



Centro Universitário de Brasília

Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento – ICPD

Ana Beatriz Cunha e Silva Lins Albuquerque

EXECUÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIOS

Brasília

2006

Ana Beatriz Cunha e Silva Lins Albuquerque

EXECUÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIOS

Trabalho apresentado ao Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD),
como pré-requisito para a obtenção de
Certificado de Conclusão de Curso de Pós-
graduação *Lato Sensu*, na área de Direito
Administrativo e Gestão Pública.

Orientador: Ministro Benjamin Zymler

Brasília

2006

Ana Beatriz Cunha e Silva Lins Albuquerque

EXECUÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIOS

Trabalho apresentado ao Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD),
como pré-requisito para a obtenção de
Certificado de Conclusão de Curso de Pós-
graduação *Lato Sensu*, na área de Direito
Administrativo e Gestão Pública.

Orientador: Ministro Benjamin Zymler

Brasília, ____ de _____ de ____

Banca Examinadora

Prof.

Prof.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
10 FEDERALISMO COOPERATIVO.....	8
2 MECANISMOS DE COLABORAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL.....	16
2.1 Termo de parceria.....	16
2.2 Organizações da sociedade civil de interesse público.....	18
3 CONVÊNIOS – CONSIDERAÇÕES GERAIS.....	21
3.1 Convênios e contratos – diferenças.....	21
3.2 Características.....	24
3.2.1 Possibilidade de desfazimento unilateral.....	24
3.2.2 Manutenção das personalidades jurídicas.....	25
3.2.3 Desnecessidade de autorização legislativa.....	26
4 FASES DO CONVÊNIO.....	27
4.1 Proposição do convênio.....	28
4.1.1 Identificação das necessidades locais e definição de prioridades.....	28
4.1.2 Conhecimento dos programas de governo.....	29
4.1.3 Irregularidades e falhas mais frequentes na fase de proposição dos convênios verificadas pelo TCU.....	30
4.2 Celebração/formalização do contrato.....	31
4.2.1 Atendimento às condições de participação.....	31
4.2.2 Elaboração do plano de trabalho.....	33
4.2.3 Comprovação de situação de regularidade.....	36
4.3 Execução do convênio.....	37
4.3.1 Execução financeira.....	39
4.3.1.1 Abertura de conta corrente exclusiva.....	39
4.3.1.2 Pagamentos de despesas.....	41
4.3.1.3 Irregularidades e falhas mais frequentes na execução financeira dos convênios detectadas pelo TCU.....	43
4.3.2 Execução física.....	44
4.3.2.1 Licitação.....	44
4.3.2.2 Contratação de fornecedores de bens e serviços.....	47
4.3.2.3 Execução de contratos de obras.....	49
4.3.2.4 Execução de contratos de bens e serviços.....	50
5 PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONVÊNIO.....	52
5.1 Prestação de contas final.....	56
5.2 Prestação de contas parcial.....	59
5.3 A tomada de contas especial.....	61
CONCLUSÃO.....	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	70

SUMMARY

The magnifying of the state functions, the complexity and the cost of the public works come shaking, day by day, the beddings of the classic Administration, demanding new forms and ways of rendering of services affection to the State. We evolve, chronologically, of the public services centered for the public services commission agents the particular ones, of these we pass to the granted services the autarchies; from this point we deflect for the assigned services the foundations and state-owned companies e, finally, we arrive at the services of reciprocal interest of public entities and carried through particular organizations in mutual cooperation, under the forms of administrative accords. Thus becomes because, in many cases, already the instrumental modification of the installment of the service in the area of responsibility of an Administration is not enough alone. Necessary they become its territorial magnifying and the conjugate of resources technician and financiers of other interested parties in its accomplishment. In this manner services of high cost are obtained that never would be to the reach of a supplied Administration less. From there the sprouting of the administrative accords, as solution for such situations.

Word-key: Public administration. Accords

RESUMO

A ampliação das funções estatais, a complexidade e o custo das obras públicas vêm abalando, dia a dia, os fundamentos da Administração clássica, exigindo novas formas e meios de prestação de serviços afetos ao Estado. Evoluímos, cronologicamente, dos serviços públicos centralizados para os serviços públicos delegados a particulares, destes passamos aos serviços outorgados a autarquias; daqui defletimos para os serviços traspassados a fundações e empresas estatais e, finalmente, chegamos aos serviços de interesse recíproco de entidades públicas e organizações particulares realizados em mútua cooperação, sob as formas de convênios administrativos. E assim se faz porque, em muitos casos, já não basta a só modificação instrumental da prestação do serviço na área de responsabilidade de uma Administração. Necessárias se tornam a sua ampliação territorial e a conjugação de recursos técnicos e financeiros de outros interessados na sua realização. Desse modo conseguem-se serviços de alto custo que jamais estariam ao alcance de uma Administração menos abastada. Daí o surgimento dos convênios administrativos, como solução para tais situações.

Palavras-chave: Administração Pública. Convênios

INTRODUÇÃO

A Administração Pública Federal utiliza com bastante assiduidade instrumentos contratuais para viabilizar as suas ações institucionais. Sejam ações submetidas às leis de licitação e contratos administrativos ou sob a forma de parceria com as diversas entidades públicas e privadas, via convênio ou congêneres.

O repasse de recursos da União a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, o qual não decorra de determinação constitucional ou legal ou se destine ao Sistema Único de Saúde, é denominado transferência voluntária.

Dito de outra forma, são consideradas como transferências voluntárias as descentralizações de recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, destinadas à realização de ações vinculadas, cuja competência seja da União ou tenham sido delegadas a esses entes da Federação, com ônus para a União.

Essas transferências voluntárias podem ser realizadas por meio dos seguintes instrumentos: convênios, contrato de repasse e termo de parceria.

No presente trabalho falaremos somente sobre os convênios, dando mais ênfase na execução e na prestação de contas dos mesmos.

O primeiro capítulo será tratado o federalismo cooperativo, como ele começou, quando ele surgiu aqui no Brasil, quais são suas modalidades.

O segundo capítulo abordará os mecanismos de colaboração entre Estado e Sociedade Civil. Os exemplos desses mecanismos citados no presente trabalho são termo de parceria e as organizações da sociedade civil de interesse público (as OSCIP's).

A partir do terceiro capítulo que o tema proposto começará a ser desenvolvido, sendo que nesse capítulo será introduzido o tema convênios, fazendo a comparação entre estes e contratos, enumerando suas características. No quarto capítulo as fases do convênio serão explicitadas, desde a proposição até prestação de contas do mesmo, sendo que será dada mais ênfase à prestação de contas será no quinto e último capítulo.

Por fim, na conclusão, a autora dará seu ponto de vista crítico em relação ao trabalho realizado.

1 O FEDERALISMO COOPERATIVO

O Estado Federal, que é forma de organização política, surgiu com a Constituição americana de 1781, mediante a agregação dos 13 Estados independentes em que se transformaram, vitoriosa a Revolução de 1776, as colônias inglesas, os quais, cedendo à União, assim à organização total, a sua soberania, e reservando para si a autonomia, se constituíram nos Estados Unidos da América do Norte. A agregação de Estados, aliás, constitui processo de formação do Estado Federal. É o “federalismo por agregação”.¹

Emergindo de forma bastante nítida a partir dos conturbados anos 30, seguintes à grave crise capitalista de 1929, o federalismo cooperativo é desde então a forma dominante nas organizações estatais federativas. Nos Estados Unidos, a maior intervenção do governo federal foi requerida para a contenção dos efeitos advindos do colapso econômico.²

Dominante no cenário político, o federalismo cooperativo não dispõe claramente definidas na questão da distribuição das competências dentre os níveis autônomos de poder. O objetivo explícito é, em síntese, a promoção de uma **livre cooperação** da União com as unidades federadas. Esta variante,

¹ VELLOSO, Carlos Mário da Silva, **Temas de Direito Público**. 1ª edição, 2ª tiragem; Editora Livraria Del Rey; Belo Horizonte, 1997, p. 381

uma vez adotada no Brasil pós-revolucionário da década de 1930, se expôs às suas mais dramáticas deturpações, que por vezes praticamente aniquilaram o próprio **espírito federativo**, conduzindo-nos de tal maneira à centralização excessiva e às inúmeras crises político-institucionais subseqüentes.³

Em função de sua integração mais forte, o federalismo cooperativo pode exacerbar a subordinação das esferas estaduais aos desígnios de uma União excessivamente centralizadora de poderes.⁴

Há, portanto, duas distintas modalidades de federalismo cooperativo: o autoritário e o democrático. O primeiro a ser estruturado exclusivamente pela força do poder central; o segundo, por outro lado, que se dá em virtude do consentimento legitimamente edificado pelas partes formadoras do pacto federativo.⁵

Na sua modalidade autoritária, representa apenas um centralismo dissolvente do pacto federativo, que tão logo se desfaz em ruínas. É o praticado, por exemplo, nas Federações meramente nominais da América latina, em sendo o promotor de um executivo federal fortalecido, donde a sua presença sobre os executivos estaduais, “de uma parte tende facilmente a instrumentalizar e politizar a sujeição ou dependência dos segundos ao primeiro, e de outra parte a debilitar o prestígio dos órgãos representativos,

² ZIMMERMANN, Augusto, **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Editora Lumen Júris; Rio de Janeiro, 1999, pp. 56 e 57

³ ZIMMERMANN, Augusto, Op.cit., p. 57

⁴ ZIMMERMANN, Augusto, Op. cit., p. 58

⁵ Id. ibidem

marginalizando não somente o Congresso Nacional como os poderes legislativos estaduais. Ficam tais poderes ordinariamente ausentes e obscurecidos na tarefa participante em cuja esfera se desdobram as relações cooperativas do poder Central com os Estados-membros”.⁶

O federalismo cooperativo democrático, por sua vez, é aquele formado no consentimento e não através da imposição. Nele, o poder é estabelecido em correlação com os valores democráticos de governo, onde o cidadão pode efetivamente exercitar, em distintos graus e esferas, o seu direito fundamental de participação e controle do poder político. Através dele, inclusive, os grupos minoritários ficam mais bem protegidos, conferindo-lhes a proteção constitucional e todas as garantias da cooperação federativa.⁷

Por isso, o direito deve ser entendido como a peça fundamental para a permanência do federalismo cooperativo democrático.⁸

Outro processo de formação do Estado Federal é o que parte de um Estado unitário que “em obediência a imperativos políticos (salvaguarda das liberdades) e de eficiência”, descentraliza-se “a ponto de gerar Estados que a ele forma subpostos. Este último processo denomina-se “federalismo por segregação”.⁹

⁶ ZIMMERMANN, Augusto, **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. Editora Lumen Júris; Rio de Janeiro, 1999, p. 58

⁷ ZIMMERMANN, Augusto, Op.cit., pp. 58 e 59

⁸ ZIMMERMANN, Augusto, Op. cit., p. 59

⁹ VELLOSO, Carlos Mário da Silva, **Temas de Direito Público**. 1ª edição, 2ª tiragem; Editora Livraria Del Rey; Belo Horizonte, 1997, p. 381

Essa forma de Estado, segundo a nomenclatura francesa – para os alemães a forma de Estado é o que os franceses denominam forma de governo, “como, por exemplo, nas classificações mais antigas e tradicionais, a monarquia, a aristocracia e a democracia” -, essa forma de Estado, o Estado Federal, tem evoluído, tem sofrido transformações: o federalismo dual cedeu lugar ao federalismo cooperativo, caracterizando-se o primeiro “pela existência de dois campos de poder, ou melhor, dois governos independentes e soberanos: o da União e os dos estados”. O segundo, “que se verifica atualmente”, é o federalismo cooperativo, “em que há o desenvolvimento de atividades nacionais, em que a União e os Estados colaboram entre si, planejam juntos a solução de problemas econômicos e sociais.”¹⁰

O federalismo de equilíbrio, federalismo clássico, é o federalismo dual; o federalismo neoclássico corresponderia ao federalismo de cooperação. Já o federalismo racionalizado ou hegemônico seria novidade no direito público e apresentaria caracteres próprios.¹¹

A Constituição Federal de 1988, na formação dos arranjos próprios do Estado brasileiro, privilegiou notadamente a idéia de **federalismo cooperativo**, originário da experiência constitucional alemã. E é na doutrina alemã que observamos inclusive críticas quanto a terminologia consagrada, como se fosse possível a existência de federalismo que não guardasse traços

¹⁰ VELLOSO, Carlos Mário da Silva, **Temas de Direito Público**. 1ª edição, 2ª tiragem; Editora Livraria Del Rey; Belo Horizonte, 1997, p. 382

¹¹ Id. ibidem

desta cooperativismo que se agrega como adjetivo – ainda que sendo imanente do próprio substantivo.¹²

Ressaltam, pois, da necessidade da conjugação do paradigma político federalista e a consideração de instrumentos jurídicos próprios, que permitam estipular as obrigações dos diversos entes públicos. Indicam, pois, que os **acordos jurídicos** ocorrem na forma, ou de tratados – que necessitam a aprovação do Parlamento – ou de convênios – celebrados pelos governos e que dispensam a participação parlamentar.¹³

No Brasil, as inspirações do texto constitucional de 1988 construíram um sistema de competências que faz rigorosamente necessário o reforço dos laços entre os diversos entes da federação. Neste sentir a Constituição determinou expressamente esforços comuns na atuação administrativa dos entes federados, e mesmo destes com a iniciativa privada de modo subsidiário (art.199).¹⁴

A história política brasileira, entretanto, vislumbra na formação do Estado nacional um caráter atípico de formação do Estado federal. O federalismo brasileiro tem origem de rompante, a partir da proclamação da república e a importação global do ideário do regime político norte-americano. Isto, evidentemente série de dificuldades, notadas inclusive no léxico, de sermos o único país onde o termo federação, antes de significar a organização

¹² <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=457>

¹³ Id. ibidem

¹⁴ id. ibidem

da União – como no caso dos EUA, identifica antes a idéia de descentralização.¹⁵

De outra parte, nossa experiência republicana demonstra um contínuo esforço do município em busca de competências. A ordem constitucional vigente contempla este anseio. Primeiro elevando o município à categoria de ente federado, segundo pela nova repartição de recursos, notadamente favorável ao poder local.¹⁶

Eis, pois, que o federalismo cooperativo brasileiro dispôs igualmente de acordos jurídicos próprios para sua realização material, avultando os instrumentos dos convênios e contratos administrativos.¹⁷

Se o Estado Federal constitui forma de descentralização do poder, certo é, entretanto, que somente isto não basta para caracterizá-lo. Dois são os princípios básicos do federalismo: o da autonomia das coletividades territoriais distintas do poder central e o da participação dessas coletividades na vida dos órgãos centrais. Já os fatores indicativos do federalismo são:

A) a descentralização política fixada na Constituição;

B) a participação das vontades parciais na vontade geral;

C) a circunstância de os Estados-Membros se auto-organizarem por meio de Constituições próprias.¹⁸

¹⁵ <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=457>

¹⁶ Id. ibidem

¹⁷ Id. ibidem

¹⁸ VELLOSO, Carlos Mário da Silva, **Temas de Direito Público**. 1ª edição, 2ª tiragem; Editora Livraria Del Rey; Belo Horizonte, 1997, pp. 384 e 385

A autonomia pressupõe a repartição constitucional de competência e a capacidade de auto-organização, ou seja, os Estados-Membros elaboram as suas Constituições e as “leis que vão preencher o ordenamento autônomo do Estado”, com sujeição aos “princípios constitucionais que definem a fisionomia do federalismo constitucional e asseguram a primazia da união na matéria de sua competência”. Se a autonomia é elemento essencial à configuração do Estado Federal, a participação do Estado-Membro na organização da Federação é outro dos traços dominantes do federalismo.¹⁹

Carlos Velloso tem como traços básicos caracterizadores do Estado Federal:

A) a repartição constitucional de competências; quer dizer, as competências da União e dos Estados-Membros devem estar na Constituição;

B) a autonomia estadual, que compreende a auto-organização, no sentido de que os Estados elaboram as suas Constituições e as suas leis, observados, entretanto, os princípios inscritos na Constituição Federal, pelo autogoverno e pela auto-administração;

C) a participação do Estado-Membro na organização da Federação ou na formação da vontade federal, o que ocorre com a existência de uma Câmara de representantes dos Estados – o Senado, no caso brasileiro, por exemplo - e pela possibilidade de os Estados-Membros, por suas Assembléias, apresentarem

¹⁹ VELLOSO, Carlos Mário da Silva, **Temas de Direito Público**. 1ª edição, 2ª tiragem; Editora Livraria Del Rey; Belo Horizonte, 1997, p. 385

proposta de emenda constitucional. Modernamente, não há como deixar de incluir, como requisito para boa prática do federalismo;

D)a discriminação constitucional das rendas tributárias, ou a repartição constitucional da competência tributária entre os componentes do Estado Federal, estabelecendo-se, outrossim, com a finalidade de corrigir desvios e viabilizar o federalismo de cooperação, uma boa distribuição da receita tributária.²⁰

Em suma, são requisitos caracterizadores do Estado Federal: a repartição constitucional de competências; a autonomia estadual, que compreende a auto-organização, o autogoverno e a auto-administração; a participação do Estado-Membro na formação da vontade federal; a discriminação constitucional das rendas tributárias, com a participação da competência tributária e a distribuição da receita tributária.²¹

²⁰ VELLOSO, Carlos Mário da Silva, **Temas de Direito Público**. 1ª edição, 2ª tiragem; Editora Livraria Del Rey; Belo Horizonte, 1997, p. 386

²¹ VELLOSO, Carlos Mário da Silva, Op. cit., p. 387

2 MECANISMOS DE COLABORAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

Além da associação de pessoas exclusivamente da Administração Pública, o Estado pretende modernizar-se através da possibilidade de executar os serviços públicos pelos regimes de parceria, caracterizados pela aliança entre o Poder Público e **entidades privadas**, sempre com o objetivo de fazer chegar aos mais diversos segmentos da população os serviços de que esta necessita e que, por várias razões, não lhe são prestados.²²

O ponto característico nuclear desses regimes consiste em que a parceria do Estado é formalizada junto com **pessoas de direito privado e da iniciativa privada**, ou seja, aquelas que, reguladas pelo direito privado, não sofrem ingerência estatal em sua estrutura orgânica. A elas incumbirá a execução de serviços e atividades que beneficiem a coletividade, de modo que tal atuação se revestirá da qualificação de **função delegada** do Poder Público.²³

2.1 Termo de parceria

Instituído pela Lei nº 9790, de 23 de março de 1999, o termo de parceria é o instrumento firmado entre o Poder Público e as entidades

²² CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de Direito Administrativo**, 16ª edição revista, ampliada e atualizada até 30/06/2006; Lúmen Júris Editora; Rio de Janeiro, 2006, p. 292

qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução de atividades consideradas de interesse público, previstas no artigo 3º da Lei. Essa definição, embora tecnicamente imperfeita, indica o **vínculo de cooperação** como sua característica e nos leva à conclusão de que a lei se refere a um **termo de cooperação**.²⁴

A Lei 9790/99 estabelece que “o termo de parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias” (artigo 10), assemelhando-o, em muitos aspectos, ao **contrato de gestão** (artigo 6º da lei federal 9637, de 15/5/98), que a lei define como o “instrumento a ser firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no artigo 1º” (Lei 9637/98, artigo 5º).²⁵

São cláusulas especiais do **termo de parceria**: a do objeto, que conterà a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público; a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou

²³ CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de Direito Administrativo**, 16ª edição revista, ampliada e atualizada até 30/06/2006; Lúmen Júris Editora; Rio de Janeiro, 2006, p. 292

²⁴ MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, 26ª edição atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho; Malheiros Editores; São Paulo, 2001, pp. 253 e 254

²⁵ MEIRELLES, Hely Lopes, Op. cit., p. 254

cronograma; a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela Organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao termo de parceria, a seus diretores, empregados e consultores; a que estabelece as obrigações da Sociedade Civil de Interesse Público, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do termo de parceria, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados (Lei 9790/99, artigo 9º).²⁶

2.2 Organizações da sociedade civil de interesse público

A Lei Federal nº 9790, de 23 de março de 1999, dispõe sobre as entidades denominadas de “organizações da sociedade civil de interesse público”. Assim como as organizações sociais, também são entidades privadas, sem fins lucrativos, desempenham atividades sociais e, por intermédio de ato normativo do Poder Público, recebem qualificação especial.²⁷

Duas são suas características principais: devem ter personalidade jurídica de direito privado; e não podem ter fins lucrativos.²⁸

²⁶ MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, 26ª edição atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho; Malheiros Editores; São Paulo, 2001, p. 254

²⁷ MIRANDA, Henrique Savonitti. **Curso de Direito Administrativo**, 2ª edição revista e atualizada. Brasília: Senado Federal, 2005, p. 133

²⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de Direito Administrativo**, 16ª edição revista, ampliada e atualizada até 30/06/2006; Lúmen Júris Editora; Rio de Janeiro, 2006, p. 296

Ademais, não podem estar voltadas para qualquer objetivo.

Os objetivos que podem dar ensejo ao título jurídico:

- A) a promoção da educação, da saúde, da cultura, da assistência social e da segurança alimentar e nutricional;
- B) a proteção e defesa do meio ambiente;
- C) a promoção do desenvolvimento econômico e social, incluindo o combate à pobreza;
- D) experimentação de novos modelos socioprodutivos;
- E) promoção de valores universais, como os de ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos e da democracia, e também a promoção de assistência jurídica complementar;
- F) a promoção do voluntariado; e
- G) estudos, pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, divulgação de informações e conhecimentos concernentes a todos os citados objetivos.²⁹

Para que se qualifiquem como **organizações da sociedade civil de interesse público**, a lei exige que os estatutos da entidade preencham alguns requisitos expressos, como, por exemplo, o da observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência; e ainda, o atendimento aos princípios básicos de

²⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de Direito Administrativo**, 16ª edição revista, ampliada e atualizada até 30/06/2006; Lúmen Júris Editora; Rio de Janeiro, 2006, p. 297

contabilidade, a publicidade do relatório de suas atividades e a sujeição a auditorias externas independentes. O requerimento da qualificação, devidamente instruído, é formulado ao Ministério da justiça, que, verificando o atendimento dos requisitos legais e o fato de não se enquadrar a entidade dentre aquelas vedadas por lei, definirá o pedido e expedirá o respectivo certificado de qualificação.³⁰

Não podem se qualificar como organizações da sociedade civil de interesse público várias categorias de pessoas jurídicas: sociedades comerciais, inclusive as que comercializam planos de saúde e as cooperativas, bem como as organizações creditícias relacionadas com o sistema financeiro; entidades de representação de classe e sindical; instituições partidárias; entidades religiosas; hospitais e escolas sem gratuidade; pessoas, inclusive fundações, instituídas pelo Poder Público; e as organizações sociais (artigo 2º).³¹

As **organizações da sociedade civil de interesse público**, na busca de seus objetivos, podem cooperar com o Poder Público de três maneiras: através da execução direta de projetos, programas e planos de ação; pela entrega de recursos humanos, físicos ou financeiros; e pela prestação de atividades de apoio a outras entidades sem fins lucrativos.³²

³⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de Direito Administrativo**, 16ª edição revista, ampliada e atualizada até 30/06/2006; Lúmen Júris Editora; Rio de Janeiro, 2006, p. 297

³¹ Id. ibidem

³² Id. ibidem

3 CONVÊNIOS - CONSIDERAÇÕES GERAIS

3.1 Convênios e contratos - diferenças

O primeiro passo para compreender melhor essa modalidade de contrato é conhecer o significado que a doutrina tem a respeito do conceito do convênio e de seus similares. As diversas denominações que o convênio assume devem ser aqui discriminadas, bem como a distinção que há entre ele, convênio e seus similares, com os contratos administrativos. Essas variações, embora não se lhes dê a merecida importância, causam, por vezes, muitas confusões nos operadores e executores desse tipo de avença.³³

Convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para a realização de objetivos de interesse comum dos partícipes.³⁴

Convênio é acordo, não é contrato. No contrato as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. Em outras palavras, no **contrato** há sempre duas partes (podendo ter mais de dois signatários), uma que pretende o objeto do ajuste (a

³³ RIBEIRO, Jorge Miranda; PIRES, Maria Mota. **Convênios da União – Temas Polêmicos, Doutrina, Jurisprudências do TCU e Poder Judiciário, Recomendações**. Editora Brasília Jurídica; Brasília, 2005, p. 25

³⁴ MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, 26ª edição atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho; Malheiros Editores; São Paulo, 2001, p. 377

obra, o serviço etc.), outra que pretende a contraprestação correspondente (o preço, ou qualquer outra vantagem), diversamente do que ocorre no **convênio**, em que não há partes, mas unicamente **partícipes** com as mesmas pretensões. Por esse motivo, no convênio a posição jurídica dos signatários é uma só, idêntica para todos, podendo haver apenas diversificação na cooperação de cada um, segundo suas possibilidades, para a consecução do objetivo comum.³⁵

Outro aspecto distintivo reside nos pólos da relação jurídica. Nos contratos, são apenas dois pólos, ainda que num destes haja mais de um pactuante. Nos convênios, ao revés, podem ser vários os pólos, havendo um inter-relacionamento múltiplo, de modo que cada participante tem, na verdade, relação jurídica com cada um dos integrantes dos demais pólos.³⁶

Os convênios não se formam com personalidade jurídica autônoma e representam, na verdade, o vínculo que aproxima várias entidades com personalidade própria. O vínculo jurídico nessa modalidade de ajuste não tem a 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 vários são 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.³⁷

³⁵ MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, 26ª edição atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho; Malheiros Editores; São Paulo, 2001, p. 377

³⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de Direito Administrativo**, 16ª edição revista, ampliada e atualizada até 30/06/2006; Lúmen Júris Editora; Rio de Janeiro, 2006, p. 188

³⁷ Id. *ibidem*

A liberdade de ingresso e retirada dos partícipes do convênio é traço característico dessa **cooperação associativa**, e, por isso mesmo, não admite cláusula obrigatória da permanência ou sancionadora dos denunciantes.³⁸

A Lei nº 8666/93 considera contrato, para seus fins, todo e qualquer ajuste entre órgãos e entidades da Administração Pública e particulares, desde que haja acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (artigo 2º, parágrafo único)³⁹. A celebração de convênio, por sua natureza, independe de licitação prévia como regra. É verdade que a citada lei estabelece, no artigo 116, que ela é aplicável a convênios e outros acordos do mesmo gênero. No entanto, faz a ressalva de que a aplicação ocorre **no que couber**. Nos seus parágrafos, estabelece uma série de formalidades que devem ser cumpridas quando da celebração de **convênio**, principalmente quando houver repasse de recursos da entidade pública à organização privada interessada⁴⁰. Como é óbvio, raramente será possível a competitividade que marca o processo licitatório, porque os pactuantes já estão previamente ajustados para o fim comum a que se propõem. Por outro lado, no verdadeiro convênio inexistente perseguição de lucro, e os recursos financeiros empregados servem para

³⁸ MEIRELLES, Hely Lopes, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, 26ª edição atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho; Malheiros Editores; São Paulo, 2001, p. 378

³⁹ MEIRELLES, Hely Lopes, Op. cit., p. 379

⁴⁰ Id. *ibidem*

cobertura dos custos necessários à operacionalização do acordo. Sendo assim, inviável e incoerente realizar licitação.⁴¹

No Decreto nº 93.872/ 86, o legislador já havia cuidado de estabelecer a distinção entre convênios e contratos administrativos na Seção VI do Capítulo III, *verbis*:

Art 48. Os serviços de interesse recíproco dos órgãos e entidades de administração federal e de outras entidades públicas ou organizações particulares, poderão ser executados sob regime de mútua cooperação, **mediante convênio, acordo ou ajuste.**

§ 1º Quando os participantes tenham interesses diversos e opostos, isto é, quando se desejar, de um lado, o objeto do acordo ou ajuste, e de outro lado a contraprestação correspondente, ou seja, o preço, o acordo ou ajuste constitui **contrato.**

§ 2º Verificada a conveniência administrativa, poderá ser realizada por meio de contrato, a gestão de recursos originários de empréstimos externos e a correspondente contrapartida local, para financiamento de programas ou projetos, por órgãos ou entidades da Administração Federal.⁴²

3.2 Características

As principais **características** dos convênios administrativos advêm de sua natureza de parceria e não de contrato administrativo. Vejamos as principais:

3.2.1 Possibilidade de desfazimento unilateral

Os contratos administrativos e os ajustes sob preceitos de Direito Privado possuem como traço característico a estabilidade, de sorte que, uma vez celebrado o ajuste, as partes têm um direito subjetivo ao seu fiel

⁴¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de Direito Administrativo**, 16ª edição revista, ampliada e atualizada até 30/06/2006; Lúmen Júris Editora; Rio de Janeiro, 2006, p. 188

⁴² RIBEIRO, Jorge Miranda; PIRES, Maria Mota. **Convênios da União – Temas Polêmicos, Doutrina, Jurisprudências do TCU e Poder Judiciário, Recomendações.** Editora Brasília Jurídica; Brasília, 2005, pp. 24 e 25

cumprimento até o prazo estipulado. Destarte, a parte que der causa à rescisão contratual deverá indenizar a outra.⁴³

Não é o que ocorre com os convênios administrativos que, em razão de sua natureza jurídica de acordo cooperacional, podem ser denunciados a qualquer tempo e por qualquer das partes. Note-se que não se fala em rescisão de convênio, mas de denúncia ou desfazimento.⁴⁴

3.2.2 Manutenção das personalidades jurídicas

Embora a celebração de convênios muitas vezes envolva repasses e transferências de recursos, há que se ressaltar que os mesmos não adquirem personalidade jurídica. Dessa forma, cada um dos participantes continua detentor de seus direitos e obrigações, patrimônio, responsabilidade civil, entre outros.⁴⁵

Segundo Hely Lopes Meirelles, considera-se convênio “uma **cooperação associativa**, livre de vínculos contratuais. Essa instabilidade institucional, aliada à precariedade de sua administração, vem criando dificuldades insuperáveis para sua operatividade, principalmente no campo

⁴³ MIRANDA, Henrique Savonitti. **Curso de Direito Administrativo**, 2ª edição revista e atualizada. Brasília: Senado Federal, 2005, p. 271

⁴⁴ Id. ibidem

⁴⁵ Id. ibidem

empresarial, que exige pessoas e órgãos responsáveis para as contratações de grande vulto”.⁴⁶

Na sistemática atual, em regra, um dos participantes torna-se responsável por sua execução. Todavia, nada impede a criação de uma pessoa jurídica com a finalidade específica de executar o objeto do convênio.⁴⁷

3.2.3 Desnecessidade de autorização legislativa

Conforme manifestação do Supremo Tribunal Federal, a celebração de convênios independe de autorização legislativa.⁴⁸

Entretanto, nada impede que a celebração do convênio resulte de emenda ao Orçamento do ente concedente, de forma que, quando da aprovação da Lei Orçamentária, já que se tenha a previsão de recursos para sua execução, que serão repassados de acordo com as disponibilidades financeiras. Ocorre que nem todos os convênios exigem transferências de recursos e a necessidade de lei autorizativa acabaria por ofender a independência dos poderes.⁴⁹

⁴⁶ MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, 26ª edição atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho; Malheiros Editores; São Paulo, 2001, p. 378

⁴⁷ MIRANDA, Henrique Savonitti, **Curso de Direito Administrativo**, 2ª edição revista e atualizada. Brasília: Senado Federal, 2005, p. 272

⁴⁸ Id. ibidem

⁴⁹ Id. ibidem

4 FASES DO CONVÊNIO

Normalmente, um convênio envolve quatro fases que se desdobram em vários procedimentos:

A)proposição;

B)celebração/formalização;

C)execução;

D)prestação de contas.⁵⁰

Durante a execução de cada fase, é importante atentar à legislação sobre o assunto, a fim de que evitar que o convênio ou a sua prestação de contas sejam rejeitados.⁵¹

A seguir, é comentada cada uma das fases e seus respectivos procedimentos, com vistas à perfeita execução do convênio.⁵²

⁵⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 13

⁵¹ Id. *ibidem*

⁵² Id. *ibidem*

4.1 Proposição do convênio

4.1.1 Identificação das necessidades locais e definição de prioridades

O início do processo de solicitação de verbas federais para aplicação em Estados e Municípios se dá com a identificação das necessidades existentes na comunidade. A partir do conhecimento da realidade socioeconômica local é que se definem as áreas mais carentes que necessitam de maior atenção e ação mais imediata do Poder Público.⁵³

Mesmo que o conveniente (Distrito Federal, Estado ou Município) disponha, em sua estrutura organizacional, de setor específico para a realização de estudos sobre a realidade socioeconômica local, convém ouvir a comunidade por meio de instituição, tais como sindicatos, associações de bairros e ONGs. Normalmente, as áreas que sempre demandam recursos são educação, saúde, saneamento, construção e recuperação de estradas, abastecimento de água, energia urbana e rural e habitação.⁵⁴

A partir da seleção das áreas carentes, o interessado precisa estabelecer uma escala de prioridades dentre as necessidades detectadas. O projeto a ser implementado deve contemplar a ação mais urgente e eficaz dentro de determinada área carente.⁵⁵

A escolha do segmento a ser atingido e a do projeto a ser executado devem levar em conta, dentre outros aspectos, o impacto na

⁵³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 14

⁵⁴ Id. *ibidem*

comunidade, a relação custo-benefício, o valor do projeto e a disponibilidade do valor de contrapartida.⁵⁶

Contrapartida é a parcela de colaboração financeira do convenente (Estado ou Município) para a execução do objeto do convênio.⁵⁷

4.1.2 Conhecimento dos programas de governo

Após a identificação das carências e das prioridades locais, compete ao interessado buscar, no órgão ou na entidade apropriados, de recursos necessários para implementar o projeto desejado.⁵⁸

É aconselhável que o gestor conheça os diversos programas federais existentes, em especial as exigências, finalidades e condições de participação.⁵⁹

Os recursos disponíveis no Orçamento Fiscal da União são limitados, sofrem constantes contingenciamentos e estão sujeitos a cortes, segundo prioridades definidas pelo governo federal.⁶⁰

Daí que a proposição de convênios, em áreas consideradas também prioritárias pelo governo federal, tem, naturalmente, mais chances de aprovação.⁶¹

⁵⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 14

⁵⁶ Id. *ibidem*

⁵⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 15

⁵⁸ Id. *ibidem*

⁵⁹ Id. *ibidem*

⁶⁰ Id. *ibidem*

⁶¹ Id. *ibidem*

4.1.3 Irregularidades e falhas mais frequentes na fase de proposição dos convênios verificadas pelo TCU

- A) plano de trabalho pouco detalhado;
- B) caracterização insuficiente da situação de carência dos recursos;
- C) projeto básico incompleto e/ou com informações insuficientes;
- D) ausência de projeto básico;
- E) falta de comprovação da existência de contrapartida;
- F) orçamento subestimado ou superestimado.⁶²

A ocorrência de falhas na fase de proposição pode acarretar a não-aprovação do convênio.⁶³

Para não incorrer em falhas, é conveniente que o plano de trabalho seja consistente, baseado em pesquisas e consultas feitas à comunidade.⁶⁴

Os órgãos e as entidades federais estão exigindo cada vez mais que as informações do plano de trabalho contenham detalhamento e exatidão suficientes para perfeita caracterização da necessidade de aplicação dos recursos.⁶⁵

⁶² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 19

⁶³ Id. *ibidem*

⁶⁴ Id. *ibidem*

⁶⁵ Id. *ibidem*

4.2 Celebração/formalização do convênio

4.2.1 Atendimento às condições de participação

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) dispõe que Estados, Distrito Federal e Municípios, para receberem transferências voluntárias, devem satisfazer às seguintes condições:

- A) Contas do exercício:** Enviar suas contas ao Poder Executivo Federal, nos prazos previstos, para consolidação nacional e por esfera de governo, relativas ao exercício anterior. Os Estados devem encaminhar suas contas até 31 de maio. Os Municípios, até 30 de abril de cada ano, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado.
- B) Relatório da execução orçamentária:** Publicar o relatório resumido da execução orçamentária até 30 dias após o encerramento de cada bimestre.
- C) Relatório de gestão fiscal:** Publicar o relatório de gestão fiscal até 30 dias após o encerramento de cada quadrimestre. É facultado aos Municípios com população inferior a 50 mil habitantes optar por divulgar o relatório de gestão semestralmente, até 30 dias após o encerramento do semestre.
- D) Limites de gastos com pessoal:** Observar os limites de gastos com pessoal, verificados ao final de cada quadrimestre (caso os limites sejam ultrapassados, não havendo redução no prazo estabelecido e enquanto

perdurar o excesso, o ente da Federação não poderá receber transferências voluntárias).⁶⁶

A LRF e a Lei nº 9995, de 25 de julho de 2000, exigem também que o beneficiário de convênio ou outro repasse, no ato da assinatura do instrumento de transferência, comprove atender às seguintes exigências:

- A) Regularidade na gestão fiscal:** Instituiu, regulamentou e arrecada todos os tributos previstos nos artigos 155 e 156 da Constituição Federal.
- B) Despesas:** Não destinará os recursos ao pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo ou pensionista.
- C) Quitação:** Acha-se em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos à União.
- D) Contas:** Encontra-se em dia quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos do órgão repassados.
- E) Limites constitucionais:** Cumpre os limites constitucionais relativos à educação e à saúde.
- F) Limites de dívidas:** Observa os limites das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em restos a pagar e da despesa total com pessoal (Estado, Distrito Federal ou Município ficarão impedidos de receber transferências voluntárias, se a respectiva dívida consolidada ultrapassar o limite que a ela corresponde ao

⁶⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, pp. 20 e 21

final de um quadrimestre). Da mesma forma, assim ocorrerá uma vez vencido o prazo para retorno da dívida a seu limite – até o término dos três quadrimestres subseqüentes e enquanto perdurar o excesso.

G) Contrapartida: Existe previsão orçamentária de contrapartida, estabelecida de modo compatível com a capacidade financeira do convenente e de acordo com se Índice de Desenvolvimento Humano.⁶⁷

4.2.2 Elaboração do plano de trabalho

A Instrução Normativa STN nº 01, de 1997, prevê, em seu artigo 2º, como requisito para de trabalho que deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

- I – razões que justifiquem a celebração do convênio;
- II – descrição completa do objeto a ser executado;
- III – descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativa;
- IV – etapas ou fases da execução do objeto, com previsão de início e fim;
- V – plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e contrapartida financeira do proponente, se for o caso, para cada projeto ou evento;
- VI – cronograma de desembolso;
- VII – declaração do convenente de que não está em situação de mora ou de inadimplência perante qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal Direta e Indireta;

⁶⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, pp. 21 e 22

VIII – comprovação do exercício pleno da propriedade do imóvel, mediante certidão de registro no cartório de imóveis, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no mesmo imóvel.⁶⁸

Para calcular o custo do objeto proposto, o interessado deverá realizar prévias pesquisas de preços no mercado fornecedor dos produtos ou dos serviços pleiteados. Também poderá se valer de informações contidas em bancos de dados informatizados, pesquisas na Internet, publicações especializadas e outras fontes.⁶⁹

Preferencialmente, a pesquisa de preços deverá envolver o mercado mais próximo ao Estado ou ao Município conveniente, espelhando os valores vigentes nas respectivas localidades. No entanto, nada impede a realização de pesquisa de preços com produtores ou fornecedores situados em outros locais.⁷⁰

A Instrução Normativa STN nº 01, de 1997, determina também que o plano de trabalho apresente a especificação completa do bem a ser adquirido ou produzido e, no caso de obras, instalações ou serviços, o projeto básico.⁷¹

Projeto básico é o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar, de modo preciso, a obra, a instalação ou o serviço objeto do convênio, a sua viabilidade técnica, o custo, as fases ou etapas e os prazos de execução.⁷²

⁶⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, pp. 26 e 27

⁶⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 27

⁷⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 28

⁷¹ Id. *ibidem*

⁷² Id. *ibidem*

O gestor deve atentar para a fidedignidade e exatidão das informações contidas no plano de trabalho. Qualquer inexatidão ou falsidade de informações implicarão a não-celebração do convênio.⁷³

A exatidão das informações do plano de trabalho tem repercussão, também, na execução do convênio e na respectiva prestação de contas. A fiscalização dos órgãos federais de controle baseia-se nas informações do plano de trabalho para fixar critérios de avaliação do alcance das metas propostas. Subestimar ou superestimar as metas, os custos ou o cronograma de execução do objeto do convênio poderá trazer sérias conseqüências para o gestor do convênio.⁷⁴

Em suma, para propor a celebração de convênio, o interessado deve atentar para as seguintes medidas:

- A)elaborar o plano de trabalho (planejamento) de forma bem detalhada e completa;
- B)estruturar orçamento realista do objeto programado;
- C)certificar-se da existência dos recursos de contrapartida;
- D)realizar previsão factível das fases do projeto e do prazo necessário para sua conclusão;

⁷³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 28

⁷⁴ Id. *ibidem*

E)somente propor a celebração de convênio quando já dispuser do projeto básico de seu objeto.⁷⁵

4.2.3 Comprovação de situação de regularidade

Para celebrar o convênio, o interessado deverá comprovar que se encontra em situação regular perante a Administração Pública Federal.⁷⁶

A Instrução Normativa STN nº 01/1997, em seu artigo 3º, determina que a situação de regularidade do conveniente será comprovada mediante:

- I – apresentação de certidões de regularidade fornecidas pela Secretaria da Receita Federal – SRF e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN do Ministério da Fazenda e pelos correspondentes órgãos estaduais e municipais;
- II – apresentação de comprovantes de inexistência de débito para com o Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, referentes aos três meses anteriores, ou Certidão Negativa de Débitos – CND atualizada; se for o caso, também a de regularidade quanto ao pagamento das parcelas mensais relativas a débitos negociados;
- III – apresentação de Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, fornecido pela Caixa Econômica Federal, nos termos da Lei nº 8036, de 11 de maio de 1990;

⁷⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 29

- IV – comprovação de regularidade perante o PIS/PASEP;
- V – comprovação de não estar inscrito como inadimplente no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI;
- VI – comprovação de não estar inscrito há mais de 30 (trinta) dias no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados – CADIN;
- VII – declaração expressa do proponente, sob as penas da lei, de que não se encontra em mora nem em débito com qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Direta ou Indireta.⁷⁷

Caso o conveniente esteja classificado como inadimplente no SIAFI por problemas relativos a convênios executados na gestão anterior, o gestor atual deve solicitar ao órgão repassador dos recursos a imediata instauração de tomada de contas especial e a inscrição do responsável na conta “Diversos Responsáveis”. Procedendo assim, poderá ser suspensa a chancela de inadimplente e permitida a celebração de novos convênios (artigo 5º, §2º, da IN STN nº 01, de 1997).⁷⁸

4.3 Execução do convênio

O êxito nesta fase do convênio depende essencialmente de dois fatores: o planejamento do convênio no plano de trabalho e o atendimento

⁷⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 29

⁷⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, pp. 29 e 30

⁷⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 30

às normas de administração orçamentária e financeira da administração pública federal.⁷⁹

Falhas e irregularidades cometidas nessa fase podem comprometer, irremediavelmente, as contas que serão apresentadas ao órgão repassador dos recursos. Na fase de execução é que normalmente ocorrem as ações de fiscalização dos órgãos federais de controle, embora estas também sejam realizadas após o término da vigência do convênio. As conclusões das fiscalizações servem de respaldo à avaliação das contas.⁸⁰

Se o gestor cumpriu as duas primeiras fases de maneira criteriosa, adotando parâmetros corretos, muito provavelmente conseguirá executar a contento o objeto conveniado. No entanto, é importante atentar para algumas situações que, se não forem bem cuidadas, podem provocar problemas.⁸¹

É muito freqüente o gestor perceber, ao receber os recursos, que o objeto previsto não poderá ser executado nos termos propostos no instrumento de convênio. Também acontece de o objeto proposto não mais ser considerado prioritário para o Município, tendo em vista o tempo decorrido entre a apresentação da proposta e a liberação dos recursos.⁸²

⁷⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 31

⁸⁰ Id. *ibidem*

⁸¹ Id. *ibidem*

⁸² Id. *ibidem*

Em ambos os casos, é comum o gestor utilizar os recursos de maneira diferente daquela prevista no instrumento de convênio, sem fazer qualquer consulta ao órgão concedente. Esse procedimento (a utilização de recursos em desacordo com as cláusulas de convênio) é considerado falha de natureza grave e normalmente conduz ao julgamento pela irregularidade das contas apresentadas e a inclusão do nome do responsável no cadastro de contas irregulares do TCU, para remessa ao Ministério Público Eleitoral.⁸³

A providência que o gestor deve tomar nos casos apontados é entrar em contato com o órgão concedente, para renegociar os termos do convênio naquilo que não seja exequível. Em hipótese alguma deve o gestor utilizar os recursos para outra finalidade.⁸⁴

A utilização de recursos para finalidade diversa da pactuada em convênio implica irregularidade grave.⁸⁵

4.3.1 Execução financeira

A gestão financeira tem importância fundamental na execução do convênio e compreende a realização de diversos procedimentos.⁸⁶

4.3.1.1 Abertura de conta corrente exclusiva

De início, deve ser aberta conta corrente em situação em instituição bancária, para movimentação de recursos do convênio, sendo informado ao órgão concedente o respectivo número. Em hipótese alguma os

⁸³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 32

⁸⁴ Id. *ibidem*

⁸⁵ Id. *ibidem*

recursos podem ser movimentados em outras contas do conveniente. Também não devem ser gerenciados recursos de diversos convênios em uma mesma conta.⁸⁷

Para cada convênio, uma conta exclusiva.⁸⁸

Na abertura da conta corrente exclusiva do convênio, precisam ser observadas algumas normas. Segundo dispõe o inciso IV do artigo 18 da Instrução Normativa STN nº 01, de 1997, quando o conveniente for integrante de administração estadual e municipal ou do Distrito Federal, deverá ser aberta conta, opcionalmente,

- A) no Banco do Brasil S/A;
- B) na Caixa Econômica Federal;
- C) em outra instituição oficial, inclusive de caráter regional (outros bancos oficiais federais, estaduais ou regionais).⁸⁹

Somente quando nenhuma das opções acima for viável, é que a conta poderá ser aberta em agência bancária de instituição privada existente na localidade.⁹⁰

⁸⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 33

⁸⁷ Id. *ibidem*

⁸⁸ Id. *ibidem*

⁸⁹ Id. *ibidem*

⁹⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 34

No caso de contratos de repasse, a conta corrente é aberta pela própria instituição financeira responsável pela sua operacionalização (por exemplo: Caixa Econômica Federal).⁹¹

4.3.1.2 Pagamentos de despesas

Os pagamentos devem seguir todos os estágios de pagamento de despesas na administração pública: empenho, liquidação e pagamento.⁹²

O EMPENHO é o comprometimento de verba orçamentária para fazer face a uma despesa. É ato formal praticado pela autoridade competente (o ordenador de despesas) que cria para o órgão emitente uma obrigação de pagamento futuro que poderá ou não se concretizar.

A LIQUIDAÇÃO consiste na verificação do direito do credor de receber o valor empenhado, ou parte dele. É nessa fase que são emitidas e conferidas as medições de serviços, as notas fiscais de entrega de material, os recibos de prestação de serviços etc. A partir da comprovação física do recebimento dos bens adquiridos ou da efetiva prestação de serviços contratados é que o gestor procederá ao pagamento da despesa.

O PAGAMENTO é o estágio final de uma despesa. Consiste na emissão de cheque ou ordem bancária no valor correspondente ao produto entregue ou ao serviço prestado.⁹³

Os recursos depositados na conta corrente específica somente podem ser utilizados para pagamento de despesas referentes ao objeto do convênio. Obrigatoriamente, os pagamentos devem ser feitos mediante a emissão de cheques nominativos ou ordem bancária, configurada a relação causal entre as despesas efetuadas e o objeto conveniado.⁹⁴

Não podem ser antecipados pagamentos a fornecedores de bens e serviços, salvo em casos admitidos em lei, mediante garantias. Além de correr o risco de não ter o objeto cumprido pelo fornecedor (e ver-

⁹¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 34

⁹² Id. *ibidem*

⁹³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, pp. 34 e 35

⁹⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 35

se responsabilizado pelo montante pago indevidamente), o gestor fica sujeito à aplicação de multa pelo descumprimento da legislação.⁹⁵

Todos os lançamentos a débito na conta corrente devem corresponder a um comprovante de sua regular liquidação. Ou seja, cada débito em conta deverá estar suportado por documentos comprobatórios da execução efetiva da despesa (empenho, nota fiscal, recibo, cópia de cheque) no mesmo valor.⁹⁶

Em hipótese alguma é admitida a prática de retirar recursos da conta corrente específica do convênio para pagamento de despesas estranhas, ainda que haja posterior devolução dos recursos à conta bancária. Agindo assim, o gestor não poderá provar o nexo causal entre as despesas realizadas e o objeto do convênio, o que poderá implicar devolução dos valores, além de sanções legais.⁹⁷

Outro cuidado que o gestor deve tomar é o de não realizar pagamentos antes ou após o período de vigência do convênio. Se concretizada, a impropriedade pode ter como consequência a glosa dos valores e a sua devolução aos cofres públicos.⁹⁸

No caso de contrato de repasse, os pagamentos são realizados pelo agente financeiro (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal), mediante a apresentação dos documentos comprobatórios das despesas. O interveniente realiza fiscalizações periódicas para certificação da execução física do objeto do contrato de repasse, em confronto com os documentos apresentados. Após essa

⁹⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 35

⁹⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 36

⁹⁷ Id. *ibidem*

⁹⁸ Id. *ibidem*

providência, comprovando-se a situação de conformidade dos documentos com a execução física, os valores respectivos são liberados.⁹⁹

Os documentos das despesas (notas fiscais, faturas, recibos) devem ser emitidos em nome do convenente.¹⁰⁰

4.3.1.3 Irregularidades e falhas mais freqüentes na execução financeira dos convênios detectadas pelo TCU

- A) saque total dos recursos do convênio sem levar em conta o cronograma físico-financeiro de execução do objeto;
- B) realização de despesas fora da vigência do convênio;
- C) saque dos recursos para pagamento em espécie de despesas;
- D) utilização de recursos para finalidade diferente daquela prevista no convênio;
- E) pagamento antecipado a fornecedores de bens e serviços;
- F) transferência de recursos da conta corrente específica para outras contas;
- G) retirada de recursos para outras finalidades com posterior ressarcimento;
- H) aceitação de documentação inidônea para comprovação de despesas (notas fiscais falsas, por exemplo);
- I) falta de conciliação entre os débitos em conta e os pagamentos efetuados;
- J) não-aplicação ou não-comprovação de contrapartida;

⁹⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 36

¹⁰⁰ Id. ibidem

- L) ausência de aplicação de recursos do convênio no mercado financeiro, quando o prazo previsto de utilização for superior a 30 dias;
- M) uso dos rendimentos de aplicação financeira para diferente da prevista no convênio.¹⁰¹

É aconselhável registrar o número do convênio em todos os documentos que comprovam as despesas (empenhos, notas fiscais, medições, recibos).¹⁰²

4.3.2 Execução física

A execução fiscal do objeto do convênio desenvolve-se em várias e compreende diversos procedimentos. Deverá existir perfeita sincronia com a execução financeira, evitando-se dúvidas quanto à legalidade e à lisura dos atos praticados.¹⁰³

4.3.2.1 Licitação

O artigo 27 da Instrução Normativa nº 01, de 1997, estabelece que, quando o conveniente integra a administração pública de qualquer esfera de governo (federal, estadual ou municipal), está sujeito às normas de licitação da Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993.¹⁰⁴

Conforme o valor e a natureza do objeto a ser adquirido ou produzido (obras e serviços de engenharia e compras e outros serviços), a

¹⁰¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 37

¹⁰² Id. ibidem

¹⁰³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 38

¹⁰⁴ Id. ibidem

licitação pode ser realizada por convite, tomada de preços, concorrência ou pregão.¹⁰⁵

A comissão de licitação encarregada de proceder às licitações deve ser integrada, preferencialmente, por pessoas que possuam um mínimo de conhecimento da legislação específica e alguma experiência em processos licitatórios.¹⁰⁶

Mesmo não participando da comissão de licitação, o gestor é responsável pelo processo, pois é a autoridade que realiza a homologação do resultado e adjudica o objeto ao vencedor.¹⁰⁷

É importante ter cuidado com o procedimento licitatório. De acordo com a Lei de Licitações (Lei nº 8666, de 1993, artigos 89 a 98), há irregularidades que podem ser enquadradas como crimes, cabendo ao Ministério Público, a iniciativa da ação penal.¹⁰⁸

Os membros da comissão de licitação e o vencedor da licitação também podem ser responsabilizados, se houver dolo (intenção) em irregularidade cometida.¹⁰⁹

As irregularidades e as falhas mais freqüentes encontradas em processos licitatórios são as seguintes:

A) falta de divulgação da licitação;

B) aquisição direta de bens e serviços sem licitação;

¹⁰⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 38

¹⁰⁶ Id. ibidem

¹⁰⁷ Id. ibidem

¹⁰⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 39

¹⁰⁹ Id. ibidem

C) dispensa indevida de licitação sob alegação de emergência;

D) ausência de, no mínimo, 3 (três) propostas válidas no convite;

E) aquisição fracionada do objeto com alteração da modalidade de licitação (fracionar o objeto em valores que permitam realizar licitação sob modalidade inferior, substituindo, por exemplo, a tomada de preços devida por vários convites);

F) ausência de pesquisa de preços referenciais no mercado;

G) exigências exorbitantes no edital, restringindo o caráter de competição para beneficiar determinada empresa;

H) permissão de participação de empresas “fantasmas” (existem no papel, sem existência física real);

I) inobservância dos prazos para interposição de recursos;

J) ausência de documentos de habilitação das empresas participantes (contrato social, certidões negativas de tributos estaduais e municipais);

L) direcionamento intencional da licitação para determinada empresa, com apresentação proposital de propostas acima de mercado pelas outras concorrentes.¹¹⁰

É aconselhável certificar-se da efetiva existência das empresas licitantes nos órgãos competentes, tais como CREA, Junta Comercial,

¹¹⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, pp. 39 e 40d

Receita Federal, Receita Estadual. Normalmente as consultas podem ser feitas pela Internet.¹¹¹

4.3.2.2 Contratação de fornecedores de bens e serviços

Fornecimento é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública adquire bens móveis e semoventes necessários à execução de obras ou serviços.¹¹²

Quanto ao conteúdo, não se distingue do contrato de compra e venda; por isso mesmo, alguns negam que exista como contrato administrativo. Inexplicavelmente, em apenas mais um dos inúmeros vícios de técnica legislativa contidos na Lei nº 8666/93, ela se refere às compras nos artigos 15 e 16, dentro de uma seção específica; no entanto, fala em **fornecimento** na seção referente às **obras e serviços**, dando a entender que somente considera como **fornecimento** as compras vinculadas a contratos de obras e serviços.¹¹³

Após o regular processo licitatório, segue a fase de celebração do contrato com a empresa vencedora.¹¹⁴

Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam. As cláusulas contratuais devem conter todas as especificações referentes a:

¹¹¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 40

¹¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19ª edição; Editora Atlas Jurídico; São Paulo, 2006, p. 334

¹¹³ Id. *ibidem*

- A) definição exata e perfeita do objeto contratado;
- B) regime de execução ou forma de fornecimento;
- C) prazos das etapas de execução, conclusão, entrega e recebimento definitivo do objeto;
- D) preço dos produtos ou dos serviços;
- E) forma de pagamento, que deve corresponder sempre às fases de andamento da realização do objeto;
- F) critérios de reajuste de preços;
- G) direitos e responsabilidades das partes, penalidades cabíveis e valores de multas;
- H) início e término de vigência.¹¹⁵

É obrigatório que o gestor, ao celebrar contrato, submeta-o previamente à sua assessoria jurídica ou, caso não exista órgão jurídico formal na estrutura do convenente, pelo menos consulte um advogado.¹¹⁶

Irregularidades e falhas mais frequentes na contratação de fornecedores detectadas pelo TCU:

- A) prorrogação de contrato após ter expirado o prazo de vigência;

¹¹⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 40

¹¹⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, pp. 40 e 41

¹¹⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 41

- B) alteração contratual após o prazo de vigência;
- C) prorrogação de contratos sem previsão legal;
- D) realização de pagamentos sem cobertura contratual;
- E) uso de contrato existente para execução de objeto diverso do pactuado;
- F) realização de pagamentos antecipados;
- G) contratação de “empresas-fantasma”;
- H) aquisição de bens ou execução de obras com preços muito superiores aos praticados no mercado;
- I) não-exigência de regularidade fiscal, quando da realização de cada pagamento à contratada;
- J) acréscimos aos contratos de obras e/ou reformas acima dos percentuais permitidos no artigo 65, § 1º, Lei 8666, de 1993.¹¹⁷

4.3.2.3 Execução de contratos de obras

A Lei nº 8666/93, no artigo 6º, I e II, define **obra pública** como toda “**construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação**, realizada por execução direta ou indireta”.¹¹⁸

Grande parte dos convênios trata de obras civis. Construção de escolas, postos de saúde, hospitais, estradas, barragens, pontes, presídios,

¹¹⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 42

pavimentação asfáltica são alguns exemplos da grande variedade de obras presentes em convênios e contratos de repasse.¹¹⁹

Por ser um processo complexo e envolver muitas variáveis, uma obra deve merecer toda a atenção do gestor. Desde o projeto básico até o recebimento final da obra, todas as fases devem ser rigorosamente fiscalizadas.¹²⁰

4.3.2.4 Execução de contratos de bens e serviços

A Lei nº 8666/93, no artigo 6º, I e II, define **serviço** como “toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro, ou trabalhos técnicos profissionais”. Não dá para entender a inclusão da locação de bens no conceito de locação de serviços.¹²¹

O gestor deve exigir o cumprimento integral de todas as cláusulas contratuais. Não podem tolerar atrasos, inexecução do objeto ou execução diferente do que foi contratado. Caso contrário, será responsabilizado pelo não-cumprimento do objeto conveniado.¹²²

¹¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19ª edição; Editora Atlas Jurídico; São Paulo, 2006, p. 329

¹¹⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 43

¹²⁰ Id. *ibidem*

¹²¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. cit.*, p. 329

¹²² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 45

Em caso de aquisição de produtos, é fundamental que, no momento da entrega, seja feita rigorosa conferência de suas características, tais como peso, tamanho, qualidade, especificações técnicas etc. O recebimento dos produtos tem de ser atestado por responsável designado pelo conveniente. A entrada do produto no almoxarifado do conveniente deverá ser registrada convenientemente.¹²³

Assim como deve ser registrado o recebimento dos produtos da empresa contratada, também sua utilização no objeto deverá ser comprovada. O bem adquirido deve ser empregado no objeto do convênio e em benefício da comunidade.¹²⁴

Quando se tratar de produtos que devam ser distribuídos à população (remédios, alimentos, material escolar), a entrega deverá ser comprovada mediante documentos que indiquem o dia, a quantidade e a identificação dos beneficiários.¹²⁵

Em caso de prestação de serviços, além da respectiva nota fiscal, é necessária a comprovação de sua efetiva realização, mediante documentos hábeis, como fichas de frequência, relatórios de execução, boletins de medições e outros.¹²⁶

¹²³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 45

¹²⁴ Id. *ibidem*

¹²⁵ Id. *ibidem*

¹²⁶ Id. *ibidem*

5 PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONVÊNIO

Ao se celebrar um convênio, o ajuste deve conter cláusulas essenciais, entre as quais a obrigação de o convenente prestar contas dos recursos recebidos da União no prazo de sessenta dias após o término de sua vigência. Constitui, portanto, pressuposto para celebração de convênio cláusula que preveja a obrigatoriedade de prestação de contas por parte do convenente.¹²⁷

Todo aquele que gere ou administra bens e dinheiros de outrem têm o dever de prestar contas. O ato de apresentar contas não significa nenhum favor do administrador ou gerente para com aqueles que lhe confiaram a missão, sequer motivos de desconfiança dos que lhe outorgaram o encargo. Deve ser considerado ato normal a prestação de contas.¹²⁸

O objetivo da prestação de contas consiste na verificação por parte do órgão concedente da regular aplicação dos recursos transferidos. Ao

¹²⁷ CANDEIA, Remilson Soares. **Convênios Celebrados com a União e suas Prestações de Contas**. Editora NDJ Ltda; São Paulo, 2005, p. 91

¹²⁸ RIBEIRO, Jorge Miranda; PIRES, Maria Mota. **Convênios da União – Temas Polêmicos, Doutrina, Jurisprudências do TCU e Poder Judiciário, Recomendações**. Editora Brasília Jurídica; Brasília, 2005, p. 97

órgão ou entidade repassadora dos recursos públicos federais compete analisar a regularidade da prestação de contas apresentada pelo convenente.¹²⁹

De acordo com as peculiaridades, complexidades e extensão do objeto estipulado no plano de trabalho encaminhado ao órgão concedente, poderá a liberação dos recursos ocorrer em uma única parcela ou em mais de uma.¹³⁰

A prestação de contas não é para fazer “figuração”, mas importante mecanismo de controle do emprego das verbas públicas transferidas para terceiros. Está a merecer cuidados do gestor em respeito aos contribuintes que suprem de recursos a máquina pública. É também um ato de cidadania.¹³¹

O legislador constituinte de 1988 não olvidou de imputar responsabilidade de prestação de contas àquele que receber qualquer verba pública. O parágrafo único do artigo 70 da Constituição de 1988 determina, *verbis*:

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, assumia obrigações de natureza pecuniária.¹³²

A Egrégia Corte de Contas (TCU) possui em anais a Súmula nº 73 e o item 4 do Relatório que antecedeu o Acórdão nº 2109/2003 – TCU –

¹²⁹ CANDEIA, Remilson Soares. . **Convênios Celebrados com a União e suas Prestações de Contas**. Editora NDJ Ltda; São Paulo, 2005, p.92

¹³⁰ Id. *ibidem*

¹³¹ RIBEIRO, Jorge Miranda; PIRES, Maria Mota **Convênios da União – Temas Polêmicos, Doutrina, Jurisprudências do TCU e Poder Judiciário, Recomendações**. Editora Brasília Jurídica; Brasília, 2005, p. 98

¹³² RIBEIRO, Jorge Miranda; PIRES, Maria Mota. *Op cit.*, p. 99

1ª Câmara, TC – 016952/2001-5, publicado no DOU nº 182, de 19 de setembro de 2003, p.108. Ambos demonstram a seriedade conferida pela Corte à omissão de prestar contas, *verbis*:

A) SÚMULA Nº 073

Estão sujeitos à prestação de contas, perante o Tribunal de Contas da União, que isolada ou globalmente, quer em confronto ou em conjunto com as contas do ordenador das despesas ou Administrador responsável, a movimentação e aplicação dos Fundos contábeis de natureza financeira e destinação específica, cujos recursos, provenientes ou não do Orçamento, sejam administrados ou geridos por órgão ou entidade da administração federal ou Fundação instituída pelo Poder Público.¹³³

- B) 4. Assim, tendo em vista gravidade da infração que comete o responsável omissor no dever de prestar contas (Lei nº 8429/1992, artigo 11, inciso VI), entende-se que, além do débito, deva ser-lhe aplicada a multa prevista nos artigos 19, *caput*, e 57 da Lei nº 8443/1992, remetendo-se, ainda, cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, com base no artigo 209, § 6º, *in fine*, do Regimento Interno do TCU.¹³⁴

Para quem a liberação de recursos financeiros se deu até duas parcelas, a apresentação das contas dar-se-á ao final da vigência do convênio, que é o caso de prestação de contas final. Contudo, quando a liberação se der por mais de duas vezes (prestação de contas parcial), o Conveniente deverá apresentar relatórios de execução físico-financeira, e prestar contas dos recursos recebidos. O Conveniente só poderá receber a terceira parcela se a prestação de

¹³³ RIBEIRO, Jorge Miranda; PIRES, Maria Mota **Convênios da União – Temas Polêmicos, Doutrina, Jurisprudências do TCU e Poder Judiciário, Recomendações**. Editora Brasília Jurídica; Brasília, 2005, p. 99

¹³⁴ Id. *ibidem*

contas da primeira parcela foi apresentada ao ente governamental; a quarta, se a segunda parcela teve as contas prestadas, e assim sucessivamente.¹³⁵

Dessarte poderá acumular até duas prestações de contas. Se infringir essa regra, a liberação de novos recursos será suspensa temporariamente, bem como ante a falta de comprovação de boa e regular aplicação da respectiva parcela recebida anteriormente; desvio de finalidade na aplicação dos recursos; atrasos injustificados no cumprimento de etapas ou fases programadas; violação de princípios fundamentais exigidos à Administração Pública, tais como: moralidade, publicidade, legalidade... nas contratações ou quaisquer outros atos atentatórios na condução da coisa pública, que ocorram na execução do instrumento. Ocorrendo a denúncia, rescisão, extinção ou conclusão do convênio, a liberação de eventuais parcelas ainda programadas será definitivamente suspensa.¹³⁶

Em havendo apenas uma ou duas liberações de recursos pelo concedente, ocorrerá tão-somente uma única prestação de contas após o final da vigência dos ajustes. Se houver três ou mais liberações de recursos financeiros, deverão ocorrer prestações de contas parciais e também a prestação de contas final, quando deverá ser atestada, ou não, a consecução do objeto ajustado, bem como a regularidade da prestação de contas.¹³⁷

¹³⁵ RIBEIRO, Jorge Miranda; PIRES, Maria Mota **Convênios da União – Temas Polêmicos, Doutrina, Jurisprudências do TCU e Poder Judiciário, Recomendações**. Editora Brasília Jurídica; Brasília, 2005, pp. 99 e 100

¹³⁶ Id. ibidem

¹³⁷ CANDEIA, Remilson Soares. **Convênios Celebrados com a União e suas Prestações de Contas**. Editora NDJ Ltda; São Paulo, 2005, p. 92

Na prestação de contas, seja ela parcial ou final, os documentos fiscais ou equivalentes devem ser remetidos por cópia, livres de emendas, rasuras, ressalvas, assim como emitidos em nome do Conveniente ou do Executor do Convênio; sempre com referência ao título do convênio e a menção do número. A via original deve permanecer com o Conveniente.¹³⁸

De nada adianta ter executado bem as fases anteriores do convênio, se a prestação de contas não for apresentada tempestiva e convenientemente.¹³⁹

5.1 Prestação de contas final

Iniciemos pela prestação de contas final em virtude de ser a que mais ocorre nos convênios celebrados com a União. A grande maioria de transferência de recursos mediante convênios ocorre em uma única liberação.¹⁴⁰

A prestação de contas final do convênio deverá ocorrer até sessenta dias após a vigência do acordo, conforme cláusula obrigatória a ser inserida no ajuste (artigo 7º, VIII, da IN STN nº 01, de 1997).¹⁴¹

Em não ocorrendo a prestação de contas final dos recursos recebidos por força de convênio, será aberto prazo de trinta dias pelo órgão repassador dos recursos para que o conveniente a apresente ou recolha a

¹³⁸ RIBEIRO, Jorge Miranda; PIRES, Maria Mota. Jorge Miranda; PIRES, Maria Mota **Convênios da União – Temas Polêmicos, Doutrina, Jurisprudências do TCU e Poder Judiciário, Recomendações**. Editora Brasília Jurídica; Brasília, 2005, p.100

¹³⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 46

¹⁴⁰ CANDEIA, Remilson Soares. **Convênios Celebrados com a União e suas Prestações de Contas**. Editora NDJ Ltda; São Paulo, 2005, p. 92

importância recebida, devidamente acrescida dos consectários legais, sob pena de ser instaurada a competente tomada de contas especial.¹⁴²

Além de a prestação de contas comprovar a realização do objetivo recíproco pactuado entre os partícipes, deve, também, estabelecer nexo entre a consecução do objeto ajustado e os recursos recebidos por força do convênio.¹⁴³

Assim, os documentos essenciais exigidos na prestação de contas possuem a finalidade de verificar a correta aplicação dos recursos públicos federais obtidos por meio de convênio e não constituem mera formalidade.¹⁴⁴

Conforme dispõe o artigo 28 da IN STN nº 01, de 1997, todo órgão ou toda entidade que receber recursos, inclusive de origem externa, ficarão sujeitos a apresentar prestação de contas final do total dos recursos recebidos, que será constituída de relatório de cumprimento do objeto, acompanhado de:

A) plano de trabalho;

B) cópia do Termo de Convênio ou do Termo Simplificado de Convênio, com a indicação da data de sua publicação;

¹⁴¹ CANDEIA, Remilson Soares. **Convênios Celebrados com a União e suas Prestações de Contas**. Editora NDJ Ltda; São Paulo, 2005, p. 93

¹⁴² CANDEIA, Remilson Soares. **Convênios Celebrados com a União e suas Prestações de Contas**. Editora NDJ Ltda; São Paulo, 2005, p. 93

¹⁴³ Id. *ibidem*

C) relatório de execução físico-financeira;

D) demonstrativo da execução da receita e da despesa, evidenciando os recursos recebidos, o valor da contrapartida, os rendimentos auferidos na aplicação dos recursos no mercado financeiro, quando for o caso, e os saldos, se houver;

E) relação de pagamentos;

F) relação dos bens adquiridos, produzidos ou construídos com recursos da União;

G) extrato da conta bancária específica, desde o dia do recebimento dos recursos até a data do último pagamento, e conciliação bancária, quando for o caso;

H) cópia do termo de aceitação definitiva da obra, quando esta for objeto do convênio;

I) cópia do despacho adjudicatório e homologatório das licitações realizadas ou justificativa para sua dispensa ou inexigibilidade, com o devido embasamento legal.¹⁴⁵

Os elementos presentes na prestação de contas permitem à Administração aferir a legalidade dos atos praticados e comprovar o efetivo cumprimento do convênio. Essas duas vertentes de avaliação do convênio são consideradas quando da análise da prestação de contas pelo órgão descentralizador dos recursos. Improriedades detectadas podem resultar em

¹⁴⁴ CANDEIA, Remilson Soares. **Convênios Celebrados com a União e suas Prestações de Contas**. Editora NDJ Ltda; São Paulo, 2005, p. 93

¹⁴⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 46

rejeição das contas e instauração de Tomada de Contas Especial, a ser julgada pelo Tribunal de Contas da União.¹⁴⁶

5.2 Prestação de contas parcial

A prestação de contas parcial consiste na comprovação da aplicação de parte dos recursos recebidos mediante convênio, quando houver três ou mais repasses financeiros.¹⁴⁷

Sempre que houver mais de duas transferências de recursos públicos federais, a liberação da terceira parcela ficará condicionada à apresentação da prestação de contas referente à primeira, e assim sucessivamente.¹⁴⁸

Devem integrar a prestação de contas parcial os seguintes documentos:

A) relatório de execução físico-financeira;

B) demonstrativo da execução da Receita e Despesa, evidenciando os recursos recebidos em transferências, a contrapartida os rendimentos auferidos da aplicação dos recursos no mercado financeiro e, quando for o caso, os saldos;

C) relação de pagamentos;

¹⁴⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 47

¹⁴⁷ CANDEIA, Remilson Soares. **Convênios Celebrados com a União e suas Prestações de Contas**. Editora NDJ Ltda; São Paulo, 2005, p. 108

¹⁴⁸ CANDEIA, Remilson Soares. **Convênios Celebrados com a União e suas Prestações de Contas**. Editora NDJ Ltda; São Paulo, 2005, p. 108

D)relação de bens (adquiridos, produzidos ou constituídos com recursos da União);

E)extrato da conta bancária específica do período de recebimento da primeira parcela até o último pagamento e conciliação bancária, quando for o caso.¹⁴⁹

A exigência de prestação de contas parcial insere-se no contexto do dever de cautela de que se revestem os atos da Administração, pois estão envolvidos recursos públicos federais que exigem a correta aplicação.¹⁵⁰

A inobservância da prestação de contas parcial ou a constatação de qualquer irregularidade implica a imediata suspensão de transferência de recursos, além da fixação do prazo de trinta dias para que o conveniente sane as irregularidades ou cumpra o dever de prestar contas dos recursos recebidos, sob pena de ser instaurada a competente Tomada de Contas Especial – TCE.¹⁵¹

Não atendida a notificação com vista a sanar a irregularidade verificada, o órgão concedente instaurará a TCE e registrará a inadimplência no cadastro de Convênios no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI.¹⁵²

¹⁴⁹ CANDEIA, Remilson Soares. Op. cit., p. 109

¹⁵⁰ Id. ibidem

¹⁵¹ Id. ibidem

5.3.A tomada de contas especial

A tomada de contas especial (TCE) é um processo administrativo, formalizado com o objetivo de apurar os fatos ocorridos, identificar os responsáveis e quantificar o débito daqueles que derem causa a perda, extravio, desvio de recursos ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário,¹⁵³ ou que não cumpra o dever de prestar contas.¹⁵⁴

Pode-se entender, também, tomada de contas especial como um procedimento adotado para identificar os responsáveis, quantificar o valor a ser ressarcido e apurar os fatos, sempre que houver irregularidades na aplicação de recursos públicos.¹⁵⁵

Em regra, a TCE deve ser instaurada pela autoridade competente do próprio órgão ou entidade jurisdicionada (responsável pela gestão dos recursos), depois de esgotadas as providências administrativas internas com vista à recomposição do erário. A não adoção dessas providências, no prazo máximo de cento e oitenta dias, caracteriza grave infração à norma legal, sujeitando a autoridade administrativa competente à imputação das

¹⁵² ¹⁵² CANDEIA, Remilson Soares. **Convênios Celebrados com a União e suas Prestações de Contas**. Editora NDJ Ltda; São Paulo, 2005, p. 109

¹⁵³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 48

¹⁵⁴ http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/CONTROLE_EXTERNO/CONATS_GESTORES_PUBLICOS/TOMADA_CONTAS_ESPECIAL/TOMADA_DE_CONTAS_ESPECIAL.DOC

¹⁵⁵ CANDEIA, Remilson Soares. Op.cit., p. 111

sanções cabíveis, incluindo a responsabilidade solidária no dano identificado (art. 1º, §1º, da Instrução Normativa TCU 13/96).¹⁵⁶

Entretanto, a TCE pode ser instaurada por recomendação dos órgãos de controle interno (art. 50, III, da Lei 8.443/92) ou por determinação do próprio Tribunal, nos casos de omissão na prestação de contas ou inércia na instauração da TCE pelo gestor. A TCE pode ser, ainda, oriunda de conversão de outros processos de controle externo, tais como, denúncia, representação, inspeção, auditoria e processos de registro de atos de pessoal (art. 47 da Lei 8.443/92).¹⁵⁷

A norma reguladora do processo de TCE no TCU é a Instrução Normativa TCU 13/96, com nova redação dada pela Instrução Normativa TCU 35/2000, que estabelece como objetivo do processo de TCE:

- A) apurar os fatos (o que aconteceu);
- B) identificar os responsáveis (quem participou e como);
- C) quantificar os danos (quanto foi o prejuízo ao erário).¹⁵⁸

Para tal, o processo de TCE deve conter elementos de prova/convicção suficientes para se definir qual foi a conduta dos agentes públicos e demais responsáveis envolvidos (agentes solidários ou não),

¹⁵⁶http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/CONTROLE_EXTERNO/CONATS_GSTORE_S_PUBLICOS/TOMADA_CONTAS_ESPECIAL/TOMADA_DE_CONTAS_ESPECIAL.DOC

¹⁵⁷ Id. ibidem

¹⁵⁸ Id. ibidem

qual/quanto foi o dano e, principalmente, o nexo de causalidade entre a conduta dos agentes e o dano.¹⁵⁹

Conforme estabelece o art. 1º da Instrução Normativa TCU 13/96 c/c o art. 8º da Lei 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU), são determinantes para a instauração de TCE a ocorrência de pelo menos um dos seguintes fatos:

- A) omissão no dever de prestar contas;
- B) não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumento congêneres;
- C) ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos; e
- D) prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano aos cofres públicos.¹⁶⁰

Na ocorrência de qualquer dessas irregularidades, deverá a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, adotar os procedimentos necessários a fim de que seja instaurada tomada de contas especial, com o objetivo de apurar os fatos, identificar o responsável e quantificar o débito existente.¹⁶¹

¹⁵⁹http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/CONTROLE_EXTERNO/CONATS_GESTORES_PUBLICOS/TOMADA_CONTAS_ESPECIAL/TOMADA_DE_CONTAS_ESPECIAL.DOC

¹⁶⁰ Id. ibidem

¹⁶¹ CANDEIA, Remilson Soares. **Convênios Celebrados com a União e suas Prestações de Contas**. Editora NDJ Ltda; São Paulo, 2005, p. 112

Ocorre que nem sempre a autoridade competente instaura a tomada de contas especial quando dos eventos *retro*. Nesse caso, caberá ao TCU determinar a instauração da TCE, seja por meio de ato próprio, seja por meio de determinação ao órgão competente, fixando a ele prazo para atendimento da determinação proferida.¹⁶²

A regra, portanto, é o órgão repassador, verificando um dos motivos mencionados, instaurar a competente tomada de contas especial, cuja competência para julgamento cabe ao TCU. Entretanto, não sendo observado esse preceito, a Corte de Contas adotará as providências com vista à sua instauração.¹⁶³

São elementos essenciais ao processo de TCE o relatório do gestor, o relatório do tomador de contas (pode ser o responsável pela gestão dos recursos ou outro agente designado para tomar as contas) e o relatório e certificado de auditoria, acompanhado do pronunciamento ministerial. Integram a TCE, ainda, a ficha de qualificação do(s) responsável(is), o demonstrativo do débito e demais elementos necessários à apuração da responsabilidade dos envolvidos (art. 4º da Instrução Normativa TCU 13/96). Cabe ao órgão de controle interno competente emitir o relatório e certificado de auditoria que

¹⁶² CANDEIA, Remilson Soares. **Convênios Celebrados com a União e suas Prestações de Contas**. Editora NDJ Ltda; São Paulo, 2005, p. 112

¹⁶³ Id. *ibidem*

consignará as irregularidades constatadas e as medidas adotadas pelo gestor para apurar e corrigir as falhas encontradas (art. 9º, III, da Lei 8.443/92).¹⁶⁴

As TCEs instauradas pelas unidades jurisdicionadas só devem ser encaminhadas ao TCU para julgamento se o dano ao erário for de valor igual ou superior à quantia fixada anualmente pelo Plenário do Tribunal (para o ano de 2004 o valor está estabelecido na [Decisão Normativa nº 64/2004](#)). Se o dano for de valor inferior ao fixado pelo Tribunal a TCE será anexada ao processo de tomada ou prestação de contas ordinárias/anuais do gestor ou ordenador de despesas competente (art. 199 do [Regimento Interno do TCU](#) – aprovado pela Resolução TCU 155/2002).¹⁶⁵

Durante a tramitação da tomada de contas especial, desde sua instauração até o julgamento pelo Tribunal de Contas da União, o responsável (pessoa que geriu os recursos do convênio ou do contrato de repasse) tem direito à ampla defesa e ao contraditório, podendo produzir as provas que julgar necessárias em seu favor.¹⁶⁶

A TCE no âmbito do TCU é processo administrativo típico.

Em razão da necessária presença do contraditório e da ampla defesa tratar-se-á, mais propriamente, de processo expressivo de manifestação complexa. À

¹⁶⁴http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/CONTROLE_EXTERNO/CONATS_GSTORE_S_PUBLICOS/TOMADA_CONTAS_ESPECIAL/TOMADA_DE_CONTAS_ESPECIAL.DOC

¹⁶⁵Id. ibidem

¹⁶⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p. 49

semelhança dos processos administrativos em geral, existem etapas instrutivas e decisórias, e há a previsão legal de recursos.¹⁶⁷

Os processos de TCE no TCU poderão ser julgados regulares (dando quitação plena aos responsáveis), regulares com ressalva (falhas formais), irregulares, iliquidáveis (trancamento das contas por impossibilidade de julgamento) ou arquivadas sem apreciação do mérito quando verificada a ausência de pressupostos de constituição ou de desenvolvimento válido e regular do processo (arts. 197 a 213 do Regimento Interno do TCU).¹⁶⁸

Os responsáveis pela aplicação de recursos transferidos pela União que tiverem suas contas julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas da União poderão sofrer várias sanções, tais como:

A) devolução dos valores, com atualização monetária e juros de mora;

B) multa que pode alcançar 100% do valor atualizado do dano causado ao Erário;

C) inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN, o que implica impossibilidade de realizar transações bancárias;

D) declaração, pela Justiça Eleitoral, de inelegibilidade para cargos eletivos;

¹⁶⁷ http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/CONTROLE_EXTERNO/CONATS_GESTORE_S_PUBLICOS/TOMADA_CONTAS_ESPECIAL/TOMADA_DE_CONTAS_ESPECIAL.DOC

¹⁶⁸ Id. *ibidem*

E) inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, por um período de cinco a oito anos;

F) ajuizamento de ação penal pelo Ministério Público Federal.¹⁶⁹

Além dessas conseqüências, outras sanções podem ser aplicadas a partir do julgamento das contas, tais como, a declaração de inidoneidade do particular para licitar ou contratar com a administração, a declaração de inabilitação para o exercício de cargo ou função pública, a inclusão no Cadastro Informativo dos débitos não quitados de órgãos e entidades federais - CADIN, comunicar ao Ministério Público Federal e solicitar arresto de bens para garantir o ressarcimento. O próprio julgamento das contas pela irregularidade já apresenta como conseqüência a inclusão no cadastro a ser enviado à Justiça Eleitoral, a partir do qual o responsável poderá figurar na lista de inelegíveis.¹⁷⁰

¹⁶⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses**. Brasília, 2003, p.49

¹⁷⁰ http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/CONTROLE_EXTERNO/CONATS_GESTORE_S_PUBLICOS/TOMADA_CONTAS_ESPECIAL/TOMADA_DE_CONTAS_ESPECIAL.DOC

CONCLUSÃO

Não raras vezes, deparamo-nos com situações de análise de prestação de contas de recursos oriundos de convênios celebrados com a União em que o gestor de boa-fé, apesar de demonstrar 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 cuja aplicação não tenha sido comprovada.

A prestação de contas representou, e ainda representa, o grande problema àqueles que celebram convênios com a Administração. A simples leitura do Diário Oficial da União, Seção 1, dá a dimensão do problema: a enorme quantidade de pessoas (prefeitos, presidentes de entidades privadas etc) com glosa (rejeição) de documentos inadequados, fraudados, que nada têm em comum com as despesas do convênio, ou mesmo fora dos padrões contábeis, apresentados na prestação de contas.

Irregularidades praticadas com dolo ou por desconhecimento na prestação de contas terminam por levar os responsáveis à condenação pelo Tribunal de Contas da União, obrigando-os ao ressarcimento do valor apurado, acrescido de consectários legais, além de se tornar razão de inelegibilidade de

quem pretenda candidatar-se nos pleitos eleitorais. É o “calcanhar-de-aquiles” para quem recebe recursos voluntários da União, via convênio, assim como a quantidade enorme de processos de tomada de contas especial.

Algo que também chama muito a atenção é a inexistência de uma lei específica que regulamente os convênios, levando-se em conta o fato de existirem muitos convênios celebrados entre a União e Estados, Municípios e Distrito Federal. A Instrução Normativa nº 01, da Secretaria do Tesouro Nacional, de 1997, é a única existente hoje em dia que regulamenta os convênios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=457>

http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/CONTROLE_EXTERNO/CONATS_GESTORES_PUBLICOS/TOMADA_CONTAS_ESPECIAL/TOMADA_DE_CONTAS_ESPECIAL.DOC

CANDEIA, Remilson Soares. **Convênios Celebrados com a União e suas Prestações de Contas**, São Paulo: Editora NDJ Ltda; 2005

CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de Direito Administrativo**, 16ª edição revista, ampliada e atualizada até 30/06/2006; Rio de Janeiro:Lúmen Júris Editora; 2006

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19ª edição; São Paulo: Editora Atlas Jurídico; 2006

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, 26ª edição atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho; São Paulo: Malheiros Editores; 2001

MIRANDA, Henrique Savonitti. **Curso de Direito Administrativo**, 2ª edição revista e atualizada. Brasília: Senado Federal, 2005

RIBEIRO, Jorge Miranda; PIRES, Maria Mota. **Convênios da União – Temas Polêmicos, Doutrina, Jurisprudências do TCU e Poder Judiciário, Recomendações**. Brasília: Editora Brasília Jurídica; 2005

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses.** Brasília, 2003

VELLOSO, Carlos Mário da Silva, **Temas de Direito Público.** 1ª edição, 2ª tiragem; Belo Horizonte: Editora Livraria Del Rey; 1997

ZIMMERMANN, Augusto, **Teoria Geral do Federalismo Democrático.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris; 1999

