

## **AUDITORIA ELETRÔNICA: UMA ANÁLISE DA EFICIÊNCIA E EFICÁCIA NA GESTÃO DE CONVÊNIOS**

Regina de Fátima Dantas Rocha de Lira Silva<sup>1</sup>

Joana D'arc Medeiros Martins<sup>2</sup>

### **RESUMO**

Este artigo apresenta uma análise da política de controle eletrônico adotada pelo Governo Federal para a gestão eficaz de recursos aportados as entidades através de convênios e contratos de repasse. Tem por objetivo principal identificar se as práticas de governo eletrônico adotadas pelo Governo Federal na gestão de convênios mantidos com os demais Entes Federativos atendem aos pressupostos básicos de atendimento, participação e transparência pública. Como fundamentos teóricos são abordados os pressupostos sobre controle interno e auditoria, considerando participação dos usuários e transparência pública, a relação entre o Estado e mercado e sobre o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV). Do ponto de vista metodológico o trabalho é tipificado como um estudo qualitativo-descritivo, devido à necessidade de conhecer a efetividade dos pressupostos do sistema em relação aos seus objetivos públicos e sociais. Os resultados demonstram que o SICONV atende as principais características exigidas quanto ao atendimento das necessidades dos principais usuários bem como aos cidadãos que realizam o controle democrático dos recursos consoante às exigências da transparência pública. O sistema ainda não apresenta no quesito participação dos usuários maior assiduidade em disponibilizar em tempo real as informações de execução para as aquisições realizadas pelos convenientes. Esta característica talvez seja consequência da fase de implementação que foca o resultado e a criação de uma cultura de utilização para, em seguida, permitir uma interface de participação dos usuários, sendo esta também uma recomendação para pesquisas posteriores.

**PALAVRAS-CHAVE:** Auditoria eletrônica. Controle. Administração Pública.

---

<sup>1</sup> Aluna do Curso de Pós Graduação em Auditoria e Perícia, da Faculdade Natalense para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte e-mail [reginapatu@hotmail.com](mailto:reginapatu@hotmail.com)

<sup>2</sup> Professora Orientadora do Curso de Auditoria e Perícia da da Faculdade Natalense para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte e-mail [profjoanadarc@gmail.com](mailto:profjoanadarc@gmail.com)

## **.ABSTRACT**

This article presents an analysis of the politics of electronic control adopted by the Federal Government for the efficient management of arrived in port resources the entities through accords and contracts of view. It has for main objective to identify if the practical ones of electronic government adopted by the Federal Government in the management of accords kept with the too much Federative Beings take care of to the basic estimated ones of attendance, participation and public transparency. As theoretical beddings they are boarded estimated on internal control and the auditagem, considering participation of the users and public transparency, the relation between the State and market and on the System of Management of Accords and Contracts of View of the Federal Government (SICONV). Of the metodológico point of view the work is tipificado as a study qualitative-description, due to necessity to know the effectiveness of the estimated ones of the system in relation to its public and social objectives. The results demonstrate that the SICONV takes care of the main demanded characteristics how much to the attendance of the necessities of the main users as well as the citizens who carry through the democratic control of the resources consonant to the requirements of the public transparency. The system not yet presents in the question participation of the users biggest assiduity in disponibilizar in real time the information of execution for the acquisitions carried through for the convenientes. Perhaps this characteristic is consequência of the implementation phase that foca the result and the creation of a culture of use for, after that, also allowing to an interface of participation of the users, being this a recommendation for posterior research.

**Words Keys:** Electronic auditorship. Control. Public administration.

## **1 INTRODUÇÃO**

Os interesses da sociedade estão vinculados às atividades desenvolvidas pelo Governo que, por sua vez, tem o dever de prestar serviços que supram as necessidades coletivas de forma eficiente e eficaz. O setor governamental também passou por mudanças organizacionais, principalmente nas últimas décadas, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - NBCASP, a Lei de Pregão - que deu velocidade a realizações de compras públicas e serviços, entre outras Leis que visam controlar os atos realizados pelos gestores, como forma de proporcionar maior transparência, segurança e confiabilidade nos procedimentos internos do Governo.

Nesse contexto, são utilizados determinados métodos como instrumento de padronização e regramento das atividades rotineiras realizadas tanto pelos governantes quanto pelos servidores, enfatizando a importância da correta da implantação e da correta estruturação dos controles para que a organização atinja os objetivos propostos nos planos de aplicação dos recursos públicos, principalmente os que são injetados através de Convênios e Contrato de repasse, cujo objeto de celebração muitas vezes não é atingido devido às irregularidades encontradas quando na realização das prestações de contas físico-financeiras.

Ultimamente, tem-se debatido sobre o gerenciamento governamental, o atendimento aos princípios de economicidade e eficiência, aproximando-se cada vez mais da qualidade e da transparência intrínseco nas Leis e Manuais de Gestão Pública, na participação da sociedade na elaboração das Leis e como fiscalizadores das ações e atividades a serem conduzidas pelos governantes. O intuito é de minimizar custos, reduzir despesas excessivas na manutenção da administração, erradicar as fraudes e realizar prestações de contas públicas de forma fidedignas aos órgãos de controles internos e externos. Porém, qual seria a ferramenta a ser utilizada pelo Governo Federal, através dos Órgãos Fiscalizadores e população para o acompanhamento, monitoramento e fiscalização da utilização de recursos adquiridos através de Convênios e Contratos de Repasse pelos Convenientes nos dias atuais?

Buscando responder a este questionamento, este trabalho terá as seguintes questões norteadoras: Como se dá o funcionamento do sistema utilizado pelo Governo para monitoramento dos aportes financeiros disponibilizados através de Convênios e Contratos de Repasse? As práticas de avaliação por meio da internet adotadas pelo Governo Federal na gestão de recursos de convênios e contratos de repasse atendem aos pré-requisitos básicos de atendimento, participação e transparência pública social? É possível realizar Auditoria Eletrônica nesse Sistema? Diante disso, o objetivo desse artigo consiste em avaliar se o sistema de gestão de convênios utilizado pelo Governo Federal como ferramenta importante atinge os objetivos para o qual foi criado, se atende aos pressupostos básicos de transparência e participação da sociedade, bem como se há possibilidade de realizar Auditoria Eletrônica através do acompanhamento de projetos e procedimentos administrativos apresentados pelo conveniente através da internet.

Por este problema, objetiva-se identificar se as práticas de governo eletrônico adotadas pelo Governo Federal na gestão de convênios mantidos com os demais Entes Federativos atendem aos pressupostos básicos de atendimento, participação e transparência pública. Para o alcance deste objetivo geral, são traçados os seguintes objetivos específicos: a) Apresentar um referencial teórico sobre governo eletrônico, a relação entre Estado e mercado e sobre o Sistema de Convênio do Governo Federal; b) Descrever quais são e c) Analisar as características de atendimento, participação e transparência presente no SICONV.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Este tópico apresenta as fundamentações teóricas utilizadas no trabalho, abordando-se alguns pressupostos sobre Auditoria Eletrônica como função de controle interno, realizada através do Sistema de Convênios do Governo Federal – SICONV.

### **2.1 O GOVERNO ELETRÔNICO**

Visando disponibilizar informações a um maior grupo de usuários, o Governo Federal criou o Sistema de Convênios – SICONV, que surgiu dessa necessidade de se manter uma maior interação entre governos, entre os governos e os cidadãos, e entre governo e fornecedores, funcionando de forma a democratizar o serviço público, tornando-o mais moderno, eficiente, eficaz e transparente com a finalidade de propiciar, também, uma gestão mais participativa. Para tanto, utilizou-se da tecnologia da informação para o desenvolvimento destas relações, sendo este um sistema de grande porte e complexidade, sujeito a evoluções sucessivas. (MOREIRA, 2010).

Prado e Loureiro (2004) destacam que o governo eletrônico surgiu em meio a um contexto amplo, caracterizado de um lado pelos movimentos de reforma do

Estado e emergência de temas como accountability e transparência, e, de outro, pelo surgimento de novas tecnologias e multimídias na área da informática que permitiram a criação de sistemas de informações mais abrangentes e acessíveis, assim como do desenvolvimento da microinformática e da própria internet.

Para os autores, não se pode negar que a implantação de um programa de governo eletrônico pode trazer inúmeros benefícios diretos, que vão da simplificação de atos administrativos e melhorias internas de gestão, à facilitação da prestação de serviços públicos à população. Essas considerações não podem deixar de considerar outros pontos, pois se o governo eletrônico pode ser instrumento efetivo para uma melhor governança, sua simples implementação não garante maior eficiência e transparência. Apesar de algumas ressalvas quanto ao elevado grau de otimismo presente em alguns textos, enfatizam, é consenso que o governo eletrônico representa um potencial importante, com efeitos positivos sobre a transparência e a accountability, dependendo, porém, da existência de mecanismos institucionais que possibilitam a sua efetivação.

Eles destacam ainda pontos sobre a implantação de políticas de governo eletrônico frisando que a rapidez, facilidade de acesso e a enorme disponibilidade de informações deram início a uma verdadeira Era da Informação. Esse contexto tem causado impacto não só na sociedade civil, mas na estrutura e no modo de governar dos diversos governos.

O surgimento da internet e o seu crescimento enquanto diferencial competitivo encontra amplo campo de aplicação nas políticas governamentais, pois podem contribuir para a promoção da democratização, permitindo maior transparência administrativa e a accountability dos governos. Considerando que uma das premissas fundamentais da democracia representativa é que ela deva ser o governo do visível, e que, por princípio, nada deve permanecer escondido, é fundamental que os governantes tornem públicos não só suas ações e atos, mas também disponibilizem todas as informações relativas à administração de recursos públicos, de forma a tornar o governo cada vez mais transparente e próximo ao cidadão.

Deve-se frisar que não é somente o uso da internet o único meio de democratizar estas informações, mas um dos meios para que ele possa mostrar

suas receitas e despesas de modo transparente a todas as camadas da população, fornecedores e outras esferas governamentais. Vaz (2003, p. 02) enfatiza que o governo eletrônico não se resume ao uso da tecnologia da informação para a oferta de serviços aos cidadãos, mas uma interação de práticas de trabalho determinadas pela utilização intensiva de recursos integrados de tecnologia da informação. Destas políticas, o autor destaca como principais pontos:

- A desintermediação (ou a intermediação eletrônica) nas relações entre governos e indivíduos, empresas, organizações e outras instâncias governamentais;
- Privilegiar a realização de transações eletrônicas entre governo e indivíduos, fornecedores, empresas e outras entidades governamentais;
- Utilizar a Internet como principal canal de comunicação, interação e prestação de serviços;
- Abracar a utilização da internet pelos governos, mas não restringir-se a ela;
- Substituir a centralidade da departamentalização e das atividades-meio, pela preocupação com oferecimento de serviços desenhados a partir das necessidades dos cidadãos-usuários e pela formação de redes colaborativas;
- Promover a prestação de serviços e informação de forma preponderantemente contínua e remota, e
- Integrar processos governamentais entre si e processos de outros atores.

O autor aponta ainda que para atingir seus objetivos um governo eletrônico deve contemplar, entre outros meios associados à internet, portais voltados à prestação de serviços, fornecimento de informações, relações com fornecedores, relações entre órgãos governamentais, interação com cidadãos, praças ou centrais de atendimento informatizadas e em rede, centrais de atendimento telefônico, postos de atendimento regionalizado operando em rede com sistemas centrais, quiosques informatizados para auto-atendimento, recursos de ganho de tempo na operação de

processos, como leitura ótica, cadastros únicos, cartões magnéticos, leitores de dados, comunicação sem fio, equipamentos em rede entre outros. (VAZ, 2003).

Algumas dessas funcionalidades são claramente observadas no Sistema de Monitoramento de Convênios – SICONV e preenche os requisitos do governo eletrônico, pois onde todas as suas informações podem ser acessadas de qualquer lugar do mundo através de internet, possui ações que se revestem em níveis de relacionamento que tecnicamente são reconhecidos através de atividades realizadas intra ou inter-governos. Isso ocorre quando as informações de um setor são utilizadas por outros setores da administração, ou ainda quando estas informações são úteis para outras esferas governamentais; há interação com o cidadão, através do uso da Internet (portais) e integração entre governos e usuários.

## 2.2. SISTEMA DE CONVÊNIOS DO GOVERNO FEDERAL (SICONV)

Basicamente, as ações de implantação de políticas devem atender a três aspectos básicos que caracterizam boas práticas: Atendimento, Transparência e Participação. Uma política governamental de oferta de serviços na Web, com regras e padrões a serem obedecidos na produção de páginas, sua atualidade e conteúdo, melhorariam significativamente a qualidade dos serviços oferecidos e o conforto do usuário que os utiliza.

A administração pública é obrigada a divulgar seus atos à sociedade. Dar transparência aos seus atos é atender a um dos requisitos da cidadania, uma vez que, ao administrar, o gestor público não deve agir segundo sua vontade, mas de acordo com procedimentos legais que dão suporte à sua administração. O art. 49 da LRF determina que as contas apresentadas pelos entes públicos fiquem disponíveis durante todo exercício, no respectivo poder legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade, inclusive nos meios eletrônicos, como por exemplo, o SIAI.

Com o advento da Lei Complementar Nacional nº 101, de 04 de maio de 2000, a denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, o Tribunal de Contas do

Estado do Rio grande do Norte, passou a utilizar um sistema de processamento eletrônico dos dados e informações relativos às gestões públicas estadual e municipais do Estado - o Sistema Integrado de Auditoria Informatizada – SIAI, o qual consiste em programa informatizado desenvolvido pelo TCE/RN para possibilitar o acompanhamento e controle sobre a execução orçamentária e financeira dos entes públicos sob sua jurisdição (o Estado e os 167 Municípios do Estado do Rio Grande do Norte), com vistas à averiguação da responsabilidade na gestão fiscal.

SICONV significa Sistema de Convênios e Contratos do Governo Federal, que é o sistema de software livre, com que permite aos órgãos públicos e entidades privadas sem fins lucrativos captar recursos junto à União para a execução de projetos de interesse da comunidade. Trata-se de um sistema que funciona desde maio de 2008 e que unificou os procedimentos relativos a convênios para todos os ministérios, tendo sido criado para aportar transparência e controle aos recursos transferidos voluntariamente a outras esferas de governo e a entidades privadas sem fins lucrativos. Tal iniciativa foi impulsionada por sucessivos escândalos de utilização inadequada dos recursos transferidos. Tomadas de Contas Especiais relativas a recursos transferidos vinham representando cerca de 80% das Tomadas de Contas Especiais do Tribunal de Contas da União (TCU).

Tal situação era facilitada pela precariedade dos instrumentos de acompanhamento e fiscalização existentes, pois, diferentemente de outras áreas relacionadas às finanças públicas, tais como orçamento, controle da receita e compras governamentais, a área de transferências voluntárias não lançava mão dos avanços da infra-estrutura de Tecnologia de Informação e Comunicação ocorridas nas últimas duas décadas.

Por determinação do TCU (Acórdãos TCU plenário nº 788 e nº 2066/2006), o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, o Ministério da Fazenda e a Controladoria Geral da União constituíram Grupo de Trabalho Interministerial cujo trabalho culminou com a proposição. Esses instrumentos normativos trouxeram uma revisão profunda no processo de execução e controle das transferências voluntárias, racionalizando, desburocratizando e propiciando grande transparências aos atos administrativos tanto do órgão concedente quanto do órgão conveniente, conforme determina o Decreto no 6.170/2007 no seu Art. 13:

a celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas dos convênios serão registrados no SICONV, que será aberto ao público via rede mundial de computadores – internet, por meio de página específica denominada Portal dos Convênios. (BRASIL, 2007).

O SICONV foi elaborado levando em conta um conjunto de diretrizes, em especial com ênfase na transparência à Sociedade, simplificação/agilização de procedimentos, redução do custo operacional total, automação de todas as fases do ciclo de vida das transferências voluntárias, suporte à Padronização de objetos e forte interoperabilidade com os demais sistemas estruturadores (Receita Federal; SIAFI; Diário Oficial da União; CADIN; CAUC e Instituições bancárias públicas).

Em decorrência dessas diretrizes foram criadas diversas facilidades para os órgãos usuários, com destaque para a centralização da divulgação dos Programas de Transferência num único sítio da internet, criação de um cadastro unificado de convenientes, o envio eletrônico de propostas, demonstrativos on-line dos recursos transferidos e a transferir, status do cronograma físico-financeiro e funcionalidades para acompanhamento e fiscalização.

O fluxo geral do sistema prevê três grandes etapas apresentadas na figura 1 abaixo:

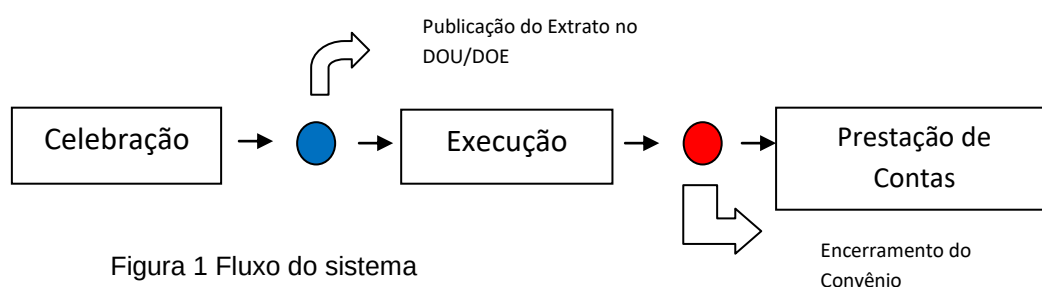


Figura 1 Fluxo do sistema  
Fonte A autora

Na etapa de Celebração, os órgãos e entidades interessados em receber recursos, após se cadastrarem e comprovarem sua regularidade e adimplência para com a União, registram suas propostas no SICONV de acordo com as regras e cronogramas divulgados pelos órgãos concedentes nos seus programas de transferência. As propostas são então analisadas pelo concedente que seleciona aquelas que serão atendidas, solicitando complementações, projetos básicos, e outros elementos necessários. O recurso é empenhado, o termo de convênio é assinado pelas partes e um extrato é publicado automaticamente no Diário Oficial da União.

Na etapa seguinte, de Execução, os recursos federais e a contra-partida são transferidos para conta-corrente específica e exclusiva, criada por meio do SICONV em uma das instituições financeiras públicas. O Conveniente então inicia a execução do convênio de acordo com o plano de trabalho apresentado, o qual poderá sofrer ajustes ao longo da execução. Durante toda a execução do convênio os procedimentos de seleção de fornecedores, o acompanhamento e os pagamentos são tempestivamente registrados no SICONV.

Na etapa de Prestação de Contas o concedente registra os resultados e beneficiários finais, a devolução do valor residual aos cofres públicos e extrai do SICONV um conjunto de informações pré-formatadas que constituirão a prestação de contas e os envia ao órgão concedente para análise. No caso de não aprovação da prestação de contas, o órgão concedente instaura um processo de tomada de contas especial e o encaminha ao TCU.

Como se percebe, a estrutura e o fluxo operacional do SICONV atende aos elementos mínimos que caracterizam a efetiva implantação de uma política pública de e-gov, contendo todos os pressupostos básicos necessários a efetiva participação da sociedade no seu contexto.

### **2.2.1 Limitações a implantação do SICONV**

O Governo Federal tem colaborado com a difusão do conhecimento em tecnologia. Em 2000, lançou através do Ministério da Ciência e Tecnologia, o Livro Verde, que tem o objetivo de articular e coordenar o desenvolvimento e utilização de serviços avançados de computação, comunicação e conteúdos, visando à universalização do acesso e a inclusão de todos os brasileiros na sociedade da informação, como uma política social. Essa edição representou um marco na implantação de políticas de governo eletrônico, que devem proporcionar à sociedade a inclusão digital e o conseqüente acesso dos cidadãos a essas políticas. Este processo de inclusão encontra uma limitação no que se conceitua como exclusão digital, sendo latente em todos os países que adotam estas políticas, pois não há

como proporcionar avanço nas suas ações sem a capacitação da população excluída da era digital.

Para que o acesso ao Sistema seja eficiente e eficaz, o ente deverá possuir alguns requisitos mínimos, a saber:

- Existem entes que não possuem estrutura de informática, bem como recursos humanos, para implantação de serviços pela internet;
- Restrições culturais internas: muitos entes pela própria cultura dos seus governantes não dão a devida importância a inserção de dados no sistema, o que compromete o seu acompanhamento;
- Ausência ou insuficiência de políticas orientadoras da prestação de serviços, capacitações de servidores e informações através do portal ;
- Reduzida integração dos portais aos processos de trabalho, sistemas e bases de dados, o que provoca um re-trabalho (importação de dados do SIAFI, SIAI e outros para o SICONV)
- Falta de abertura à disseminação de informação para controle social do governo e participação popular;
- Capacitação dos servidores para garantir o melhoramento contínuo dos serviços e atualização das informações, em virtude da falta de conhecimento das técnicas de elaboração e a dificuldade de redação (por falta do hábito).

Um detalhe que não pode passar despercebido é que muitos entes ainda não tomaram conhecimento ou não utilizam por existir a possibilidade de captação de recursos sem a necessidade de emendas parlamentares. São as chamadas propostas voluntárias. Na verdade, são bilhões e bilhões de reais que existem em Brasília e que os municípios não estão captando porque insistem em não profissionalizar suas equipes de elaboração de projetos e captação de recursos, cuja apresentação é realizada através do Portal dos Convênios.

### **3 METODOLOGIA DA PESQUISA**

A metodologia da pesquisa tem por objetivo descrever o plano operacional do estudo. Na concepção de Martins (2000), significa responder, explicar e justificar as questões: como fazer? Com que fazer? e Quando fazer? A investigação.

Nesse sentido, a pesquisa é tipificada como de abordagem qualitativa descritiva. Essa tipificação é aderente ao objetivo principal do trabalho quanto à necessidade de se observar e analisar variáveis de estudo, Cervo, Bervian e Da Silva, (2007). Esses autores delimitam que as pesquisas descritivas buscam conhecer as diversas situações e relações que ocorrem na vida social, política, econômica, e nos demais comportamentos do homem, tanto na sua vida particular como em grupos e comunidades mais complexas.

Essa característica considera a análise crítica realizada na estrutura de formação, apresentação e divulgação do SICONV, enfocando os aspectos de atendimento ao cidadão, transparência e participação. Para Gil (2006) algumas pesquisas descritivas vão além da simples identificação de relações entre variáveis, podendo identificar a natureza dessas relações. Continua, dizendo que esse tipo de pesquisa, associada às exploratórias, são as mais utilizadas pelos pesquisadores sociais que têm uma preocupação com a prática.

### **4 ANÁLISE DE RESULTADO**

A análise de resultados considera uma descrição crítica dos três aspectos básicos que caracterizam boas práticas de e-gov presente no SICONV: atendimento, transparência e participação.

#### 4.1 ATENDIMENTO

Muitos são os fatores que desestimulam os cidadãos para o exercício da cidadania, entre os quais destacam-se a impunidade, a ausência de iniciativas com efeitos positivos, as dificuldades no campo educacional e social (sobretudo os altos índices de pobreza absoluta) e gigantismo geográfico do País, ressaltando que são necessárias atitudes objetivas e positivas para mudança desta realidade, e que parte da população que detém o conhecimento e o poder de ação poderia contribuir para inclusão de uma parcela significativa da população no exercício e desempenho seus direitos e deveres como cidadão, e que, este tipo de participação vem produzindo significativos avanços mediante o comprometimento de recursos privados em projetos e ações desenvolvidos em favor de comunidades corporativas ou não.

Das políticas de Governo Eletrônico para atendimento aos cidadãos contidas no site do SICONV destacam-se: acesso Livre que permite o conhecimento sobre quais entidades mantém convênios com o poder público; Publicações legislação, que se revestem nos normativos legais sobre a estrutura e funcionamento dos sistemas e sobre convênios; Capacitação, que se reveste em simuladores sobre o funcionamento do sistema; Menu Ajuda, que possibilita ao operador acessar e solucionar suas principais dúvidas e questões sobre o funcionamento do sistema e os normativos legais.

#### 4.2 TRANSPARÊNCIA

Para cumprimento de leis federais de prestação de contas públicas e da LRF, os atos públicos devem ser amplamente divulgados inclusive nos meios eletrônicos, periodicamente. Esta preocupação com o cumprimento das referidas leis deve-se ao fato de que as sanções institucionais e pessoais criadas para garantir a efetividade da LRF deverão ocorrer sempre que houver descumprimento das regras nela estabelecidas. E, nesse sentido, alterações foram processadas no Código Penal Brasileiro por meio da Lei 10.028/00, denominada Lei de crimes de

Responsabilidade Fiscal, a fim de assegurar a responsabilização dos seus transgressores (SACRAMENTO, 2004).

O SICONV apresenta todos os elementos necessários à efetiva prestação de contas dos recursos conveniados e esse processo reflete uma maior transparência nos gastos públicos e um conseqüente aumento da segurança, restringindo a possibilidade de que uma entidade conveniada venha a praticar atos ilegais, uma vez que todas as etapas de execução estão atreladas protocolos de acompanhamento e fiscalização tempestivamente, possibilitando ao gestor público intervir diretamente sobre um eventual problema identificado.

#### 4.3 PARTICIPAÇÃO

A Participação é uma das premissas da adequada formulação de uma política de e-gov, conforme Oliveira et al (2004, p.14) delimitam:

é um instrumento determinado pela LRF, com objetivo também de demonstrar a transparência nos gastos públicos, propondo que seja realizada audiência pública durante o processo de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

A análise do SICONV demonstra que esse pressuposto ainda carece de ajustes, principalmente de uma interface que permita um canal direto de sugestões e convocação para aprimorar o sistema.

A criação de link para sugestões e uma agenda de mudanças poderia minimizar esta dificuldade inicial diagnosticada. Os aspectos analisados e as funcionalidades projetadas para o SICONV atendem tanto às organizações públicas como ao terceiro setor. Este último, entretanto, carente de investimentos sistemáticos em gestão ao longo dos anos, beneficiar-se-á de forma mais expressiva com a maior transparência e redução de custos derivada da maior competição em suas aquisições e contratações.

## 5 AUDITORIA ELETRÔNICA

Para a realização do papel crítico e analítico do auditor, a auditoria virtual parece trazer testes fora de acordo com os procedimentos, normas, políticas empresariais e governamentais, através do *querys*\* ou das provas do banco de dados sistemas informações extraídos torna mais fácil detecção de operações no momento em que cruzar com esta ou aquela conta quando se fala em controle contábil. O *Querys* que podem ser aplicadas numa empresa onde se realiza pagamentos, cobranças, inventários, carteira de investimentos de caixa, contratos, contas a pagar e assim por diante.

Como um exemplo claro de como pode ser executado uma auditoria virtual, poderíamos citar os pagamentos feitos por seleção num determinado dia e estabelecer. O resultado de sua passagem pela contabilidade pode informar que alguns pagamentos não tenham sido realizados com cheques, mas dinheiro e os outros seriam que os valores são divergentes da política da empresa.

A informação é da auditoria no processo de recolhimento, agrupamento e avaliação das provas para determinar se um sistema salvaguarda as informações ativas da empresa, mantendo integridade dos dados, conduz a de forma eficaz os efeitos da organização e se utiliza recursos de forma eficiente.

É vital que as organizações a implementar as auditorias virtuais de sistemas operacionais e assim, com o apoio visionário, esta desempenha na gestão organizacional.

Além disso, as organizações devem ter controles destinados à concepção de dados e mecanismos de segurança, gerida de forma eficiente e consecutiva, a fim de prevenir ou minimizar os riscos, levando em consideração:

- A empresa deve solicitar a inclusão de uma transação virtual confiável da contabilidade para assegurar a aplicação normas contabilísticas adequadas e apropriada (nexo e causalidade, a avaliação, entre outros);
- A ausência de backups documental física, a ausência de consentimento expresso, os riscos inerentes mensagens eletrônicas elementos que irão constituir um efeito substancial sobre o trabalho auditoria;

- Ao nível da auditoria, é claro que como uma empresa se move aplicações baseadas na utilização Internet, maior será o impacto que riscos. Exemplos: pirataria, clonagem de portais de informação colapso das telecomunicações, o acesso ilegal.

No caso do SICONV, a Auditoria Eletrônica acontece desde a análise da concepção do Projeto até a Prestação de Contas uma vez que em suas abas há possibilidade de serem apresentadas os documentos comprobatórios digitalizados, não havendo, portanto, necessidade de impressão e encaminhamento desses documentos.

Funcionando desde setembro de 2008, em atendimento às exigências do Decreto nº 6.170/2007 (que determinou as novas regras de parcerias com a União, e dos instrumentos que o regulamentam), o SICONV tem facilitado o acompanhamento dos convênios, disponibilizando informações cadastrais e fiscais das instituições no seu site e permitindo que qualquer pessoa tenha acesso a elas. Essa ferramenta possibilita que o cidadão comum possa acompanhar o andamento de um convênio e possa cobrar dos responsáveis a execução do que está previsto No Plano de Trabalho, bem como a fiel utilização dos recursos públicos disponíveis para as ações que visam beneficiá-las.

Ainda que inicialmente tenha sido criticado e apontado com uma ferramenta de manutenção burocrática, esse sistema tornou-se um recurso imprescindível para o controle público dos recursos da União e disponível no do Portal dos Convênios, local onde os entes que acessam recursos públicos através da apresentação projetos e participam de editais, concentrando todas essas informações m um único espaço.

A partir da implantação do SICONV, todos os ministérios, secretarias e demais órgãos públicos passaram a divulgar, por meio do Portal dos Convênios, seus editais e, no mesmo espaço, fornecer informações sobre aprovação de projetos, liberação de recursos e demais etapas relacionadas à assinatura de convênios e a prestação de contas por parte das entidades.

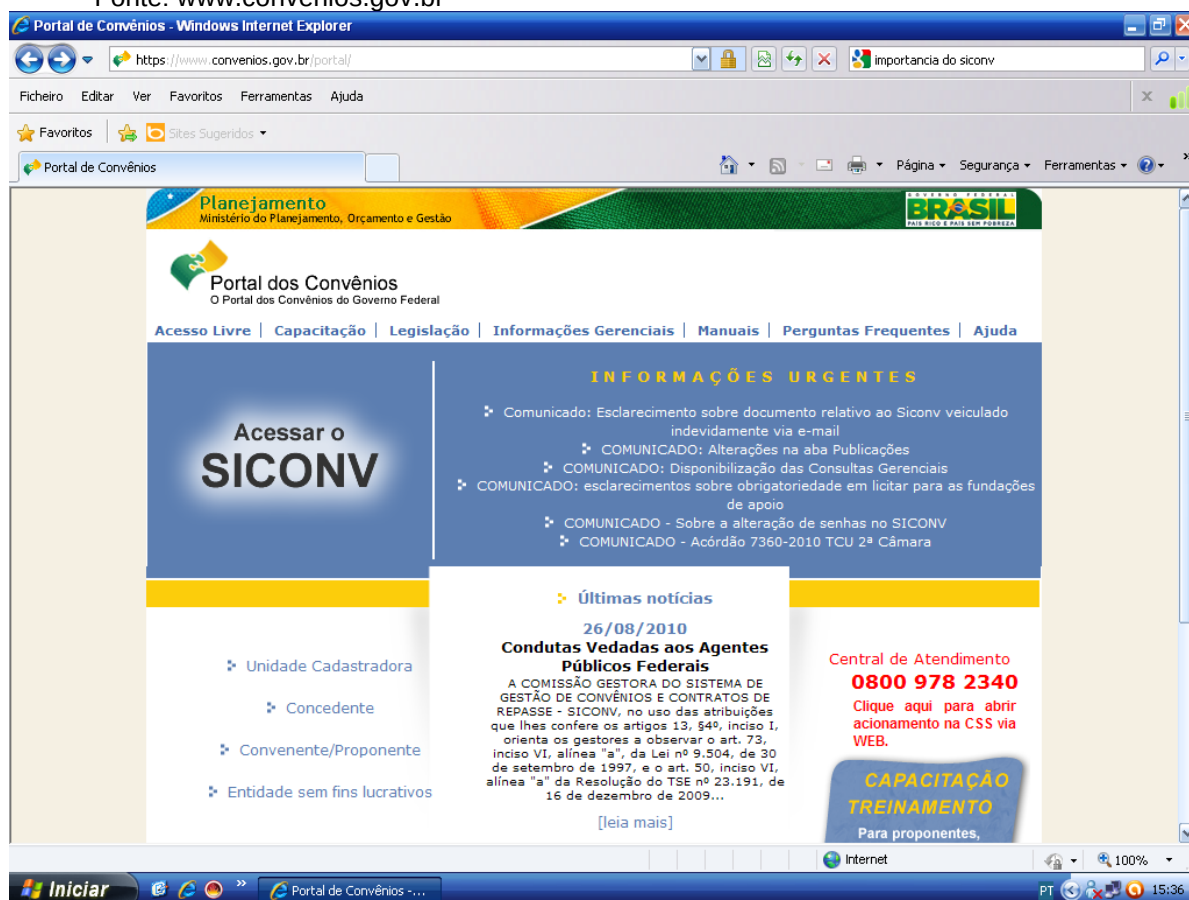
Porém, o novo sistema traz vantagens e desvantagens. Entre as facilidades destaca-se a uniformização dos projetos, que antes da implantação do SICONV

variavam muito de formato de órgão para órgão. Além disso, o sistema presa pela transparência, pois todas as movimentações e tudo o que está disponível sobre determinado edital aparece lá. Entre os problemas, estão a dificuldade de operacionalização do sistema, bastante complexo, e o atraso em sua implantação integral. Embora a aba para prestação de contas esteja disponível, ainda deve-se apresentá-la à moda antiga, encaminhando os anexos preenchidos e impressos ao setor de Prestação de Contas do referido Ministério.

A capacitação acerca do sistema é importante haja vista a necessidade de preenchimento de todas as etapas da navegação no portal, que se inicia pelo cadastramento do projeto e finaliza com prestação de contas e sua aprovação ou não, além de aprender sobre a legislação que rege a transferência de recursos públicos para os entes, fundações e associações. Os cursos também podem fornecer dicas sobre a formatação e apresentação dos projetos que deve ser detalhado. A figura 2 apresenta imagem inicial do Portal de Convenios, conforme vê-se abaixo:

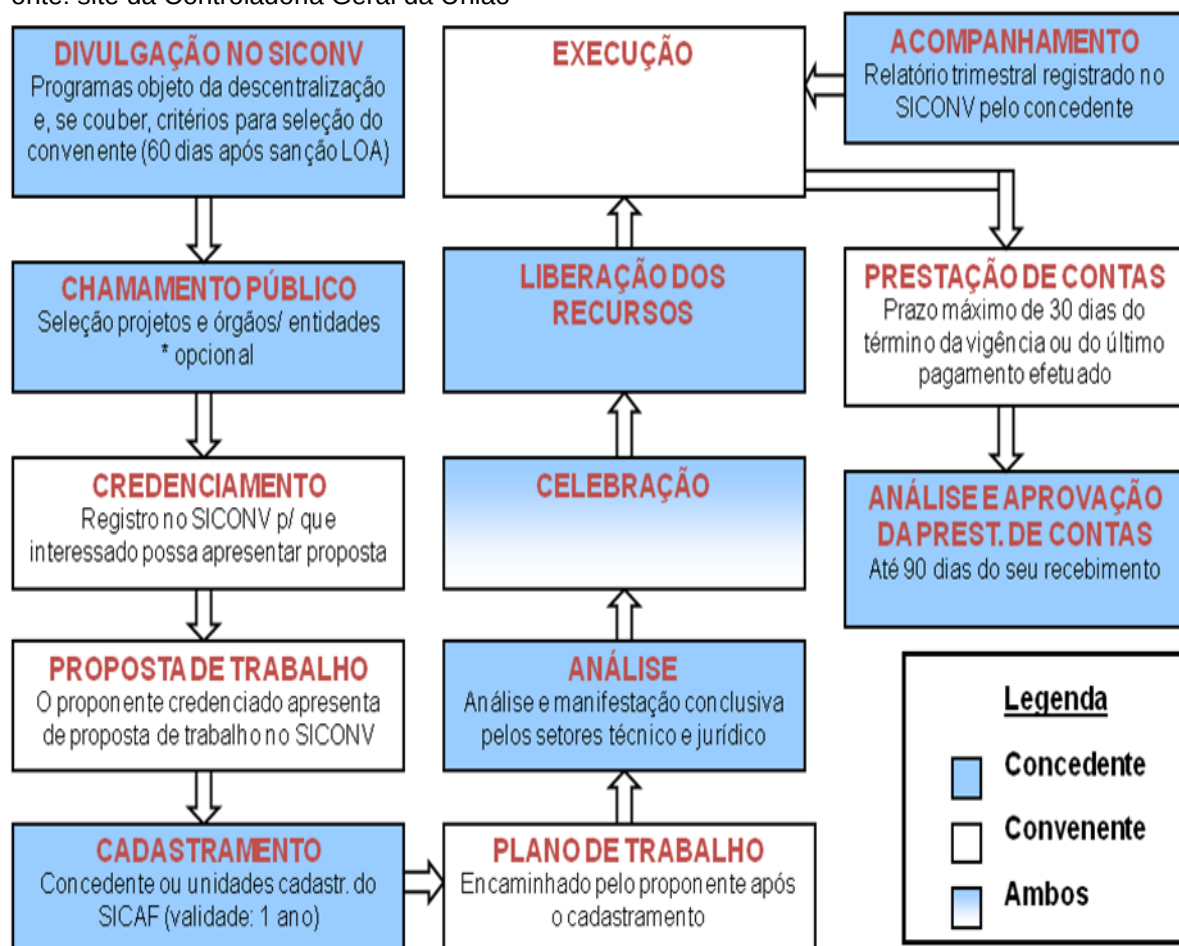
Figura 2 – Página de acesso do SICONV.

Fonte: [www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)



O ente que deseja acessar as transferências voluntárias disponíveis no Portal seguirá os caminhos visualizados na figura 3 abaixo:

Figura 3 – etapas a serem seguidas pelos entes convenientes.  
Fonte: site da Controladoria Geral da União



Na aba EXECUÇÃO é que encontramos uma gama de informações a serem disponibilizadas pelo conveniente para que o auditor possa analisar os fatos ocorridos no período da vigência do Convênio ou Contrato de Repasse, a saber:

- Consultar Convênios
- Consultar Convênios Reservados
- Consultar Documento de Liquidação
- Contratos
- Incluir Documento de Liquidação

- Licitações
- Pagamento
- Registro Ingresso de Recurso
- Relatórios Execução
- Termos Aditivos

De acordo com as Legislações que regem as transferências voluntárias, devemos respeitar e observar os seguintes aspectos durante a execução do convênio:

- Recursos devem ser depositados e geridos na conta bancária específica do convênio (somente em instituições financeiras controladas pela União).
- Pagamentos somente realizados mediante crédito na conta bancária dos fornecedores e prestadores de serviços;
- Excepcionalmente, mediante mecanismo que permita a identificação pelo banco, poderá ser realizado uma única vez no decorrer da vigência do instrumento o pagamento a pessoa física que não possua conta bancária, observado o limite de R\$ 800,00 por fornecedor ou prestador de serviço.
- Desde que previamente definido no instrumento e justificado pelo concedente, consideradas as peculiaridades do convênio e o local de execução, o conveniente disporá de para despesas de pequeno vulto, devendo registrar, no SICONV, o beneficiário final do pagamento.
- Os recursos destinados a execução de contratos de repasse deverão ser mantidos bloqueados em conta específica, somente sendo liberados, na forma ajustada, após verificação de regular execução do objeto pelo mandatário.
- Possibilidade de pagamentos em data posterior à vigência do convênio, se expressamente autorizado pelo concedente e desde que o fato gerador da despesa tenha ocorrido durante a vigência.
- Após os pagamentos, os bancos deverão transferir as informações relativas à movimentação da conta bancária ao SIAFI e ao SICONV, em meio magnético.
- Aquisição por entes públicos – licitação, sendo pregão (preferencialmente eletrônico) para bens e serviços comuns.

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

- I - a destinação do recurso;
- II - o nome e CNPJ ou CPF do fornecedor, quando for o caso;
- III - o contrato a que se refere o pagamento realizado;
- IV - a meta, etapa ou fase do Plano de Trabalho relativa ao pagamento; e
- V - a comprovação do recebimento definitivo do objeto do contrato, mediante inclusão no Sistema de Documentos Contábeis

Assim que consultamos a proposta de nosso interesse, aparece a seguinte tela e abas para acesso (figura 4):

Figura 4 – imagem da tela que possibilita consultar a proposta no SICONV.  
Fonte: [www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)



## 5.1 ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO

O acompanhamento e fiscalização é realizado tanto pelo concedente, quanto pelo conveniente para que as metas sejam cumpridas e o objetivo proposto no Plano de trabalho seja efetivamente realizado. Deve-se observar o seguinte:

- Deverá constar do termo de convênio a forma pela qual a execução física do objeto será acompanhada pelo concedente, inclusive com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de outros órgãos ou entidades.

- Os contratos celebrados à conta dos recursos transferidos deverão conter cláusula que obrigue o contratado a conceder livre acesso aos documentos e registros contábeis da empresa, referentes ao objeto contratado, para os servidores

dos órgãos e entidades públicas concedentes e dos órgãos de controle interno e externo.

- Os convenientes ou contratados deverão dar ciência da celebração de convênio ao conselho local ou instância de controle social da área vinculada ao programa de governo que originou a transferência, quando houver.

- No caso de realização de obras por convênio, o concedente deverá comprovar que dispõe de estrutura que permita acompanhar e fiscalizar a execução do objeto, de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto.

- O concedente incluirá, no SICONV, relatório sintético trimestral sobre o andamento da execução do convênio ou contrato de repasse e será atualizado até o dia anterior à data prevista para liberação de cada parcela.

O concedente comunicará ao conveniente quaisquer irregularidades decorrentes do uso dos recursos ou outras pendências de ordem técnica ou legal, e suspenderá a liberação dos recursos, fixando prazo de até 30 dias para saneamento ou apresentação de informações e esclarecimentos (prazo prorrogável por igual período).

- Recebidos os esclarecimentos e informações solicitados, o concedente disporá do prazo de 10 dias para apreciá-los e decidir quanto à aceitação das justificativas apresentadas (a apreciação fora do prazo previsto não implica aceitação das justificativas)

- Caso não haja a regularização no prazo previsto, o concedente:

- I - realizará a apuração do dano; e

- II - comunicará o fato ao conveniente para que seja ressarcido o valor.

O não atendimento dessas medidas ensejará a instauração de TCE.

- Os convenientes deverão disponibilizar, por meio da internet ou, na sua falta, em sua sede, em local de fácil visibilidade, consulta ao extrato do convênio ou outro instrumento utilizado, contendo, pelo menos:

- o objeto;

- a finalidade;
- os valores e as datas de liberação;
- o detalhamento da aplicação dos recursos
- as contratações realizadas para a execução do objeto pactuado.

Os servidores que realizarão o acompanhamento e fiscalização serão responsáveis pelo andamento da execução quanto à sua legalidade, conforme esplan o artigo abaixo:

Art. 51. § 1º Os agentes que fizerem parte do ciclo de transferência de recursos são responsáveis, para todos os efeitos, pelos atos que praticarem no acompanhamento da execução do convênio, contrato, acordo, ajuste ou instrumento congênere (Brasil, 2007).

Observe-se que todas as informações do procedimento administrativo para aquisição de bens e serviços obedecendo a Lei 8.666/93 e suas alterações e Lei do Pregão são apresentadas nos Sistema e em todos os campos disponíveis deve ser anexado o documento de comprovação, como vê-se na figura 5 abaixo:

Figura 5 acompanhamento de convênio

Fonte: [www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)

The screenshot shows the SICONV system interface. At the top, there is a navigation bar with the SICONV logo and a menu with buttons: Cadastramento, Programas, Propostas, Execução, Inf. Gerenciais, Cadastros, and Prestação de Contas. Below this, the main header shows 'Principal > Consultar Proposta' and '49000 - MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO'. The title 'Consultar Proposta' is displayed, along with 'Convênio 704877/2009'. A row of buttons includes: Dados, Programas, Participantes, Crono Físico, Crono Desembolso, Plano de Aplicação Detalhado, Plano de Aplicação Consolidado, Projeto Básico/Termo de Referência, Pareceres, NEs, TAs, Ajustes do PT, OBs, Licitações, Contratos, Documento de Liquidação, Pagamento, Prorroga de Ofício, Anexos (highlighted), Relatórios de Execução, and Registro Ingresso de Recurso. A 'Finalizar' button is also present. Below the buttons, the section 'Lista de Arquivos Anexos' contains a table with columns: Nome do Arquivo, Data de Anexação, and Descrição. The table lists two files: 'Plano POA 2009[1].pdf' and 'PROJETO\_TECNICO\_\_POA\_2009 corrigida em 06[1].05.09.pdf', both dated 20/05/2009. The descriptions are 'Plano POA BRASIL 2009/2010' and 'Projeto Técnico POA BRASIL 2009/2010' respectively. Each row has an 'Abrir' button. At the bottom, there is a section 'Opções para exportar:' with icons for CSV, Excel, XML, and PDF.

| Nome do Arquivo                                        | Data de Anexação | Descrição                            |
|--------------------------------------------------------|------------------|--------------------------------------|
| Plano POA 2009[1].pdf                                  | 20/05/2009       | Plano POA BRASIL 2009/2010           |
| PROJETO_TECNICO__POA_2009 corrigida em 06[1].05.09.pdf | 20/05/2009       | Projeto Técnico POA BRASIL 2009/2010 |

Opções para exportar: CSV | Excel | XML | PDF

Na fase de **Prestação de Contas**, são apresentadas as seguintes etapas:

Figura 6 – prestação de contas

Fonte: [www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)

| Prestação de Contas                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Objeto do Convênio/Contrato de Repasse | Operacionalizar o Programa Nacional de Crédito Fundiário por meio de ações de divulgação, capacitação, acompanhamento, inserção de Comitê de Gestão do PNCF e supervisão de modo a viabilizar o desenvolvimento com sustentabilidade das unidades produtivas financiadas pelo Fundo de Terras e da Reforma Agrária no Estado do Rio Grande do Norte |
| Órgão Concedente                       | 49000 - MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Conveniente/Contratado                 | SEARA - SECRETARIA DE ESTADO DE ASSUNTOS FUNDIARIOS, DE COLONIZACAO E DE APOIO A REFORMA AGRARIA                                                                                                                                                                                                                                                    |

O SICONV apresenta todos os elementos necessários à efetiva prestação de contas dos recursos conveniados, conforme se demonstra a figura acima que apresenta a interface de análise interna, considerando todo o processo de execução e prestação de contas, através dos registros necessários, como as licitações, a emissão de empenhos, registros de contratos, elementos de liquidação e execução orçamentárias e a efetiva prestação de contas, com informações diretas ao TCU.

A prestação de contas será composta, além dos documentos e informações apresentados pelo conveniente ou contratado no SICONV, do seguinte:

- I - Relatório de Cumprimento do Objeto;
- II - declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento;
- III - relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, quando for o caso;
- IV - a relação de treinados ou capacitados, quando for o caso;
- V - a relação dos serviços prestados, quando for o caso;
- VI - comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e

VII - termo de compromisso por meio do qual o conveniente ou contratado será obrigado a manter os documentos relacionados ao convênio ou contrato de repasse, nos termos do § 3º do art. 3º.

A devolução dos saldos financeiros remanescentes (inclusive os provenientes das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas) será realizada observando-se a proporcionalidade dos recursos transferidos e os da contrapartida previstos na celebração, independentemente da época em que foram aportados pelas partes, através de guia de recolhimento da União – GRU.

Quando o auditor analisa passo a passo seus anexos, observa qual o tipo de Licitação realizada, se há ou não vício no procedimento administrativo, se o valor apresentado para tal aquisição no Sistema é o que e fato foi realizado, liquidado e pago, se houve rendimentos, observa-se onde foi utilizado se foi solicitado ao convênio através de ofício, verifica pareceres dos fiscais dos convênios, realiza a análise dos fornecedores (se a aquisição ou serviço faz realmente parte do objeto da empresa), analisa os anexos como documento de liquidação (fatura, nota fiscal, recibo, etc.), a relação de pagamentos, ordem bancária entre outros documentos disponibilizado no Sistema.

Caso haja alguma dúvida à respeito das informações, o auditor entrará em contato com o conveniente e solicitará deste justificativas, elucidações e documentos que comprovem tal modificação ou remanejamento.

Permanecendo o erro ou não sendo tomadas medidas solicitadas, será instaurada a Tomada de Contas Especial depois de esgotadas as providências administrativas internas pela ocorrência de algum dos seguintes fatos:

I - Prestação de contas não apresentada após realização do último pagamento ou fim da vigência do Convênio;

II - Prestação de contas não aprovada em decorrência de:

- inexecução total ou parcial do objeto;
- desvio de finalidade na aplicação dos recursos;
- impugnação de despesas, se realizadas em desacordo c/ o previsto

- não-utilização, total ou parcial, da contrapartida pactuada;
- não-utilização, total ou parcial, dos rendimentos da aplicação financeira no objeto;
- não-devolução de eventual saldo de recursos federais.

Como podemos averiguar, desejo do Fisco, dos Ambientalistas e do Governo realiza-se paulatinamente: o recebimento virtual de informações fiscais sobre todas as operações praticadas pelo Ente que recebe o recurso em padrão preestabelecido, propiciando à Auditoria Virtual identificar indícios de má gestão, má utilização e ilícitos tributários praticados, no menor prazo. Esse feito demonstra que o Governo Federal vem aprimorando seus sistemas automatizados, bem como capacitando seu corpo funcional, com vistas a acompanhar – em tempo real – a situação fiscal por que passam os Entes Federativos que recebem recursos públicos para a implementação em seus territórios.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo do estudo foi identificar se as práticas de governo eletrônico adotadas pelo Governo Federal na gestão de convênios mantidos com os demais Entes Federativos atendem aos pressupostos básicos de atendimento, participação e transparência pública.

Para tanto, a metodologia utilizada foi bibliográfica e documental. Caracterizando-se como uma pesquisa qualitativa-descritiva, devido à necessidade de conhecer a efetividade dos pressupostos do sistema em relação aos seus objetivos públicos e sociais.

A auditoria eletrônica como função de controle interno pode ser realizada à distância em virtude da gama de informações disponíveis no Portal de Convênios que facilita a análise por conter campos onde são inseridos todas as etapas pela qual o processo de aquisição do material, da prestação de serviço ou das diárias são apresentados. Além disso, o sistema não aceita informações errôneas e avisa ao profissional para que este verifique a inconsistência.

O SICONV ainda passa por modificações para melhor apresentar transparências nas transferências públicas aos entes Estaduais e Municipais, porém, da forma que se encontra, já é o suficiente para que possamos realizar a auditoria de forma satisfatória, já que os documentos comprobatórios se encontram em anexo, digitalizados.

Analisando os pressupostos básicos de atendimento na forma de e-gov, o trabalho evidencia que o SICONV atende adequadamente aos pressupostos de atendimento e transparência, mas necessita de melhorias no que tange ao pressuposto participação.

Talvez esta constatação seja fruto da ênfase inicial do projeto de implantação, que tem como foco principal a criação de uma cultura de utilização e o consequente aprimoramento do sistema, como, aliás, delimita o próprio Ministério do Planejamento no seu planejamento.

Os principais desafios que são elencados pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento compreendem a capacitação dos usuários e a integração dos sistema com o setor bancários, e no médio prazo, a efetiva mudança de cultura e o foco nos resultados.

No entanto, o principal ator de todo o processo é quem alimenta os dados no Sistema pois é com base nas informações disponibilizadas é que realiza-se os levantamentos e tira-se as conclusões para orientar a correção, caso seja necessário, e apresenta-se pareceres favoráveis ou não. Sabe-se que todo instituto inovador traz consigo a resistência por parte dos usuários. Todavia, a celeridade das fiscalizações realizadas pelos concedentes e pela população, por meio da tecnologia, é um desafio em virtude do pacto do Estado em favor de uma fiscalização mais ágil e transparente, isto é, da fiscalização on line e em tempo real, sem prejuízo da observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, compatibilizados com os postulados da Celeridade e Economia Processual (art. 5º, LXXXVIII, CF/88).

Como proposta de estudos posteriores, recomenda-se a reavaliação das ações do projeto de implantação, a fim de se contatar ou não a inclusão de medidas participativas pelas entidades conveniadas na administração do sistema.

## REFERÊNCIAS

CERVO, Amado Luis; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Roberto da. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Persoan Prentice Hall, 2007

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MARTINS, Gilberto de Andrade; Lintz, Alexandre. **Guia para elaboração de monografias e trabalhos de conclusão de curso**. São Paulo: Atlas, 2000.

MAUTZ, Robert Kuhn. **Princípios de auditoria**; 3. ed. São Paulo, Atlas, 1980.

MOREIRA, Carlos Henrique de A. **Transferência de conhecimento entre universidade e governo em projetos de TI: o caso SICONV**. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2010. Dissertação.

OLIVEIRA, Marcelo Rocha et al. **A Contabilidade e o setor público**. In: Congresso Brasileiro de Contabilidade, 17, 2004, São Paulo. **Anais...**São Paulo, CFC, 2004.

PRADO, Otávio; LOUREIRO, Maria Rita Garcia. Artigo: **Governo Eletrônico, transparência e democracia: a publicação das contas públicas das capitais brasileiras**. 17o Congresso Brasileiro de Contabilidade, CFC, 2004.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Artigo: **A Cultura Política Brasileira e a Lei de Responsabilidade Fiscal : um estudo exploratório**. In: 17o Congresso Brasileiro de Contabilidade, São Paulo/SP. **Anais...** 2004.

**Sistema de Convênios do Governo Federal - SICONV**. Disponível em: <[www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)>. Acesso em: 16 de maio e 2011.

VAZ, José Carlos. Artigo: **Perspectivas e Desafios para Ampliação do Governo Eletrônico nos Municípios Brasileiros**. Publicado em 2003, no Seminário Internacional Governo Eletrônico e Governo Locais, realizado em novembro de 2003 em Brasília/DF.