetivando-se assim que as aplicações estejam relacionadas com a natureza da infração ou do dano causado, conforme determina o art. 7º do Decreto 1.306/1994.

CONCLUSÃO

As verificações realizadas buscaram o entendimento sobre as características básicas e o conhecimento do fluxograma de funcionamento do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, compreendendo finalidades primordiais, principais normas e regulamentos aplicáveis, forma de arrecadação e gerenciamento de recursos, fluxo de processos e atividades de responsabilidade das unidades envolvidas na gestão do Fundo.

Além das informações contextuais constantes dos achados do relatório, entende-se relevante destacar que volume de recursos arrecadados e a quantidade de propostas apresentadas por instituições interessadas nos processos de seleção aumentou no período avaliado, ao passo que os recursos aplicados e o número de projetos efetivamente apoiados vêm diminuindo em razão da redução de disponibilidade financeira.

Os achados evidenciados neste trabalho apontam, ainda, que a destinação dos recursos financeiros do FDD não guarda correlação com a natureza dos valores arrecadados, em infringência ao disposto na Lei nº. 9.008/1995 que prescreve que as aplicações dos recursos deverão estar relacionadas com a natureza da infração ou do dano causado.

Nesse sentido verificou-se situações de grande variabilidade, como a situação da linha temática de meio ambiente, cuja a correlação de aplicação de recursos com a correspondente fonte de arrecadação variou de 534,2% para 12,9% no período de três anos (2015 a 2017) e da linha temática consumidor e concorrência, que a despeito de representar mais de 90% das origens de recursos arrecadados, é contemplada com projetos da ordem de 1%.

Considerando tal situação, considera-se que a Unidade, ao estabelecer a programação financeira anual do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) e ao elaborar os editais anuais de chamamento público para seleção de propostas, deve considerar os ditames do art. 7º do Decreto 1.306/1994 e avaliar a possibilidade de compatibilizar, de forma razoável, a destinação de recursos por linhas temáticas de acordo com a fonte dos valores arrecadados, objetivando-se assim que as aplicações estejam relacionadas com a natureza da infração ou do dano causado.

Por fim, no que se refere à avaliação da gestão de transferências voluntárias, verificou-se um avanço na execução de convênios que, em abril de 2017, encontravam-se sem movimentação há pelo menos dois anos.

Certificado de Auditoria Anual de Contas

Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201800952
Unidade Auditada: Secretaria Nacional do Consumidor - Senacon
Ministério Supervisor: MINISTERIO DA JUSTICA E SEGURANÇA PÚBLICA
Município (UF): Brasília (DF)
Exercício: 2017

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2017 e 31/12/2017 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. Foi registrado o seguinte achado (constatação) relevante para o qual, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexo de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Os recursos do Fundo de Direitos Difusos não estão sendo prioritariamente aplicados na reparação específica dos danos causados, em descumprimento à Lei nº. 9.008/1985 (item 1).

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

5. Diante do exposto, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja pela **regularidade**.

Brasília (DF), julho de 2018.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida pelo:

_____

Coordenador-Geral de Auditoria das Áreas de Justiça e Cidadania

Parecer de Dirigente do Controle Interno

Parecer: 201800952
Unidade Auditada: Secretaria Nacional do Consumidor - Senacon
Ministério Supervisor: Ministério da Justiça
Município/UF: Brasília (DF)
Exercício: 2017
Autoridade Supervisora: Torquato Jardim – Ministro de Estado da Justiça

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2017, da Unidade acima referida, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

No escopo do trabalho de Auditoria foram contemplados o diagnóstico do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) e a avaliação da situação das transferências voluntárias efetuadas pela Senacon, tendo como foco os valores transferidos a Estados e Municípios e sem movimentação há pelo menos dois anos.

Quanto ao FDD verificou-se que o volume de recursos arrecadados e a quantidade de propostas apresentadas por instituições interessadas nos processos de seleção vêm aumentando a cada exercício (período analisado 2015 a 2017), ao passo que os recursos aplicados e o número de projetos efetivamente apoiados vêm diminuindo em razão da redução da disponibilidade financeira, a qual é definida no decreto de programação financeira do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão.

Também constatou-se que a destinação dos recursos financeiros do FDD não guarda correlação com a natureza dos valores arrecadados, em infringência ao art. 7º do

Decreto n.º 1.306/1994, o qual prescreve que as aplicações dos recursos deverão estar relacionadas com a natureza da infração ou do dano causado.

Tendo em vista a situação recomendou-se à Unidade, ao estabelecer a programação financeira anual do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) e ao elaborar os editais anuais de chamamento público para seleção de propostas, além dos critérios já utilizados (distribuição regional, sustentabilidade do projeto, impacto social, e diversificação de objetivos e proponentes), avaliar a possibilidade de compatibilizar, de forma razoável, a destinação de recursos por linhas temáticas de acordo com a fonte dos valores arrecadados, objetivando-se assim que as aplicações estejam relacionadas com a natureza da infração ou do dano causado, conforme determina o art. 7º do Decreto n.º 1.306/1994.

No que diz respeito as transferências voluntárias efetuadas pela Senacon, tendo como foco os valores transferidos a Estados e Municípios e sem movimentação há pelo menos dois anos verificou-se um avanço na execução dos convênios, sendo que todos os convênios analisados tiveram movimentação financeira no período analisado.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, junho de 2018.

Diretor de Auditoria de Políticas Sociais I