

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**LUCIANO PIRES ALVES**

**APLICAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS PELOS ESTADOS E MUNICÍPIOS E A  
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIO**

**Belo Horizonte**

**2011**

**LUCIANO PIRES ALVES**

**APLICAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS PELOS ESTADOS E MUNICÍPIOS E A  
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIOS**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Contábeis da UFMG, como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Auditoria Externa da Universidade Federal de Minas Gerais.

Orientador: Carlos Maurício Vieira  
Mestre em Administração Pública

**Belo Horizonte  
2011**

Aplicação de recursos federais pelos estados e municípios e a prestação de contas de convênios/ elaborado por: Luciano Pires Alves. Belo Horizonte: FACE/UFMG, 2011.

60 p.: il.

1. Direito à fiscalização. 2. Tribunal de Contas da União. 3. Auditoria. 4. Prestação de Contas. I. Alves, Luciano Pires. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Ciências Econômicas. Biblioteca Prof. Emílio Guimarães Moura.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
Faculdade de Ciências Econômicas - Departamento de Ciências Contábeis  
*Curso de Especialização em Auditoria Externa*

Ata da Sessão Pública de Defesa de Monografia de **Luciano Pires Alves**, no. de registro **2010671184**, aluno do Curso de Especialização em Auditoria Externa da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais. Aos quatro dias do mês de agosto do ano de dois mil e onze, às dezoito horas e trinta minutos, na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, o presidente da Banca Examinadora Prof. Carlos Maurício Vieira, abriu a sessão pública de defesa de trabalho final de Luciano Pires Alves, intitulado "**Aplicação re recursos federais pelos estados e municípios e a prestação de contas de convênios**". A Banca Examinadora, indicada pelo Colegiado do Curso em junho de 2011 foi constituída pelos professores, *Carlos Maurício Vieira (orientador)*, *Osmar Teixeira de Abreu*. A defesa constou da apresentação de seminário versando sobre o assunto do trabalho, seguido de arguição do candidato pelos membros da banca. Posteriormente, a banca examinadora reuniu-se em sala fechada para o julgamento final, tendo sido considerado APROVADO com nota/conceito 70 / C o trabalho final de Luciano Pires Alves. O resultado foi comunicado ao público presente pelo Prof. Carlos Maurício Vieira, que, em seguida, declarou encerrada a sessão. Nada mais havendo a tratar, lavrou-se a presente Ata, que será assinada pelos membros da Banca Examinadora. Belo Horizonte, 04 de agosto de 2011. XXX

Prof. Carlos Maurício Vieira  
(Mestre)

Prof. Osmar Teixeira de Abreu  
(Especialista)

ESPAÇO PARA ATA DA UFMG

## DEDICATÓRIA

Dedico esta vitória a minha esposa M<sup>a</sup> Edite e minha querida filha M<sup>a</sup> Luísa por vibrarem incondicionalmente em favor do meu sucesso.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus mentores pela oportunidade do contínuo aprendizado na busca de minha evolução, e aos professores da Universidade Federal de Minas Gerais, pela dedicação, carinho e zelo.

## RESUMO

Consagra o art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 como um dos fundamentos do Estado brasileiro a cidadania, que engloba, entre seus atributos ínsitos, o direito à fiscalização dos atos administrativos praticados pelos gestores públicos. Tem-se que o mapeamento e análise dos principais atributos do atual modelo de funcionamento do Tribunal de Contas da União, traz a idéias das características do Controle da Administração Pública, onde tais atributos são classificados em diferentes dimensões. Com relação às atividades de fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas da União, as auditorias e as inspeções são procedimentos utilizados para buscar informações diretamente nos locais onde são produzidas ou armazenadas pelos gestores públicos e por meio delas, representados por suas equipes técnicas, o Tribunal vai até as repartições da Administração coletar os dados ao controle da gestão. São consideradas como transferências voluntárias as descentralizações de recursos a órgãos e entidades de qualquer nível de governo ou para instituições privadas, destinadas à realização de ações cuja competência seja do Estado ou tenham sido delegadas com ônus para o Estado, podendo ser realizadas por meio de convênio, contrato de repasse e termo de parceria. Verifica-se a necessidade de um controle adequado sobre os gastos realizados pelo Estado por meio de transferências voluntárias, em especial daqueles realizados por meio do instrumento convênios, o qual será tratado neste trabalho.

**Palavras Chave:** Direito à fiscalização - Tribunal de Contas da União - Auditoria - Prestação de Contas



## ABSTRACT

Establishes the art. 1 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil in 1988 as one of the cornerstones of the Brazilian citizenship, which includes among its attributes Insite, the right to review of administrative acts performed by public managers. It has been the mapping and analysis of the key attributes of the current model of functioning of the Court of Audit, brings the ideas of the characteristics of the Control of Public Administration, where such attributes are classified into different dimensions. With respect to the activities of review by the Court of Accounts, audits and inspections are procedures used to seek information directly in the places where they are produced or stored by public managers and through them, represented by their technical staff, the Court will to the offices of the Administration to collect data management control. Are considered to be the decentralizations voluntary transfers of resources to agencies and entities of any level of government or private institutions, seeking to carry out actions whose jurisdiction is the state or have been delegated to charge to the State, and can be performed through an agreement contract, transfer and termination of partnership. There is a need for an adequate control over the expenditures made by the State through voluntary transfers, especially those carried out through agreements of the instrument, which will be treated in this work.

**Keywords:** Law enforcement, the Court of Audit, Audit - Accountability

## LISTA DE SÍGLAS

CADIN	Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
CAUC	Cadastro Único de Convenentes
CF	Constituição Federal
CN	Congresso Nacional
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CRP	Certificado de Regularidade Previdenciária
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
INTOSAI	Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira da União
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SRI	Secretaria de Relações Institucionais
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCE	Tomada de Contas Especial
TCE-BA	Tribunal de Contas do Estado da Bahia
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
1.1 Problema de Pesquisa.....	12
1.2 Objetivos da Pesquisa.....	13
1.2.1 Objetivo Geral .....	13
1.2.2 Objetivos Específicos.....	13
1.3 Justificativa .....	13
1.4 Estrutura da Pesquisa .....	13
<b>2 CONTROLES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>15</b>
2.1 Controle Interno .....	15
2.1.1 Objetivos do controle interno na Administração Pública .....	15
2.1.2 Componentes do controle interno.....	16
2.1.3 Limitações para eficácia do controle interno .....	18
2.1.4 Funções e responsabilidades .....	19
2.1.5 Tipos de controle interno .....	20
2.2 Controle Externo .....	21
2.2.1 Características do controle externo .....	23
2.2.2 Controle e seus instrumentos.....	23
2.2.3 Inspensões e auditorias .....	24
2.2.4 Representações e denúncias.....	25
2.2.5 Acompanhamento e monitoramento de decisões .....	25
2.2.6 Tomadas e prestações de contas ordinárias .....	26
2.2.7 Sujeitos, objetos e focos do controle .....	26
2.2.8 Momento prévio, concomitante e posterior do controle externo .....	27
2.2.9 A fiscalização do TCU sobre convênios .....	28
2.3 Controle Social.....	29
<b>3 CONVÊNIOS</b> .....	<b>30</b>
3.1 Diferenças de contrato e convênio.....	31
3.2 Razões para legitimação dos convênios .....	32
3.3 Licitação nos convênios .....	33

<b>3.4 Autorização Legislativa nos convênios.....</b>	<b>33</b>
<b>3.5 Convênios e consórcios administrativos .....</b>	<b>34</b>
<b>3.6 Fases do convênio.....</b>	<b>35</b>
<b>3.6.1 Proposição do convênio .....</b>	<b>36</b>
<b>3.6.2 Celebração.....</b>	<b>38</b>
<b>3.6.3 Execução .....</b>	<b>41</b>
<b>3.6.4 Prestação de contas do convênio .....</b>	<b>47</b>
<b>4 METODOLOGIA .....</b>	<b>53</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>54</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>59</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Partindo do conceito de que Estado é uma comunidade fixada num território, que institui uma forma de organização do poder político soberano com o fim de garantir a segurança, a justiça e o bem-estar económico e social, cujas funções Políticas e Sociais são promover a paz social, gerindo a administração pública e aplicando os recursos na satisfação das necessidades coletivas e melhoria das condições de vida e de bem-estar da população, podemos dizer que cabe ao Estado propor ações preventivas diante de situações de risco à sociedade por meio de políticas públicas.

Assim podemos entender como política pública o conjunto de ações desencadeadas pelo Estado, no caso brasileiro, pela União, Estados e Municípios, com vistas ao bem coletivo, podendo estas ações serem implementadas através de ajustes firmados por pessoas administrativas entre si, ou entre estas e entidades particulares, denominado convênios.

Não se pode deixar de perceber que a função de administrar bens e recursos públicos nos traz a imagem de zelo e conservação, assim pode-se dizer que é dever do administrador público conservar e utilizar os bens e recursos confiados à sua gestão de acordo com o bem comum da coletividade.

Depara-se, conforme observações de alguns doutrinadores que atualmente, com situações não raras de análise de prestação de contas de recursos oriundos de convênios celebrados com a União em que o gestor de boa-fé, embora demonstre a existência física do objeto ajustado, não consegue estabelecer nexos entre essa consecução e os recursos a ele destinados, o que enseja a condenação em débito do responsável e a obrigação de restituir aos cofres públicos o dinheiro em que tal aplicação não tenha sido comprovada.

Dispõe a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º, inciso XXXIII, que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de

interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

No entanto, como prestar contas trata-se de um dever constitucional de todos aqueles que administrem recursos públicos, o acesso às informações públicas é direito de toda a sociedade.

A disposição Legal do Decreto nº 6.497, de 30 de junho de 2008, dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

Tal decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco que envolva a transferência de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

### **1.1 Problema de Pesquisa**

O grande volume de recursos transferidos a entes públicos e privados por meio da celebração de convênios federais demonstra a importância do seu conteúdo na esfera da Administração Pública, em especial para os gestores responsáveis pela aplicação dos recursos oriundos desta forma repasse.

Nota-se, que nos meios de comunicação há notícias demonstrando corrupção, fraudes, desvios e desperdício de dinheiro público, como por exemplo, obras inacabadas, prestação de serviços não realizados, superfaturamento em licitações entre outros.

Portanto, surge a questão: Por que realizar um controle eficiente quanto aos gastos do governo realizados por meio de convênios?

## **1.2 Objetivos da Pesquisa**

### **1.2.1 Objetivo Geral**

Compreender sobre os instrumentos de controle e evidenciar a sua importância como instrumento que proporciona à Administração Pública subsídios para assegurar o bom gerenciamento dos gastos públicos, em especial quanto à aplicação de recursos e prestação de contas de convênios.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

- Discutir o controle na administração pública;
- Identificar a proposta do controle interno de convênios;
- Abordar a prestação de contas de convênio.
- Conceituar vários tópicos, quanto ao convênio;

## **1.3 Justificativa**

Tal trabalho se justifica por se tratar de um tema de tão carente literatura e com tamanho conteúdo que envolve desde atos preparatórios para a celebração dos convênios até sua prestação de contas

## **1.4 Estrutura da Pesquisa**

No capítulo 1 da presente monografia foi abordado o controle na Administração Pública, e seus vários aspectos. O capítulo 2 trata-se dos convênios e suas fases, englobando o objeto de estudo, a prestação de contas do mesmo.

Salienta-se que, após um entendimento do dever de prestar contas e a noção do que é controle, verifica-se o esclarecimento da noção de Controle Externo que trata da

fiscalização e apreciação das prestações de contas dos responsáveis pela “coisa pública”, quando exercidas por um ente que está fora do âmbito no qual o fiscalizado está inserido.



## **2 CONTROLES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

### **2.1 Controle interno**

Nota-se que o Sistema de Controle Interno deve ser mantido de forma integrada pelos Poderes Legislativos, Executivo e Judiciário, mas tal forma integrada não significa um órgão único de Controle Interno para todos os Poderes, uma vez que cada Poder possui o seu controle, mas todos devem agir integradamente e prestar auxílio entre si.

Destina-se o Sistema de Controle Interno a avaliar o cumprimento de metas previstas no Plano Plurianual (PPA); avaliar a execução dos programas de governo, dos orçamentos da União e metas previstas no Plano Plurianual (PPA); Comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal; Exercer controle sobre operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres da União e a apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional (CHAVES, 2007).

Segundo a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI o controle interno trata do processo integrado e dinâmico que se adapta continuamente às mudanças enfrentadas pela organização, sendo efetuado pela direção e corpo de funcionários, e é estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão da entidade os objetivos gerais sejam alcançados.

#### **2.1.1 Objetivos do controle interno na Administração Pública**

Conforme consta nos estudos do Manual do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA), os objetivos do Controle Interno na Administração Pública são executar as operações de maneira ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz; o cumprimento das obrigações de accountability; o cumprimento das leis e regulamentos e salvaguarda

de recursos contra prejuízo por desperdício, abuso, má administração, erros, fraudes e irregularidades.

De acordo com estes os objetivos percebe-se que as operações de uma entidade devem ser bem organizadas, e que os servidores públicos sirvam aos interesses públicos com justiça cumprindo com as obrigações de *accountability*. *Accountability* refere-se ao processo em que as organizações e seus funcionários se tornam responsáveis por suas ações e suas respectivas prestações de contas.

Os recursos públicos devem ser administrados de maneira econômica - adquirir a quantidade correta de recursos, na qualidade adequada, entregue no lugar certo e no momento preciso, ao custo mais baixo; eficiente - se refere à relação entre os recursos utilizados e os resultados produzidos para alcançar os objetivos, ou seja, gastar o mínimo de recursos para alcançar os objetivos; e eficaz - refere ao alcance dos objetivos ou ao nível em que os resultados de uma atividade cumprem com o objetivo ou com os impactos pretendidos por aquela atividade.

Quanto ao cumprimento das leis e regulamentos verifica-se que nas organizações públicas, as leis e regulamentos disciplinam toda a operação das organizações como, por exemplo, o planejamento e ações de controle.

O último objetivo é a preservação de recursos contra prejuízo por desperdício, abuso, má administração, erros, fraudes e irregularidades - como se trata de recursos públicos cujo objetivo é o interesse da coletividade há de se requerer um cuidado especial, adotando controles internos adequados para as atividades relacionadas com a sua administração.

### **2.1.2 Componentes do controle interno**

Segundo a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI em Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público (TCE-BA,

2007, p.29-61) o controle interno é compreendido por cinco componentes inter-relacionados: ambiente de controle; avaliação de risco; procedimentos de controle; informação e comunicação; e monitoramento.

O ambiente de controle estabelece o perfil de uma organização, influenciando na consciência das pessoas acerca do controle. É o fundamento para todos os componentes do controle interno, fornecendo o conjunto de regras e a estrutura, constituindo os seguintes elementos: a integridade pessoal e profissional e os valores éticos da direção e do quadro de pessoal; competência; o "perfil dos superiores" (ou seja, a filosofia da direção e o estilo gerencial); estrutura organizacional; e, políticas e práticas de recursos humanos.

A avaliação de risco é o processo de identificação e análise dos riscos relevantes para o alcance dos objetivos da entidade e para determinar uma resposta apropriada envolvendo: identificação do risco; mensuração do risco; avaliação da tolerância da organização ao risco; e, desenvolvimento de respostas.

Os procedimentos de controle que são políticas e ações estabelecidas para diminuir os riscos e alcançar os objetivos da entidade, devendo ser apropriados, funcionar consistentemente de acordo com um plano de longo prazo, e ter custo adequado, ser abrangentes, razoáveis e diretamente relacionados aos objetivos de controle. Devem existir em toda a organização, incluindo uma gama de procedimentos de controle de detecção e prevenção como, por exemplo: procedimentos de autorização e aprovação; segregação de funções; controles de acesso a recursos e registros; verificações; conciliações; avaliação de desempenho operacional; avaliação das operações; e, supervisão.

A informação e comunicação são essenciais para a concretização de todos os objetivos do controle interno. A administração somente tomará decisões apropriadas de acordo com a qualidade da informação, devendo esta ser apropriada, tempestiva, atual, precisa e acessível. Verifica-se, que todo corpo funcional deve receber uma mensagem clara

da alta administração, sobre a seriedade da responsabilidade do controle. Tem-se a necessidade não apenas que eles entendam seu próprio papel no sistema de controle interno, mas também a maneira através da qual suas atividades individuais se relacionam com o trabalho dos demais. Pode-se dizer que a informação trata-se da base da comunicação, a qual deve atender às expectativas de grupos e indivíduos, permitindo-lhes executar suas responsabilidades de forma eficaz, devendo ocorrer em toda a organização e por todos os seus componentes.

Com o monitoramento, último componente do controle interno, pretende-se assegurar que os controles funcionem como o pré-estabelecido pela administração e que, de acordo com as mudanças ocorridas, sejam modificados apropriadamente, devendo avaliar se os objetivos gerais propostos pela organização estão sendo alcançados.

### **2.1.3 Limitações para eficácia do controle interno**

Não se pode deixar de observar que o controle interno não pode, por si só, assegurar o alcance dos objetivos gerais previamente definidos, podendo oferecer à gerência apenas uma segurança razoável sobre o alcance dos objetivos da entidade. Sendo eficaz reduz a probabilidade de não se alcançar objetivos.

Salientam alguns fatores limitantes que podem impedir a eficácia do controle interno e merecem atenção. Cita-se como exemplo erros de planejamento, erros de avaliação, má compreensão, descuido, cansaço físico, distração, conluio, abuso ou excessos e contingenciamento de recursos.

Para que se possa ter a eficácia dos controles internos, a administração deve revisar periodicamente os controles existentes, comunicando as alterações aos envolvidos no processo e demonstrar sua adesão aos controles estipulados.

#### 2.1.4 Funções e responsabilidades

Todos em uma organização têm alguma responsabilidade pelo controle interno. Pode-se dizer que os Executivos são os responsáveis pelas atividades da organização, ou seja, o planejamento, a implementação, a supervisão do funcionamento adequado, a manutenção e processo de controle interno.

Os auditores internos são aqueles que examinam e contribuem para a contínua eficácia do sistema de controle interno através de suas avaliações e recomendações e, portanto, desempenham um papel importante em um sistema de controle interno eficaz. Não possuem responsabilidade gerencial primeira sobre o planejamento, implementação, manutenção e documentação do controle interno (TCE-BA, 2007).

As pesquisas do Tribunal de Contas do Estado da Bahia mencionam que os demais funcionários também contribuem para o controle interno. Verifica-se que o controle interno é uma parte implícita ou explícita das funções de cada um. Contudo, todos os membros da equipe exercem um papel na execução do controle e devem ser responsáveis por relatar problemas operacionais, de descumprimento do código de conduta ou de violações da política.

Sabe-se que os entes externos também influenciam no processo de controle interno contribuindo para que a organização alcance seus objetivos fornecendo informações úteis na promoção do controle interno, como por exemplo, as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFSs), fortalecem e apóiam a implantação do controle interno eficaz na administração pública. Percebe-se que a avaliação do controle interno é essencial para as auditorias de conformidade, contábeis e operacionais, ou seja, elas transmitem seus achados e recomendações aos *stakeholders* interessados. (TCE-BA, 2007).

Para ilustração, conforme enciclopédia virtual, o termo inglês *stakeholder* designa uma pessoa, grupo ou entidade com legítimos interesses nas ações e no desempenho de uma organização e cujas decisões e atuações possam afetar, direta ou indiretamente,

essa outra organização. Estão incluídos nos *stakeholders* os funcionários, gestores, proprietários, fornecedores, clientes, credores, Estado (enquanto entidade fiscal e reguladora), sindicatos e diversas outras pessoas ou entidades que se relacionam com a empresa.

Podemos citar como outros entes externos que contribuem para o controle interno os auditores externos: que auditam determinadas organizações governamentais em alguns países; os legisladores e reguladores: estabelecem regras e diretrizes e contribuem para o entendimento comum do controle interno e outros parceiros que interagem com a organização (beneficiários, fornecedores, entre outros) e fornecendo informação relacionada com o alcance dos objetivos.

No entanto, o controle interno é primeiramente efetuado pelos *stakeholders* internos da entidade, incluindo o corpo gerencial, os auditores internos e demais funcionários e as ações de *stakeholders* externos também impactam o sistema de controle interno.

### **2.1.5 Tipos de controle interno**

Conforme Cruz e Glock (2007) os controles internos podem ser classificados quanto as suas características ou áreas onde são empregados tais como controles internos contábeis, financeiros, orçamentários, administrativos e operacionais constituindo dois grandes grupos: controles internos contábeis - engloba aqueles voltados à salvaguarda dos bens direitos e obrigações e à fidedignidade dos registros financeiros; e controles internos administrativos - visam garantir a eficiência operacional, o cumprimento dos aspectos legais e a observância das políticas, diretrizes, normas e instruções da Administração.

Quanto à tempestividade, os controles internos podem ser classificados como: a) preventivos – visam evitar a ocorrência de erros, desperdícios ou irregularidades; b) concomitantes – tem por finalidade detectar estas ocorrências no momento que ocorrem, permitindo medidas tempestivas de correção; e c) subsequentes – destinados

a identificar estas situações após sua ocorrência, permitindo a adoção de medidas corretivas posteriores (CRUZ,GLOCK, 2007).

## **2.2 Controle Externo**

Percebe-se que a Constituição Federal de 1988 estabelece duas formas de controle que são: controle interno, onde cada Poder tem que possuir em sua estrutura, órgão especialmente destinado á verificação dos recursos do erário (são inspetorias, departamentos, dentre outros), com atribuição de fiscalizar as contas internamente. Pode-se dizer que o art. 70 da Constituição Federal faz menção a que a fiscalização se processe pelo sistema de controle interno de cada Poder (FILHO, 2009, p. 955).

Na União o Controle Externo é exercido pelo Congresso Nacional (CN), com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme enuncia o art. 71 da Constituição Federal de 1988. Tal atribuição do Poder Legislativo se conforma perfeitamente com a estrutura de divisão de poderes proposta por Montesquieu no começo da Idade Moderna e do surgimento do Estado Moderno, para restringir e limitar o poder dos governantes (CHAVES, 2007).

Verifica-se que o Tribunal de Contas da União é um órgão que integra a estrutura do Poder Legislativo e, por isso mesmo, sua atuação é de caráter auxiliar e especializado, uma vez que colabora com o Legislativo e tem a atribuição específica de exercer esse tipo de controle (FILHO, 2009, p.955).

Salienta-se que o controle externo é exercido pelo Congresso sobre os demais Poderes, e, por isso é externo. Quando fiscaliza seus próprios atos, no exercício da autotutela é controle interno.

Citam-se os artigos 70 e 71 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto

à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinalar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.



§ 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Verifica-se, conforme ensinamentos de Bulos (2007) que as modalidades de fiscalização, de acordo com o art. 70 da Constituição Federal, exposto acima são: fiscalização da legalidade, onde vincula o administrador público ao império da lei, verificando a validade formal e material dos atos administrativos em face da Constituição e do Ordenamento infraconstitucional (normas que estão abaixo da Constituição Federal de 1988); fiscalização financeira, que controla a aplicação das subvenções, a renúncia de receitas, as despesas e as questões contábeis; fiscalização da legitimidade, em que as finanças públicas devem ser geridas conforme os objetivos politicamente aceitos pela nação, a qual cumpre ser informada sobre o modo de gestão da res pública; fiscalização da economicidade, onde as finanças públicas cumpre perseguir o princípio do custo-benefício. A despesa deve adequar-se a receita de modo que os tributos pagos pela população tenham destino útil, ou seja, deve diminuir o gasto e aumentar o lucro, em nome da eficiência administrativa.

### **2.2.1 Características do Controle Externo**

Segundo Chaves (2007) os principais atributos do atual modelo de funcionamento do TCU podem dar uma idéia das características do Controle Externo no Brasil, sendo classificados em diferentes dimensões: instrumentos de controle, sujeitos jurisdicionados ao controle, objetos do controle, momento de realização do controle e medidas adotadas em consequência da atividade de controle.

### **2.2.2 Controle Externo e seus instrumentos**

Tem-se que instrumentos de controle são os processos de trabalho à disposição do TCU para o exercício de suas funções. É uma das características do Controle Externo. Alguns instrumentos são mais conhecidos, como por exemplo, as auditorias, as inspeções, as apurações de denúncias e de representações. Existem outros menos conhecidos como os acompanhamentos, o exame e julgamento das prestações de

contas, das tomadas de contas, das tomadas de contas especiais e extraordinárias, das contas de governo, e do registro de pessoal.

Existem instrumentos mais recentes como o levantamento e o monitoramento de decisões dos gestores públicos.

### **2.2.3 Inspeções e Auditorias**

Outra Característica do Controle Externo trata-se das Inspeções e Auditorias que na atividade de fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas da União (TCU), as auditorias e as inspeções trata-se de procedimentos utilizados com a finalidade de buscar informações diretamente nos órgãos ou repartições onde são produzidas e/ou armazenadas. Saliencia-se que por meio das auditorias e inspeções, o TCU coleta os dados e informações indispensáveis para o desenvolvimento dos trabalhos necessários ao controle da gestão.

De acordo com os ensinamentos de Chaves (2007) alguns trabalhos da Auditoria podem exigir semanas de planejamento e até meses de trabalhos preparatórios, como ocorre com as auditorias de natureza operacional, empregadas nas avaliações de programas governamentais. Outros trabalhos, mais complexos, exigem anos de estudos sobre o objeto, qualificação técnica específica das equipes, além de desenvolvimento de metodologias de auditoria específica.

A inspeção, a critério do Tribunal pode ser substituída pela expedição de ofícios de diligência cujo atendimento é compulsório e com prazo definido para o encaminhamento das respostas sob pena de o responsável ser sancionado pelo Tribunal. Tal alternativa é utilizada quando verificado ser possível obter as informações sem a necessidade de se deslocar uma equipe técnica para colher as informações ou dados no órgão ou entidade auditado.

#### **2.2.4 Representações e denúncias**

As representações são um tipo de denúncia realizada por pessoa ou entidade qualificada, servidores públicos ou agentes políticos e outras entidades públicas que tenham tomado o conhecimento de ocorrências de irregulares em função do cargo que ocupam.

As denúncias, outra característica do Controle Externo, são procedimentos por meio dos quais o Tribunal apura irregularidades informadas por cidadão ou pessoa jurídica da sociedade civil. Tal procedimento é apurado em caráter sigiloso até que, confirmada a sua procedência, o Tribunal de Contas o torna público.

Para Chaves (2007) a apuração nesses processos pode exigir a realização de inspeções e auditorias e ao final deles, os denunciantes e representantes são informados dos resultados obtidos nas apurações e da decisão final adotada pelo Tribunal de Contas da União.

#### **2.2.5 Acompanhamento e monitoramento de decisões**

O processo por meio do qual o Tribunal de Contas acompanha concomitantemente os atos da gestão se chama acompanhamento. Tal vigilância se dá através da leitura diária dos editais e extratos de contratos e de convênios, e atos de admissão de pessoal e de concessão de pensões e aposentadorias publicados em Diário Oficial, e exames periódicos realizados nos registros dos sistemas informatizados da Administração.

Salienta-se que o monitoramento de decisões do Tribunal é semelhante ao acompanhamento pelo mesmo caráter de controle concomitante à gestão do qual ambos são dotados. Mas no monitoramento o TCU está interessado em verificar o cumprimento das recomendações expedidas pelo Tribunal, onde tais determinações

são de cumprimento obrigatório, cuja não implementação poderá gerar penalidade de responsabilização administrativa e multa.

### **2.2.6 Tomadas e prestações de contas ordinárias**

Tem-se que como outra característica do Controle Externo a tomada e prestações de contas ordinárias que visam julgar a gestão dos administradores públicos em um exercício financeiro, sendo as contas anualmente prestadas por eles.

Ao final das denúncias, representações, acompanhamentos, monitoramentos, inspeções e auditorias depois de adotadas as medidas de controle (determinações, multas dentre outras), caso possam contribuir para a avaliação das contas das respectivas entidades esses processos são juntados a elas, para serem examinadas em conjunto e para o confronto de informações se necessário.

### **2.2.7 Sujeitos, objetos e focos do controle**

Verifica-se que o sujeito ativo do controle é o Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas e o sujeito passivo são a administração direta, autarquia, fundações, empresas estatais, agencias reguladoras, organizações sociais, concessionárias de serviço público, estados, municípios, entidades privadas e pessoas físicas.

O objeto de controle são as licitações, contratos, pessoal, obras, patrimônio, sistemas informatizados, concessões de aposentadoria, pensões, reforma, admissões de pessoal, arrecadações e renúncia de receita, dívida, convênios, privatizações, concessões de serviço, programas e políticas de governo. Tem-se como o foco de controle é a legalidade, legitimidade, economicidade, eficácia, eficiência, efetividade, conformidade contábil-financeira, equidade e ecologicidade.

Para melhor esclarecimento, conforme Chaves (2007) a ecologicidade está relacionada quando verifica se as ações administrativas obedecem aos princípios e regulamentos

ligados à ecologia, garantindo a conservação dos recursos naturais, que seriam os bens públicos, às futuras gerações.

A legalidade encontra-se relacionada à conformidade com os normativos legais, que inclui a competência ou a capacidade jurídica, dos agentes públicos em adotar determinados atos, enquanto que a legitimidade se relaciona com o respeito ao interesse público, à impessoalidade e a moralidade.

Os critérios do controle são a compulsoriedade legal e significância (materialidade, risco, relevância social, interesse do Congresso Nacional, interesse da sociedade, entre outros), e as medidas de controle são as determinações, recomendações, quitação, débito, sanção, medidas cautelares, comunicação ao Congresso Nacional e comunicação ao supervisor ministerial.

Salienta-se que nos últimos anos, os exames da equidade e o da ecologicidade dos programas governamentais, que são aspectos do foco em resultados, começam a ganhar força.

#### **2.2.8 Momento prévio, concomitante e posterior do Controle Externo**

Conforme ensina Chaves (2007), a atuação do Tribunal de Contas da União em relação ao momento da ocorrência do objeto controlado ganha relevância quando se tem em mente que o objetivo do órgão é ser instrumento de cidadania, garantindo a boa e regular aplicação dos recursos públicos, seja pela repressão a desvios e irregularidades sejam por auxiliar a Administração na adoção de técnicas e procedimentos mais efetivos e econômicos, tendo sempre como finalidade última o interesse público.

Salienta-se que controlar previamente é mais dificultoso, pois antecipar-se às ações requer um amplo acesso a informações e capacidade de analisá-lo. Como exemplo de controle prévio cita-se a decretação de medidas cautelares que visam prevenir atos de lesão ao erário.

O controle concomitante ou simultâneo se revela quando o Tribunal, por exemplo, acompanha a arrecadação da receita, fiscaliza procedimentos licitatórios, contratos, convênios e programas de governo que estão em curso, dentre outros.

Quanto ao controle posterior podemos dizer que é o ocorre sobre fatos já consumados como, por exemplo, a análise das prestações e tomadas de contas de administradores onde evidenciam atos da gestão praticadas e são entregues ao Tribunal após o encerramento do processo.

### **2.2.9 A fiscalização do TCU sobre convênios**

Vislumbra-se que a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei n.º 8.443 de 26 de julho de 1992) estabelecem que compete ao Tribunal de Contas da União fiscalizar a aplicação de recursos repassados pela União, mediante convênio a Estados, Distrito Federal ou a Municípios.

O Tribunal atua na fiscalização dos convênios celebrados entre a União com os Estados e Municípios, geralmente, através de suas Secretarias de Controle Externo, localizadas em todos os Estados brasileiros.

Salienta-se que todas as fases dos convênios podem ser objeto de fiscalização pelo TCU, quais sejam celebração, formalização, execução, e prestação de contas. Identificados indícios de irregularidades nos trabalhos de fiscalização por seu corpo técnico, o Tribunal de Contas da União determina a instauração de tomada de contas especial para apuração da responsabilidade ou quantificação do dano ao erário (TCU, 2009).

A função fiscalizatória do TCU se dá mediante solicitação do Congresso Nacional ou por iniciativa própria, com seleção dos convênios com base em bancos de dados

existentes, ou em razão de denúncias de terceiros, representações apresentadas por autoridades, pelo controle interno federal ou pelos próprios servidores do Tribunal.

Vislumbra-se que a fiscalização de transferência voluntária da União compete também ao Poder Executivo, por intermédio da Controladoria-Geral da União que ao constatar qualquer irregularidade deverá comunicar o fato ao órgão repassador dos recursos, para fins de instauração de tomada de contas especial a ser julgada pelo Tribunal de Contas da União.

### **2.3 Controle Social**

A Constituição de 1988 prevê, em diversos de seus artigos, a participação popular nas decisões políticas da nação.

O Controle Social é um instrumento democrático no qual há a participação dos cidadãos no exercício do poder colocando a vontade social como fator de avaliação para a criação e metas a serem alcançadas no âmbito de algumas políticas públicas, ou seja, é a participação do Estado e da sociedade conjuntamente em que o eixo central é o compartilhamento de responsabilidades com o intuito de tornar mais eficazes alguns programas públicos.

O controle social na administração pública pode ser exercido de diversas maneiras, dentre as quais podemos citar os conselhos sociais, que são formados pelo poder público e por usuários dos serviços públicos. Também podemos citar como forma de controle o plebiscito, o orçamento participativo, as audiências públicas, ação popular, ação civil pública, dentre outros.

### 3 CONVÊNIOS

Conforme Filho (2009), convênios administrativos trata-se dos ajustes firmados por pessoas administrativas entre si, ou entre estas e entidades particulares, com vistas a ser alcançado determinado objetivo de interesse público.

O convênio e contrato não se confundem, embora tenham em comum a existência de vínculo jurídico fundado na manifestação de vontade dos participantes, ou seja, no contrato, os interesses são opostos e diversos e no convênio, são paralelos e comuns. Tem-se que neste tipo de negócio jurídico, o elemento fundamental é a cooperação, e não o lucro, que é o almejado pelas partes do contrato.

Pode-se dizer que a União repassa para os Estados, Distrito Federal e Municípios recursos financeiros denominados “transferências voluntárias” em decorrência da celebração de Convênios, Contratos de Repasses ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo.

Conforme a Instrução Normativa STN 01/1997 convênio trata-se de instrumento qualquer que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

A expressão de convênio deve ter utilização restrita aos casos em que o interesse dos signatários seja absolutamente concorrente, um objetivo comum, ao contrário do que ocorre no contrato, em que o interesse dos que o firmam é diverso e contraposto.

De acordo com o Decreto 6.170 de 27 de julho de 2007 define-se:



Concedente trata-se do órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio.

Conveniente trata-se do órgão da administração pública direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, ou organização particular com a qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio

Interveniente trata-se do órgão de administração pública direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, ou organização particular que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio.

Executor trata-se do órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, ou organização particular, responsável direta pela execução do objeto do convênio.

Termo aditivo é o instrumento que tenha por objetivo a modificação de convênio já celebrado, formalizado durante sua vigência, vedada a alteração da natureza do objeto aprovado.

Objeto é o produto final do convênio, observados o programa de trabalho e as suas finalidades

A meta trata-se da parcela quantificável do objeto.

### **3.1 Diferenças de contrato e convênio**

Sabe-se que num contrato de obra, o interesse da Administração é a realização da obra, e o particular, o recebimento do preço. No entanto, no convênio de assistência a menores, por exemplo, esse objetivo tanto é do interesse da Administração como também do particular, podendo dizer, entretanto que as vontades não se compõem, mas se adicionam, conforme bem esclarecido por Neto (apud. FILHO, 2009, p. 215).

Quanto à relação jurídica, pode-se dizer que nos contratos são apenas dois pólos, ainda que num destes haja mais de um pactuante. Nos convênios, pode-se perceber que são vários os pólos, havendo inter-relacionamento múltiplo, de modo que cada participante tem, na verdade, relação jurídica com cada um dos integrantes dos demais pólos.

Os convênios, conforme os ensinamentos de Neto (apud, FILHO, 2009, p. 215) não se formam com a personalidade jurídica autônoma e representam, na verdade, o vínculo que aproxima várias entidades com personalidade própria.

Citam-se os ensinamentos de Filho (2009, p.215):

O vínculo jurídico nessa modalidade de ajuste não tem rigidez própria das relações contratuais. Como regra, cada pactuante pode denunciar o convênio, retirando-se livremente do pacto, de modo que, se só há dois partícipes, extingue-se o ajuste. Se são vários os partícipes, todos podem decidir-se, também livremente, pela extinção. Nesse caso, se um deles resolve abandonar a cooperação, o convênio pode prosseguir entre os remanescentes. Como esse tipo de ajuste está fundado no propósito de cooperação mútua entre os pactuantes, tem sido admitida a participação, como pactuantes, de órgãos públicos despidos de personalidade jurídica. Nesse caso podem surgir duas situações distintas. Uma delas é aquela em que o órgão ajusta com pessoas jurídicas diversas: aqui se subentende que o órgão está representando a pessoa a que pertence. Exemplo: em convênio entre a Secretaria da Educação de Município (órgão público) e uma fundação privada, considera-se que o órgão representa o Município no ajuste. Outra situação é a dos convênios interorgânicos, ou seja, convênios firmados por órgãos públicos integrantes do mesmo ente público. Exemplo: convênio entre a Secretaria de Segurança Pública e a Assembléia Legislativa, ambos órgãos do mesmo Estado. Em tal ajuste o que ressalta é apenas o compromisso dos órgãos pactuantes na persecução das metas a que se propuseram, e, por isso, não se opõe, como regra, qualquer óbice jurídico à celebração do negócio (FILHO, 2009, p. 215).

### **3.2 Razões para a legitimação dos convênios**

Filho (2009) ensina que há três razões para a legitimação dos convênios que são: os direitos e obrigações estão relacionados a um objetivo de interesse comum dos pactuantes; o convênio apenas formaliza a execução de metas internas da Administração; o pactuante tem direito de retirar-se do ajuste (denuncia do convênio), sem suportar qualquer efeito de maior relevância.

Em tal aspecto, acima mencionado, impera o princípio do informalismo, uma vez que não é exigível o pressuposto da personalidade jurídica, como ao revés, sucede nos contratos.

Como bem esclarecido pelo Ministro Carlos Veloso (apud. FILHO, 2009) a celebração de convênios, por sua natureza, independe de licitação prévia, como regra.

### 3.3 Licitação nos convênios

Vislumbra-se que a Lei n.º 8.666/1993 estabelece em seu art. 116, que é ela aplicável a convênios e outros acordos congêneres. Entretanto, faz a ressalva de que a aplicação ocorre no que couber. Raramente será possível a competitividade que marca o processo licitatório, uma vez que os pactuantes já estão previamente ajustados para o fim comum a que se propõem. Por outro lado, verifica-se que no verdadeiro convênio inexistente perseguição de lucro, e os recursos financeiros empregados servem para cobertura dos custos necessários à operacionalização do acordo, ou seja, inviável e incoerente realizar licitação.

### 3.4 Autorização legislativa nos convênios

Helly Lopes Meirelles (apud. FILHO, 2009, p. 216) leciona que desnecessária se nos afigura a autorização legislativa para os convênios.

Quanto a sua formalização os convênios normalmente formalizados através de termos, termos de cooperação, ou mesmo com a própria denominação de convênios. Pode-se dizer que mais importante que o rótulo, porém, é o seu conteúdo, caracterizado pela finalidade dos pactuantes de recíproca cooperação, em ordem a ser alcançado determinado fim de interesse comum. Verifica-se que esse objetivo sempre servirá ao interesse coletivo.

Cita-se o art. 23, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

Verifica-se que a Constituição Federal vigente não se refere expressamente aos convênios no conjunto de regras que tratam da partilha de competências, mas deixa implícita a possibilidade de serem ajustados e deve ser destacado que, além dessa previsão, não há qualquer vedação constitucional para tais ajustes; ao contrário, o sistema adotado conduz normalmente a esse desiderato, emanando de várias de suas disposições o sentido de se volverem as entidades federativas a objetivos comuns (FILHO, 2009).

Com relação a essa admissibilidade implícita, a vigente Constituição passou a prever, no art. 241, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão instituir, através de lei, disciplina de consórcios públicos e convênios de cooperação a serem celebrados entre si, com vistas à gestão associada de serviços públicos e a transferência de serviços, pessoal, encargos e bens necessários à regular continuidade dos serviços transferidos (FILHO, 2009, p.216).

Citam-se os ensinamentos de Helly Lopes Meirelles (apud. FILHO, 2009, p. 217):

O dispositivo constitucional teve claro intuito, qual se, a o de prever atividades de cooperação entre as pessoas políticas. Não obstante, é importante distinguir dois aspectos. O art. 241, com sua nova redação, prevê a edição de lei reguladora dos convênios e consórcios com vistas a transferência de serviços (na verdade, deverá haver leis reguladoras a serem editadas pelas diversas pessoas federativas). Tais leis, contudo, apresentarão caráter genérico no que toca a esse objetivo específico. Mas, independentemente do dispositivo, nada impede que convênios para fins diversos, embora também cooperativos, sejam celebrados entre as entidades políticas sem que haja necessariamente lei autorizadora, eis que essa atuação se caracteriza como normal atividade administrativa. Além disso, como já enfatizado, inexistente vedação para tal fim (FILHO, 2009, p. 217).

### **3.5 Convênios e consórcios administrativos**

Há doutrinadores, que se referem aos consórcios administrativos aos instrumentos ajustados entre entidades estatais da mesma espécie ao passo que os convênios seriam celebrados entre entidades de espécies diferentes.

Para Filho (2009) parece inócua a demarcação distintiva, pois consórcios administrativos e convênios são ajustes que possuem idênticos contornos jurídicos, o conteúdo e os efeitos. Tal prática administrativa tem demonstrado, não raras vezes, que pessoas da mesma espécie (por exemplo, Municípios de determinada região) têm buscando objetivos comuns através da celebração de convênios.

Salienta-se que o termo convênio, é adequado para os regimes de cooperação entre pessoas, só cabendo distingui-los da figura tradicional dos contratos, sendo que fator que deve remarcar essa modalidade de ajustes é o intuito cooperativo dos participantes.

Tem-se que nos consórcios administrativos tradicionais, o vínculo cooperativo material e formal é idêntico aos dos convênios. Os consórcios públicos, instrumentos mais recentes, instituídos como pessoas jurídicas e previstos no art. 241 da Constituição Federal de 1988.

Os consórcios, nada mais eram do que convênios, ou seja, sempre foram negócios jurídicos pelos quais se pode expressar a vontade de cooperação mútua dos pactuantes.

A diferença apontada entre consórcios e convênios é de fundamentação normativa, uma vez que a disciplina da Lei 11.107/2005 demonstra que os consórcios públicos passaram a espelhar nova modalidade de negócio jurídico de direito público, com espectro mais amplo do que os convênios administrativos, muito embora se possa considerá-los como espécie destes (FILHO, 2009).

### **3.6 Fases do convênio**

Conforme artigo do Tribunal de Contas da União (2003), normalmente, um convênio envolve quatro fases que se desdobram em vários procedimentos que são: Proposição, Celebração/Formalização, Execução, Prestação de Contas.

Pode-se dizer que durante a execução de cada fase, é importante ficar atento à legislação sobre o assunto, a fim de evitar que o convênio ou a sua prestação de contas sejam rejeitados.

### **3.6.1 Proposição do convênio**

O proponente do convênio estando credenciado junto ao Portal de Convênios poderá manifestar seu interesse em celebrar convênios com a União. Tal manifestação poderá ser dirigida em face de programas existentes ou proposição original do Estado ou Município, devendo ser a proposição ser apresentada pelo Portal de Convênios.

Salienta-se que a Proposta de Trabalho não é o Plano de Trabalho exigido pela Lei de Licitações e Contratos, pois na prática, servirá até como peça preparatória do Plano de Trabalho, podendo-se afirmar que é uma versão preliminar e simplificada deste (SRI, 2009).

Quando da elaboração do Plano de Trabalho ou do Projeto Básico/Termo de Referência o proponente deverá primar pela clareza e pela explicitação dos elementos que permitam conferir se a ação que se pretende desenvolver é compatível com as diretrizes estabelecidas para o programa selecionado, sendo o momento mais oportuno para o detalhamento das informações.

Para a elaboração do Plano de Trabalho o proponente deve examinar bem as informações disponibilizadas pelo órgão a respeito do programa no Portal de Convênios e se necessário deve buscar esclarecimentos complementares junto ao próprio órgão para que o proposta fique coerente com as condições preestabelecidas

Citam-se as informações contidas no Manual de Convênios da Secretaria de Relações Institucionais (2009) referente ao conteúdo mínimo exigido pela Portaria Interministerial nº 127/2008 para a Proposta de Trabalho que são:

1) descrição do objeto a ser executado, ou seja, a apresentação geral de qual é a ação que será desenvolvida; informações como a área que será atendida pela ação ou o número de potenciais beneficiários podem ser postas aqui; 2) justificativa contendo a caracterização dos interesses recíprocos, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal e a indicação do público-alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados; 3) estimativa dos recursos financeiros, discriminando o repasse a ser realizado pelo concedente ou contratante e a contrapartida prevista para o proponente, especificando o valor de cada parcela e do montante de todos os recursos, na forma estabelecida em lei; é importante que o Município já tenha um nível de precisão relativamente apurado sobre o que será feito e de custos envolvidos nessa ação; 4) previsão de prazo para a execução, informando-se a data de início e fim da vigência do convênio ou contrato de repasse; evidentemente, aqui o mais importante é ter uma boa dimensão do tempo necessário para o desenvolvimento da ação; não há como ter, neste momento inicial, precisão sobre a data de vigência, pois a data da celebração do acordo dependerá, entre outras coisas, da tramitação da proposta, algo sobre o qual o proponente não detém controle; o ajuste quanto a esse ponto (datas relacionadas à vigência) será feito pelo órgão concedente, por ocasião da confecção do termo aditivo; 5) informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para execução do objeto (SRI, 2009, p. 25-27).

O cadastramento do proponente para encaminhamento das propostas de trabalho poderá ser exigido por determinados programas, sendo que essa exigência em poderá ser previamente conhecida por meio de consulta ao Portal dos Convênios, não sendo permitido pelo SICONV o envio de proposta sem o cumprimento desta condição, quando exigível.

Pode-se perceber que quando houver incompatibilidade para a formalização da proposta pelo Portal, assistirá ao proponente contatar o órgão concedente, com a finalidade de solicitar outra forma para elaboração e envio e tal situação pode ser admitida excepcionalmente no âmbito do SICONV, sendo necessária a aprovação pelas autoridades federais responsáveis pelo repasse solicitado, sendo que para o caráter excepcional, exige-se a devida justificativa (SRI, 2009).

No caso da aceitação da proposta, após a devida apreciação pelo órgão ou entidade repassador dos recursos financeiros, será observado o seguinte, de acordo com a Secretaria de Relações Institucionais:

1) realização do pré-empenho pelo órgão ou entidade da Administração Pública Federal, que ficará vinculado à proposta; com isso, o valor correspondente ao pedido será reservado na dotação orçamentária federal; 2) o proponente atenderá às exigências para efetivação do cadastro (se isso não tiver sido feito) e incluirá o Plano de Trabalho no SICONV (se não tiver sido enviado junto com a proposta) (SRI, 2009, p. 25-27).

Ocorrendo exigências e/ou pendências verificadas, caberá ao proponente tomar as providências necessárias para a sua regularização junto ao Portal. Ocorrendo a recusa da documentação o órgão ou entidade da Administração Pública Federal repassador dos recursos financeiros registrará o indeferimento no SICONV.

Salienta-se que todas as informações correspondentes à conclusão da análise serão encaminhadas para o e-mail do usuário responsável pelo envio da proposta.

### **3.6.2 Celebração**

Conforme art. 24 da Portaria Interministerial n.º 127/2008, para todo e qualquer convênio a celebrar com a União, os Estados e Municípios precisarão observar determinadas condições gerais.

Salienta-se que tal portaria fixou algumas, ao mesmo tempo em que incorporou outras já previstas na legislação federal. Observa-se que no dispositivo legal do art. 24 são exigidos os seguintes aspectos:

1) a demonstração de instituição, previsão e efetiva arrecadação dos impostos de competência constitucional do ente federativo comprovado por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do último bimestre do exercício encerrado ou do Balanço Geral, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 101, de 2000; 2) o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), exigido de acordo com o Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001; 3) a comprovação do recolhimento de tributos, contribuições, inclusive as devidas à Seguridade Social, multas e demais encargos fiscais devidos à Fazenda Pública Federal; 4) a inexistência de pendências pecuniárias registradas no CADIN, de acordo com o art. 6 da Lei nº 10.522, de 2002; 5) a comprovação de regularidade quanto ao depósito das parcelas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); a inexistência de pendências ou irregularidades nas prestações de contas no SIAFI e no SICONV de recursos anteriormente recebidos da União, conforme dispõe o art. 84 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; 6) o pagamento de empréstimos e financiamentos à União, como previsto no art. 25



da Lei Complementar nº 101, de 2000; 7) a aplicação dos limites mínimos de recursos nas áreas de Saúde e Educação, comprovada por meio do RREO do último bimestre do exercício encerrado ou no Balanço Geral; 8) a observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal, mediante o Relatório de Gestão Fiscal; 9) a publicação do Relatório de Gestão Fiscal de que tratam os arts. 54 e 55 da Lei Complementar nº 101, de 2000; 10) o encaminhamento das contas anuais, conforme o art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000; 11) a publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária de que trata o disposto no art. 52 da Lei Complementar nº 101, de 2000; 12) a apresentação de suas contas à Secretaria do Tesouro Nacional ou entidade preposta nos prazos referidos no art. 51, §1º, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, observado o que dispõe o art. 50 da referida lei. É sempre oportuno lembrar que o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 788/2006 — Plenário, deliberou no sentido de que a ausência de comprovação das exigências impostas pela Lei Complementar nº 101/2000, impede a celebração de convênios.

Destaca-se que todos estes requisitos poderão ser verificados por meio de consulta ao Cadastro Único de Convenientes (CAUC), observadas as normas específicas que o disciplinam.

É importante que os Estados e Municípios mantenham atualizados seus dados no CAUC, sob pena de inviabilizar-se a celebração do convênio, ao impedir o exame das condições acima indicadas. Tem-se, no entanto, que o texto da Portaria Interministerial nº 127/2008 chegou a contemplar a possibilidade de celebração de convênios enquanto uma determinada condição não se verificasse, estabelecendo nessa hipótese o efeito suspensivo. Salieta-se que o repasse mesmo não ocorreria enquanto não se observasse o preenchimento da condição que ficou pendente (SRI, 2009).

Tal alternativa, no tocante às questões exigidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, não mais existe diante do tratamento conferido ao tema pela Lei nº 11.945/2009.

No art. 10, da Lei n.º 11.945/2009, define-se que a demonstração de regularidade exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 25, § 1º, inciso IV) deve ocorrer no momento da celebração dos convênios, bem como dos respectivos aditivos.

De acordo com a redação da Portaria Interministerial nº 268/2009, para pendências de outra natureza (como a comprovação de plenos poderes sobre um imóvel), o prazo

estipulado para o cumprimento da condição que suspende a eficácia do acordo poderá ser prorrogado, por iguais períodos, mediante termo da autoridade competente da entidade concedente, desde que feitas às adequações no Plano de Trabalho e apresentadas às justificativas e caso ocorra o não cumprimento da condição estabelecida deverá ser o convênio extinto (SRI, 2009).

Para esclarecer melhor, pode-se perceber que a Portaria Interministerial nº 127/2008 trata, ainda, de duas situações que serão aplicáveis conforme o objeto do acordo e podem também consubstanciar uma hipótese de celebração com condição suspensiva.

A celebração do convênio, quando envolver obras, instalações ou serviços que exijam o licenciamento ambiental, dependerá da licença ambiental prévia na forma disciplinada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Nota-se que a licença prévia trata-se da primeira das licenças e será suficiente para a assinatura do acordo, podendo ser exigidas outras de acordo com a especificidade do programa. No caso de execução de obras ou benfeitorias no imóvel, será necessária a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente.

Contudo, ciente de que o registro fundiário é uma questão que não se encontra plenamente efetivada no Brasil e diante da possibilidade de haver outras garantias acerca da destinação do imóvel para o objeto do convênio ou contrato de repasse, a Portaria Interministerial trabalha com outras hipóteses, em geral atreladas a uma situação que permita antever a garantia de uso pelo prazo mínimo de vinte anos do imóvel, indicando no art. 25, § 1º quais serão as alternativas admitidas (SRI, 2009).

Os programas federais podem ter outras condições específicas a serem atendidas, o que deve ser divulgado pelo órgão responsável pelo repasse e conhecido pelo Município.

### 3.6.3 Execução

Citam-se os comentários do Manual de Convênios da Secretaria de Relações Institucionais (2009):

Na medida em que os convênios e os contratos de repasse são acordos de vontade baseados em normas vigentes, é preciso que sua execução observe tanto as cláusulas previstas no instrumento que celebra o acordo quanto o conjunto de normas que regem essas relações. Por isso, é fundamental conhecer as vedações gerais aplicáveis à execução do convênio e do contrato de repasse. Acima de tudo é evidente que o convênio ou contrato de repasse precisa manter a integridade do objeto. A mudança profunda no objeto pactuado representaria na verdade uma nova relação jurídica, que deveria ser precedida de toda a fase preparatória apontada acima. É admissível, entretanto, a ampliação da execução do objeto pactuado, bem como a redução ou exclusão de meta, sem prejuízo da funcionalidade do objeto do acordo. Essa mudança será encaminhada por meio de termo aditivo, o que, de acordo com a Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, demandará uma proposta de alteração a ser apresentada pelo menos trinta dias antes do término do convênio ou contrato de repasse.

Verifica-se que há vedações no tocante à execução desses instrumentos, especialmente relacionados ao emprego das verbas, merecendo destaque as seguintes proibições dispostas no dispositivo legal do art. 39 da Portaria Interministerial que são:

- 1) realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar", pois desconfiguraria o ajuste a obtenção de qualquer vantagem que exceda o interesse comum, já que no convênio ou no contrato de repasse os partícipes visam exclusivamente à consecução de um determinado objeto, de comum interesse; no entanto, é permitido o custeio de despesas administrativas das entidades privadas sem fins lucrativos, observado o limite de 15% do valor do objeto e desde que expressamente previsto no respectivo instrumento e no Plano de Trabalho;
- 2) pagamento, a qualquer título, de servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por serviços de consultoria ou de assistência técnica; salvo nas hipóteses previstas em leis específicas ou na Lei de Diretrizes Orçamentárias"; trata-se mais uma vez de homenagem ao princípio da moralidade, razão pela qual tal situação somente será admitida em caráter excepcional, devidamente justificável por lei;
- 3) utilizar, ainda que em caráter emergencial, os recursos para finalidade diversa da estabelecida no instrumento; ressalvado o custeio da implementação das medidas de preservação ambiental inerentes às obras constantes do Plano de Trabalho"; a vedação visa garantir o cumprimento do objeto do convênio, haja vista que os recursos somente podem ser aplicados de acordo com a destinação prevista no convênio ou contrato de repasse;

- 4) realizar despesa em data anterior à vigência do instrumento”, quando a relação jurídica não existia e, portanto, não poderia servir de fundamento à despesa;
- 5) efetuar pagamento em data posterior à vigência do instrumento, salvo se expressamente autorizado pela autoridade competente do concedente ou contratante e desde que o fato gerador da despesa tenha ocorrido durante a vigência do instrumento pactuado”; do ponto de vista da lógica, é de se esperar que os atos praticados por força do convênio ou contrato de repasse ocorram dentro de sua vigência, afinal de contas a vigência é exatamente o prazo em relação ao qual o acordo deve produzir seus efeitos; admite-se, porém, que em situações excepcionais devidamente justificadas e previamente aprovadas pela autoridade competente do órgão responsável pelo repasse, o pagamento ocorra materialmente após o termo final do convênio; mesmo nessa hipótese, convém destacar, o fato que deu causa ao pagamento deve ter ocorrido durante o prazo de vigência do convênio “realizar despesas com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, exceto se no que se refere às multas, se decorrentes de atraso na transferência de recursos pelo concedente, e desde que os prazos para pagamento e os percentuais sejam os mesmos aplicados no mercado”; mais uma vez a Portaria cuida de evitar a aplicação dos recursos do convênio em situações não relacionadas com o objeto do acordo;
- 6) transferir recursos para clubes ou associações de servidores ou quaisquer entidades congêneres, exceto no caso de creches e escolas para o atendimento pré-escolar”; procura-se, com essa regra, zelar pelos princípios da moralidade e da impessoalidade, diminuindo-se a margem para favorecimentos no emprego das verbas públicas;
- 7) realizar despesas com publicidade, salvo a de caráter educativo, informativo ou de orientação social, da qual não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal e desde que previstas no Plano de Trabalho”; novamente representa o cuidado com o princípio da impessoalidade (SRI, 2009, p. 48-49).

Quanto à legislação brasileira, liberação de recursos significa o repasse das verbas federais, ou seja, para a liberação deverá ser observado o cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho, que estabelece as metas e as etapas para a execução do objeto do convênio.

Tem-se que a Portaria Interministerial nº 127/2008 contemplava que para liberação dos recursos seriam examinadas a cada repasse a manutenção das mesmas condições exigidas para celebração de convênios.

No entanto a Lei de Diretrizes para Elaboração do Orçamento da União de 2010 (LF 12.017/2009) em seu artigo 40, prevê que a identificação de qualquer situação de não regularidade ou pendência não impede a liberação das parcelas subsequentes dos

demais convênios, salvo se relacionada ao próprio convênio objeto de irregularidade ou pendência.

Serão avaliadas as conformidades nos seguintes pontos, conforme Manual de Convênios (2009, p. 50):

- 1) comprovação do cumprimento da contrapartida pactuada; se financeira (dinheiro), deverá ser depositada na conta bancária específica do instrumento em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso, ou depositada na Conta Única do Tesouro Nacional, na hipótese de o convênio ou contrato de repasse ser executado por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI);
- 2) atendimento às exigências para contratação de terceiros e pagamento previstos nos arts. 44 a 50 da Portaria Interministerial; regularidade com a execução do Plano de Trabalho.

Diante das informações contidas no Manual de Convênios, elaborado em 2009, os recursos serão depositados e geridos na conta bancária específica do convênio ou do contrato de repasse, que será aberta exclusivamente em instituições financeiras controladas pela União e tal conta, apenas permitirá a movimentação por transferência bancária, sendo excepcional o saque para pagamento em espécie. Inexistirá inclusive talão de cheque.

Contudo, depositados os recursos, enquanto não forem empregados na finalidade indicada, serão obrigatoriamente aplicados da seguinte forma: em caderneta de poupança de instituição financeira pública federal, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês; e em fundo de aplicação financeira de curto prazo, ou operação de mercado aberto lastreada em título da dívida pública, quando sua utilização estiver prevista para prazos menores (SRI, 2009).

Resta dizer que os rendimentos das aplicações financeiras serão necessariamente aplicados no objeto do convênio ou do contrato de repasse, estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos.

Observa-se que a Portaria Interministerial nº 127/2008 esclarece que as receitas oriundas dos rendimentos da aplicação no mercado financeiro não poderão ser computadas como contrapartida devida pelo conveniente ou contratado.

Referente ao fluxo de repasse deverá ser observado o cronograma de desembolso aprovado no Plano de Trabalho, mas estabelece a Portaria Interministerial, em seu art. 50, § 1º, que são:

- I — em se tratando de recursos de outros custeios para Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades privadas sem fins lucrativos e sob o regime de execução direta, a liberação dos recursos relativos à primeira parcela será antecipada na forma do cronograma de desembolso aprovado”; e
- II — a liberação da segunda parcela e seguintes, na hipótese do inciso anterior, fica condicionada à aprovação pelo concedente ou mandatário de relatório de execução com comprovação da aplicação dos recursos da última parcela liberada.”

Os recursos federais são destinados para a execução do objeto do convênio, portanto somente poderão ser utilizados em conformidade com os termos estabelecidos no instrumento, observando fielmente as especificações constantes no Plano de Trabalho, o Projeto Básico ou o Termo de Referência.

Não é aceito outra destinação aos recursos porque se o conveniado recebe determinado valor, este fica vinculado ao objeto do convênio durante toda sua execução, razão pela qual o executor deverá demonstrar que o referido valor está sendo utilizado em consonância com os objetivos estipulados.

Conforme os comentários do Manual de Convênios da Secretaria das Relações Institucionais (2009, p. 70):

Como não há comutatividade de valores, não basta demonstrar o resultado final obtido; é necessário demonstrar que todo o valor repassado foi utilizado na consecução daquele resultado. Vale dizer que o dinheiro assim repassado não muda sua natureza por força do convênio; ele é transferido e utilizado pelo executor do convênio, mantida sua natureza de dinheiro público (no sentido de que está destinado a fim público).

Verifica-se que a contrapartida do conveniente poderá ser atendida por meio de recursos financeiros, de bens e serviços, desde que economicamente mensuráveis.

Salienta-se que quando financeira, a contrapartida deverá ser depositada na conta bancária específica do convênio em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso, ou depositada nos cofres da União, na hipótese de o convênio ser executado por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI.

Vislumbra-se que quando atendida por meio de bens e serviços, constará do convênio cláusula que indique a forma de aferição da contrapartida.

Será feita por meio de contrato de repasse, salvo quando o concedente dispuser de estrutura para acompanhar a execução do convênio, a execução de programa de trabalho que objetive a realização de obra.

Tem-se a situação onde a instituição ou agente financeiro público federal não detenha capacidade técnica necessária ao regular acompanhamento da aplicação dos recursos transferidos, figurará, no contrato de repasse, na qualidade de interveniente, outra instituição pública ou privada a quem caberá o mencionado acompanhamento (BRASIL, Decreto Lei n.º 6.170 de 25 de Julho de 2007).

Pode-se dizer que no ato de celebração do convênio, o concedente deverá empenhar o valor total a ser transferido no exercício e efetuar, no caso de convênio com vigência plurianual, o registro no SIAFI, em conta contábil específica, dos valores programados para cada exercício subsequente. Tal registro acarretará a obrigatoriedade de ser consignado crédito nos orçamentos seguintes para garantir a execução do convênio (BRASIL, Decreto Lei n.º 6.170 de 25 de Julho de 2007).

Tais pagamentos à conta de recursos recebidos da União, estão sujeitos à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária.

Excepcionalmente, mediante mecanismo que permita a identificação, pelo banco, do beneficiário do pagamento, poderão ser realizados pagamentos a beneficiários finais pessoas físicas que não possuam conta bancária.

Qualquer movimentação de recursos por parte dos convenientes, executores e instituições financeiras autorizadas, será realizada observando-se os seguintes preceitos que são: movimentação mediante conta bancária específica para cada instrumento de transferência; pagamentos realizados mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços, facultada a dispensa deste procedimento, por ato da autoridade máxima do concedente ou contratante, devendo o conveniente ou contratado identificar o destinatário da despesa, por meio do registro dos dados no SICONV; transferência das informações ao SIAFI e ao Portal de Convênios, em meio magnético, conforme normas expedidas na forma do art. 18 do Decreto 6.170 de 24 de julho de 2007.

Não se pode deixar de comentar o art. 61 da Portaria Interministerial n.º 127/2008 que trata da extinção, onde pode-se dizer que a forma de extinção natural dos convênios ou será a conclusão de seu objeto dentro do prazo pactuado, ou seja, o convênio poderá, no entanto, ser denunciado a qualquer tempo, ficando os partícipes responsáveis somente pelas obrigações e/ ou auferindo as vantagens do tempo em que participaram voluntariamente da avença. Tem-se que a denúncia aqui representa apenas a manifestação de desistência no tocante ao acordo.

Observa-se que não é possível a inclusão de cláusula obrigatória de permanência ou que imponha qualquer sanção aos denunciantes.

A extinção dos convênios poderá se dar também por meio da rescisão, que em regra, ocorre quando uma das partes deixa de cumprir com os compromissos pactuados no convênio.



Há ainda outras hipóteses de rescisão tais como se verificada a falsidade ou incorreção nos documentos ou informações prestadas pelos partícipes, situação que poderá ser atestada a qualquer tempo; se presentes quaisquer das hipóteses que dão origem a instauração de Tomada de Contas Especial.

Caso ocorra de o projeto básico ou termo de referência não ser aprovado pelo convenente, ou se este não cumprir o prazo estabelecido pelo concedente para sanar os vícios passíveis de serem corrigidos, podendo ocorrer ainda a possibilidade de existirem convênios com previsão de condições a serem cumpridas pelo convenente para que a celebração se efetive, ou seja, em ambos os casos se não cumpridas as condições nos prazos estabelecidos o convênio será extinto.

Verifica-se que qualquer das situações de extinção do convênio, deve ser tratada a questão do saldo financeiro verificado no encerramento das atividades.

Tal saldo remanescente, inclusive a parte proveniente das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas, será devolvido aos partícipes de forma proporcional aos recursos transferidos e aos da contrapartida, independentemente da época em que foram aportados pelas partes. Quanto à devolução à entidade ou órgão repassador dos recursos, isso deverá ocorrer dentro do prazo estabelecido para a apresentação da prestação de contas (SRI, 2009).

#### **3.6.4 Prestação de contas do convênio**

Convém ressaltar que o princípio da prestação de contas, ou dever de prestar contas trata-se de instituto plenamente consolidado na cultura brasileira. Tem-se que suas origens confundem-se com à própria gênese das civilizações. A primeira notícia sobre o tema de prestação de contas é a de documentos de índole contábil: tem cerca de dois mil e seiscentos anos e está redigida em escrita cuneiforme.

Assevera-se que apropriada bíblia, no relato dos evangelistas Mateus, capítulo 25, versículo 14, reproduz a famosa Parábola dos Talentos, exposta por Jesus de Nazaré aos seus discípulos. Pode-se resumir que tal parábola conta a história de um senhor que, antes de sair de uma longa viagem, repartiu seus bens entre seus servos, para que estes os administrassem. Entretanto, no retorno da viagem, aquele senhor cobra dos seus servos as contas dos dinheiros deixados com eles e cada um apresenta os rendimentos da sua gestão e se justifica perante o senhor que analisa cada uma das prestações e as julga, atribuindo uma sentença a cada um dos gestores conforme o resultado da gestão apresentado (CHAVES, 2007).

Tem-se que a criação do Estado Moderno, tornando-se como marco a Revolução Francesa, a própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, consagrou o princípio da prestação de contas e o do controle no seu art. 15 “a sociedade tem direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”. Tem-se um dos pilares do sistema representativo no regime do Estado de Direito.

A Carta Magna, quando trata da fiscalização exercida pelo Estado sobre a Administração Pública, mas especificamente pelo Poder Legislativo (Controle Externo), em seu art. 70, Parágrafo único, diz:

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.

Conforme comenta Chaves (2007), tal fundamento básico acima mencionado é onde se apóia todo o arcabouço jurídico-administrativo da prestação de contas da gestão pública no Brasil que se completa com as competências das fiscalizatórias ao Controle Externo, no caput e 70 e no art. 71 da Constituição que refletem as principais normas de controle e de prestação de contas.

Como bem visto pelo conteúdo do trabalho, tem-se que a alimentação do SICONV pelos bancos trará o registro pormenorizado de todas as movimentações ocorridas

durante o processo, através da conciliação bancária. Sabe-se, no entanto, que tal situação não é suficiente, pois o órgão ou entidade que receber recursos de transferência voluntária estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação, observando ato normativo próprio do concedente que estabelecerá o prazo para a apresentação da prestação de contas.

Com o objetivo de conferir maior transparência aos atos praticados pelo convenente, estes deverão apresentar todos os documentos informados pelo SICONV no curso da execução do objeto do acordo, destacando-se, conforme o disposto no art. 58 da Portaria Interministerial 127/2008:

- 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 convenente ou contratado será obrigado a manter os documentos relacionados ao convênio ou contrato de repasse, nos termos do § 3º do art. 3º.

Importante ressaltar a importância do termo de compromisso por meio do qual o beneficiário será obrigado a manter os documentos relacionados ao convênio por 10 (dez) anos, contados da data em que foi aprovada a prestação de contas, o que irá proporcionar a análise futura pelos órgãos de controle.

Conforme estabelecido em legislação específica o órgão ou entidade recebedora dos recursos terá o prazo máximo de trinta dias contados do término da vigência do convênio ou do último pagamento efetuado, quando este ocorrer em data anterior àquela do encerramento da vigência, para apresentar a prestação de contas.

Pode ocorrer a situação da prestação de contas não ter sido encaminhada no prazo assinalado quando o concedente estabelecerá o prazo máximo de 30 dias para sua apresentação ou recolhimento dos recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, na forma da lei.

Destaca-se que o concedente deverá registrar no SICONV o recebimento da prestação de contas e terá prazo de noventa dias, contados da data de seu recebimento, para apreciá-la, incumbindo-lhe decidir sobre a regularidade da aplicação dos recursos transferidos.

Com o final do prazo, não sendo apresentada a prestação de contas ou devolvidos os recursos, o concedente registrará a inadimplência no SICONV e adotará as medidas cabíveis para o ressarcimento de danos ao erário, por meio da instauração de uma Tomada de Contas Especial.

A Tomada de Contas Especial (TCE) trata-se do processo administrativo com rito próprio, onde é formalizado com os objetivos de apurar a responsabilidade por danos causados aos cofres públicos e obter o respectivo ressarcimento sendo instaurada após as providências com intuito de regularizar as pendências quanto à prestação de contas não forem regularizadas.

Não se pode deixar de observar que, diante da omissão do dever de prestar contas, a autoridade administrativa federal competente deverá adotar providências para apurar os fatos e, conforme o caso, haverá de identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o ressarcimento.

Inicialmente devem ser adotadas medidas administrativas prévias no sentido de elucidar os fatos e, na medida do possível, sanar as questões pendentes, como prevê a Instrução Normativa 56/2007 do TCU (art. 1º, § 3º). A Portaria Interministerial nº 127/2008, diante de tal situação, dispõe que o concedente comunicará ao conveniente a verificação de qualquer irregularidade decorrente da aplicação dos recursos, de ordem técnica ou legal, e suspenderá a liberação dos recursos, fixando um prazo de até 30 dias visando ao saneamento ou à apresentação de esclarecimentos; este prazo pode ser prorrogado por igual período (SRI, 2009).

O não atendimento das medidas saneadoras ensejará a instauração de Tomada de Contas Especial.

O Tribunal de Contas da União (2009) destaca que em se tratando de convênio a Tomada de Contas Especial poderá ser instaurada em decorrência de omissão no dever de prestar contas, rejeição parcial ou total das contas pelo órgão repassador dos recursos, irregularidades detectadas por ação dos órgãos fiscalizadores e por denúncias de irregularidades apresentadas por cidadãos ou veiculadas em meios de comunicação.

Vale ressaltar que em caso de omissão da autoridade competente, órgãos de controle interno ou do Tribunal de Contas da União poderão determinar a instauração da Tomada de Contas Especial.

A simples instauração de Tomada de Contas Especial será suficiente para ensejar a inscrição da inadimplência no SCONV, impedindo assim novas transferências de recursos federais à entidade inadimplente.

Ainda de acordo com o Tribunal de Contas da União outras sanções poderão ser aplicadas, como:

Devolução dos valores, com atualização e juros de mora; multa; inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN), o que implica impossibilidade de realizar transações bancárias; envio ao Ministério Público Eleitoral do nome do responsável para fins de inelegibilidade; inabilitação, por período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal; envio dos elementos pertinentes e do julgamento ao Ministério Público Federal para fins de instauração de processo penal (TCU, 2009, p. 57).

Se comprovado que conveniente se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos o TCU o condenará ao pagamento do débito, podendo, ainda, condenar solidariamente o agente público responsável pela irregularidade e/ou cominar-lhe multa

Com relação ao dispositivo legal do art. 37, § 6º da Constituição Federal de 1988 e na jurisprudência dos Tribunais de Contas e até mesmo em Cortes Judiciais, firmou-se o entendimento de que as ações de ressarcimento de danos causados ao erário são imprescritíveis, entendimento esse em que se aplicaria a Tomada de Contas Especial (SRI, 2009).

#### 4 METODOLOGIA

A presente monografia utilizou-se da técnica de pesquisa bibliográfica para coleta de dados em livros e Leis. Os autores mais utilizados foram Francisco Eduardo Carrilho Chaves (2007), José dos Santos Carvalho Filho (2009) e o Manual do Tribunal de Contas da União (2009).

O método científico é a teoria da investigação, onde é necessário que a monografia cumpra algumas etapas básicas, como a formulação de um problema, que no trabalho em comento seria a prestação de contas dos convênios, procurando conhecimentos relevantes de tal situação até finalmente, com várias pesquisas, a resposta plausível para a questão.

Foi utilizado o método dedutivo uma vez que o presente trabalho parte de argumentos gerais para argumentos particulares. A questão fundamental da dedução, que se encontra relacionada à prestação de contas dos convênios, baseada numa pesquisa bibliográfica em leis e doutrinas expostas no decurso deste trabalho, não comprometeram a validade da conclusão.

O método dedutivo possibilita levar o investigador do conhecido, que seria as aplicações legais de tais prestações de contas, para o desconhecido, que seria a margem pequena de erro, que encontra posicionado na conclusão deste trabalho.

O método acima exposto, como foi observado tem seu alcance bastante limitado, já que a conclusão não ultrapassa o conteúdo enunciado no referencial de todo o conteúdo exposto.

Foram também consultados, os sites do Google Acadêmico.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aplicação de recursos de convênio é avaliada pela análise da documentação apresentada pelo gestor responsável pela prestação de contas e não pelo resultado do convênio. No entanto seria mais lógico que o órgão concedente fiscalizasse a aplicação dos recursos e verificasse a efetividade das ações obtidas com a realização do convênio.

Pode-se dizer que o mais correto seria que o órgão conveniente fizesse uso dos recursos de acordo com o pactuado e a aprovação final da prestação de contas fosse feita após a verificação "*in loco*", pelo órgão fiscalizador, para a certificação da correta aplicação do dinheiro público.

Referente aos mecanismos de controle dos convênios e contratos de repasse, o momento principal, mas não o único, é a prestação de contas, quando deverá ser demonstrada formalmente toda a aplicação das verbas públicas.

Diante do que foi expresso na norma infraconstitucional da Portaria Interministerial nº 127/2008, pode-se perceber que a mesma suprimiu a prestação de contas parcial e simplificou o rol de documentos necessários à conferência da prestação de contas, uma vez que os pagamentos e a conciliação bancária são feitos *on line*.

Não se pode deixar de observar que há o acesso à conta pelo gestor e a elaboração do relatório sintético antes da liberação da primeira parcela.

Diante das pesquisas com base no Manual de Convênios, observa-se que o SICONV possibilitará o acompanhamento, pela autoridade competente do concedente, de todo o processo à medida que este se desenvolve, contribuindo para a desburocratização, a redução dos custos de transação e a eficiência do processo de transferência de recursos; espera-se, com essa medida, prevenir o acúmulo de estoque de processos com prestação de contas a serem analisadas.



Diante de fatos anteriores, comenta-se que anteriormente o convênio que tivesse a liberação de quatro parcelas teria três prestações de contas parciais e uma final. Atualmente, conforme o que dispõe a Portaria Interministerial tem-se uma única prestação de contas, a ser apresentada no prazo e condições assinalados em seus artigos 56 a 60.

Tal prestação de contas, objeto de estudo da presente monografia, recomenda-se o maior detalhamento possível, com a finalidade de conferir a máxima transparência à utilização do recurso público.

Como bem visto pelo conteúdo do trabalho, tem-se que a alimentação do SICONV pelos bancos trará o registro pormenorizado de todas as movimentações ocorridas durante o processo, através da conciliação bancária. Sabe-se, no entanto, que tal situação não é suficiente, pois o órgão ou entidade que receber recursos de transferência voluntária estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação, observando ato normativo próprio do concedente ou contratante que estabelecerá o prazo para a apresentação da prestação de contas.

Situação relevante a ser observada pelo conveniente é que a prestação de contas possui caráter personalista, de forma que a ausência de demonstração da correta aplicação dos recursos públicos acarreta a responsabilização pessoal do agente público encarregado desse dever, respondendo, portanto, com seu patrimônio pessoal.

Entretanto, conclui-se que o administrador público deve pautar sua atuação nos princípios regentes da Administração Pública, observando os prazos estabelecidos para o envio da prestação de contas, independentemente de aviso ou notificação do concedente.

Cabe ao conveniente, na prestação de contas provar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, podendo o gestor do órgão/entidade concedente, com fundamento no princípio da autotutela administrativa, a qualquer momento, solicitar esclarecimentos

ou o envio de qualquer documento que julgar necessário para a decisão sobre a regularidade da aplicação dos recursos transferidos.

Salienta-se, de acordo com pesquisa realizada pela Secretaria de Relações Institucionais em 2009, a situação que tem dado ensejo a diversos processos de Tomada de Contas Especiais no TCU, referente à prestação de contas apresentada pelos sucessores dos prefeitos, onde deve ser observado o teor da Súmula de Jurisprudência do TCU nº 230, que assim dispõe:

Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de corresponsabilidade.

Não ocorrendo a prestação de contas ou o correto emprego dos recursos repassados pelo Prefeito que está deixando o cargo, caberá ao novo Chefe do Executivo Municipal adotar todas as medidas cabíveis, visando ao acesso à documentação necessária à prestação de contas junto ao órgão concedente e, conforme o caso, denunciar o antecessor ao Ministério Público, sob pena de assumir as responsabilidades decorrentes de sua omissão. Quando o novo administrador comprovar que o recurso repassado foi utilizado na gestão anterior, caberá ao ex-gestor a comprovação de sua aplicação.

Ocorre a recomendação aos novos prefeitos municipais no sentido de buscarem já na fase de transição de governo, obter uma relação com todos os convênios e demais instrumentos de repasse de recursos em vigor com informações acerca de sua execução e prestação de contas, para que, após a assunção do cargo de Prefeito, possam informar ao concedente as irregularidades eventualmente observadas na aplicação dos recursos, para fins de isenção de responsabilidade.

Diante da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio e do contrato de repasse, pode existir saldos financeiros remanescentes que devem ser indicados na

prestação de contas e tais saldos serão devolvidos no prazo improrrogável de 30 dias do evento.

Finalizando, esclarece que a não comprovação do recolhimento do saldo financeiro existente ao término do convênio e a não devolução dos materiais permanentes adquiridos com recursos do citado convênio já resultou em Tomada de Contas Especial (Acórdão nº 115/2002 — 1ª Câmara). Tem-se, entretanto, que o rateio dos saldos deverá ser proporcional à formação dos recursos do convênio ou contrato de repasse e os bens remanescentes observarão a destinação final fixada no próprio instrumento do acordo.

Entretanto, pode-se perceber, diante do exposto que nada adianta ter executado bem as fases do convênio, se a prestação de contas, objeto de estudo do trabalho de conclusão de Curso de Especialização em Auditoria Externa, não for apresentada tempestiva e convenientemente.

Não se pode deixar de mencionar a prestação de contas à sociedade, em que a correta e tempestiva inserção de informações no Portal de Convênios do Governo Federal contribui para a transparência e para o controle social de seus atos de gestão na execução dos convênios e contratos de repasse pactuados, ou seja, é a sua prestação de contas à sociedade.

Salienta-se, que todas as fases dos convênios podem ser objeto de fiscalização pelo Tribunal de Contas da União, com a celebração, formalização, execução e prestação de contas e tal análise envolve o atendimento às exigências legais, execução financeira, execução física (obras, serviços e aquisição de bens), fidelidade e veracidade de documentos e procedimentos, processos licitatórios, a existência das empresas contratadas, além da avaliação da efetividade de convênio.

Contudo, a idéia do Controle Externo encontra-se intimamente atrelada ao conceito de Estado de Direito construído pelos pensadores iluministas, interligado ao império da Lei

e atualmente prevalecendo na organização dos Estados contemporâneos de todo o mundo, não se podendo deixar de dizer que cada país possa ter suas especificidades em relação às normas de planejamento e de execução.

Nota-se que a arrecadação das receitas do Estado deve obedecer às disposições legais previamente estabelecidas, em respeito ao direito dos contribuintes. A execução das despesas é programada em planos de dispêndios aprovados em lei sendo efetivada de acordo com normas que regulamentam e padronizam cada etapa de execução, obedecendo a princípios rígidos de moralidade, legitimidade e de isonomia.

Entretanto, diante do exposto, verifica-se que o que se procura garantir com o Controle Externo é que a Administração arrecade, gaste e administre os recursos públicos dentro dos limites da Lei, não podendo se esquecer que sendo as despesas o foco principal do controle, deve-se garantir que as mesmas (despesas) não ultrapassem os limites estabelecidos nos orçamentos públicos, de modo a zelar pelo planejamento público, sendo executadas cumprindo todos os ritos licitatórios previstos, velando pela isonomia de oportunidades entre os fornecedores de bens e serviços no setor público, sem favorecimentos ilícitos, e pela certeza de que as aquisições sejam realizadas dentro de parâmetros razoáveis, ou seja, sob as condições de mercado. O Controle Externo cuida da gestão da Fazenda Pública, onde não executa tal gestão, mas a controla, sendo o guardião do erário.

Contudo, este estudo não teve como objetivo esgotar a discussão que envolve o tema relacionado a aplicação de recursos federais pelos Estados e Municípios, buscando apenas compreender sobre os instrumentos de controle que proporcionam a Administração Pública subsídios para assegurar o bom gerenciamento dos gastos públicos, em especial através de convênios e suas respectivas prestações de contas, sendo que para pesquisas futuras sugere-se desenvolver pesquisa quanto as principais falhas apresentadas na elaboração das prestações de contas. Outra sugestão de pesquisa seria a verificação das principais fraudes ocorridas na execução dos convênios federais.

## REFERÊNCIAS

ANGHER, Anne Joyce, **Vade Mecum**, 12ª Edição, Editora Rideel, 2011.

ATTIE, William. **Auditoria. Conceitos e aplicações**. Editora Atlas. 4ª Edição. São Paulo.

BRASIL, **Decreto Lei n.º 6.170 de 25 de Julho de 2007**.

BRASIL, **Portaria Interministerial n.º 127/2008**.

BRASIL, Tribunal de Contas da União (TCU). **Convênios e outros repasses**. 3ª Edição. Brasília. 2009.

BRASIL. Disponível em <https://www.convênios.gov.br/portal/manuais.html>. Secretaria de Relações Institucionais (SRI). **Manual da Legislação Especial de Convênios Públicos**. 2009, Acesso em 31 de maio de 2011.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada de 1988**. 7ª Edição. Editora Saraiva. 2007.

CANDEIA, Remilson Soares. **Convênios Celebrados com a União e suas prestações de contas**. 2005. Editora NDJ Ltda.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle Externo da Gestão Pública. A Fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas**. Editora Impetus. 2007.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <https://www.planalto.gov.br>.

CRUZ, Flávio da; Glock, José Osvaldo. **Controle Interno nos Municípios**. 3ª Edição. Editora Atlas S/A. 2007.

ENCICLOPÉDIA, Disponível em <http://www.knoow.net/cienceconempr/gestao/stakeholder.htm>. Acesso em 05 de julho de 2011.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 22ª Edição. Editora Lumen Juris. 2009.

MARTINS, Clarissa Duarte. **Da possibilidade dos municípios arcarem mediante convênio com despesas de outros entes da federação. Posicionamento do Tribunal de Contas de Minas Gerais**. Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2294, 12 out. 2009. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/13665>>. Acesso em: 11 abr. 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 18ª Edição. Editora Malheiros. 1993.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13ª Edição. Editora Atlas. 2003.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Direito Administrativo**. Editora Malheiros. 1993.

PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20ª Edição. Editora Atlas. 2007.

ROSA, Márcio Fernandes. **Direito Administrativo**. 10ª Edição. Editora Saraiva. 2009.

SRI - Secretaria de Relações Institucionais. **Manual da Legislação Especial de Convênios Públicos**. Disponível em <https://www.convenios.gov.br/portal/manuais.html>. 2009, Acesso em 31 de maio de 2011.

TCE/BA - Tribunal de Contas do Estado da Bahia. INTOSAI. **Diretrizes para Controle Interno do Setor Público**. 2007.