



FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – FASA
CURSO: CIÊNCIAS CONTÁBEIS
ÁREA: CONTABILIDADE PÚBLICA

CONVÊNIOS ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ENTIDADES PRIVADAS

DÉBORA FERNANDES DA CUNHA
RA Nº. 2048685/6

PROFESSOR ORIENTADOR: ANTÔNIO EUSTÁQUIO CORRÊA DA COSTA

Brasília/DF, Novembro 2007.

DÉBORA FERNANDES DA CUNHA

**CONVÊNIOS ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E
ENTIDADES PRIVADAS**

Monografia apresentada como um dos requisitos para conclusão do curso de Ciências Contábeis do UniCEUB – Centro Universitário de Brasília.

Prof. Orientador: Antônio Eustáquio
Corrêa da Costa

Brasília /DF, Novembro 2007.

DÉBORA FERNANDES DA CUNHA

CONVÊNIOS ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ENTIDADES PRIVADAS

Monografia apresentada como um dos requisitos para conclusão do curso de Ciências Contábeis do UniCEUB – Centro Universitário de Brasília.

Prof. Orientador: Antônio Eustáquio Corrêa da Costa

Banca examinadora:

Prof. Antônio Eustáquio Corrêa da Costa
Orientador

Prof. João Alberto Arruda
Examinador

Prof. João Amaral de Medeiros
Examinador

Brasília/DF, Novembro 2007.

Agradecimentos

A Deus, por ter me dado uma nova “chance”, me dando saúde e força para conquistar essa etapa de minha vida. A todos, que de alguma forma me apoiaram e participaram deste processo, e aos professores, pelos ensinamentos profissionais e de vida.

“Produzir informação é alavancar conhecimento. É disponibilizar um bem que não se deprecia e não se exaure pelo uso. É manter acesa a luz que ilumina a escuridão e enfraquece as fronteiras da ignorância” (Prof. José Antônio França).

RESUMO

CUNHA, Débora Fernandes da. Convênios entre Administração Pública e Entidades Privadas: A eficácia da prestação de contas como instrumento de avaliação e controle. Pág. 27. Monografia acadêmica. Curso de Ciências Contábeis. Brasília: UniCEUB, 2007.

Os convênios são uma das formas que o Estado utiliza para descentralizar suas ações. São usados principalmente com entidades privadas para que, por meio de parcerias, estas atuem onde a ação do Estado é deficiente, no intuito de beneficiar a população. Este trabalho foi elaborado sobre o tema Convênios, tendo a delimitação: “Convênios entre a Administração Pública e Entidades Privadas”. Os convênios são firmados no sentido de facilitar a execução de algum programa, ação ou meta que o órgão ou entidade pública tem que cumprir, em benefício da população. Vários são os instrumentos da legislação brasileira, aplicáveis aos convênios, mas o principal é a Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional nº 01 de 15 de janeiro de 1997, que disciplina a celebração de convênios de natureza financeira. A metodologia adotada para o desenvolvimento do trabalho foi embasada em bibliografias referentes ao assunto, em buscou-se responder o seguinte questionamento “O convênio firmado entre a Administração Pública e as Entidades Privadas é eficaz ao demonstrar os benefícios e melhorias, através da avaliação da sua prestação de contas?”. Objetivo do trabalho foi o de analisar a gestão dos recursos públicos nestes convênios, identificando sua eficácia, de forma que ao término destes convênios, seja possível visualizar se a população foi a maior beneficiada com a finalidade dos mesmos. Por intermédio do que ficou evidenciado na pesquisa, pôde-se concluir que os convênios têm vários requisitos de formalização e fiscalização. A prestação de contas é seu principal meio de avaliação. Chegou-se a conclusão que, sendo realizada e os procedimentos sendo seguidos corretamente por parte dos partícipes, os convênios trazem benefícios à população.

Palavras-chaves: convênios; prestação de contas.

Sumário

1	INTRODUÇÃO	8
1.1	Delimitação do Tema.....	8
1.2	Justificativa.....	8
1.3	Objetivos.....	9
1.4	Problematização.....	9
1.5	Metodologia.....	10
2	CONVÊNIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL	11
2.1	Considerações Gerais.....	11
2.2	Legislação Aplicável aos Convênios.....	13
2.3	Principais elementos dos convênios.....	14
2.4	Condições para a Celebração dos Convênios.....	16
2.5	Exemplos de Convênios entre a Administração Pública Federal e Entidades privadas.....	16
2.6	Prestação de Contas.....	19
2.7	Prestação de Contas nos Convênios da Administração Pública e as Entidades Privadas.....	20
3	CONSIDERAÇÕES FINAIS	25
	REFERÊNCIAS	26

1 INTRODUÇÃO

Figuras comuns, no âmbito da Administração Pública, os convênios têm como características, serem instrumentos de cooperação. Eles se tornam na verdade um facilitador para a execução de algum programa ou meta a ser executado pela Administração Pública. Um dos instrumentos de descentralização administrativa, os convênios são o meio que o Estado utiliza para operacionalizar suas obrigações.

Este instrumento é usado pelo Estado, principalmente, com entidades privadas para que, por meio de parcerias, estas atuem onde a ação do Estado é deficitária, no intuito de beneficiar a população.

Este trabalho foi elaborado tendo como universo o uso dos recursos públicos mediante convênios. A Instrução Normativa STN Nº. 01 de 15 de janeiro de 1997 identifica os convênios como:

Instrumento qualquer que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como participe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

1.1 *Delimitação do Tema*

Convênios entre a Administração Pública e Entidades Privadas.

1.2 *Justificativa*

Ante a escassez de literatura publicada sobre Convênios, surgiu o interesse em desenvolver a pesquisa sobre o assunto, na intenção de deixar o trabalho escrito como modesta fonte de pesquisa para futuros acadêmicos do UniCEUB. A relevância do tema se configura no pouco entendimento que as pessoas têm sobre o assunto, mesmo se tratando do uso de recurso público. O interesse em aprofundar o

assunto por parte de autores da área Pública é raro, pouco se escreve, e, quando ocorre, sempre de forma geral.

1.3 Objetivos

O objetivo geral deste trabalho é analisar a gestão dos recursos públicos nos convênios, entre Administração Pública Federal e Entidades Privadas, identificando sua eficácia, através de sua avaliação, de forma que ao término destes convênios, seja possível visualizar os benefícios a população.

Os objetivos específicos ficaram assim delimitados:

- Verificar os aspectos conceituais dos convênios da Administração Pública;
- Identificar a Legislação aplicada aos convênios;
- Identificar as condições para a celebração dos convênios firmados entre a administração pública com entidades privadas;
- Verificar os critérios usados na prestação de contas de determinado convênio;
- Verificar a eficácia da prestação de contas, uma vez que é uma das principais fontes de avaliação dos convênios, como forma demonstrar se o recurso público foi usado de maneira correta pelos convênios e se atingiu o objetivo proposto.

1.4 Problematização

O escopo do trabalho versa em responder o seguinte questionamento:

- O convênio firmado entre a Administração Pública e as Entidades Privadas é eficaz ao demonstrar os benefícios e melhorias, através da avaliação da sua prestação de contas?

1.5 Metodologia

A metodologia adotada para o desenvolvimento do trabalho, foi embasada mediante pesquisa bibliográfica referente ao assunto. O método foi descritivo e explicativo tendo como foco o que tratam os convênios firmados entre a Administração Pública e as Entidades Privadas, explicando sua forma de funcionamento à luz da legislação. A metodologia da pesquisa foi fundamentada em fontes bibliográficas como livros, textos extraídos da Internet, revistas e estudos relativos ao assunto.

2 CONVÊNIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

2.1 Considerações Gerais

O Estado tem como principal função atender as necessidades da população. Nesse sentido, busca atender as áreas mais carentes que necessitam de atenção imediata, sendo assim uma ação mais urgente da Administração Pública.

As áreas que sempre demandam maior atenção são: educação, saúde, segurança, transportes e o atendimento às necessidades básicas como água, energia, saneamento e habitação.

Partindo do pressuposto de o Estado ter por obrigação atender estas demandas, verificam-se as áreas prioritárias a serem atendidas, o impacto da ação pretendida, a relação custo-benefício e o recurso a ser disponibilizado. Assim, no momento da confecção das Leis Orçamentárias definem-se os programas, projetos, metas e ações prioritárias do Estado.

A Administração Pública utiliza os convênios, por serem instrumentos pelos quais pode fazer associações entre entidades públicas ou privadas, para a execução de um bem comum. Os convênios são instrumentos de cooperação ou colaboração recíproca entre os seus partícipes.

Essa mútua colaboração pode assumir várias formas de como transferir ou repassar verbas para o desenvolvimento de novas pesquisas e novas tecnologias, em várias áreas como saúde e educação, entre outras, sempre visando a melhores benefícios à população.

São três os fatores que podem dar origem aos convênios, conforme o Tribunal de Contas da União (2003 p.11), sendo primeiro por forma de lei e por emenda à própria lei, quando já há previsão na Lei do Orçamento, para a execução

do objeto proposto; segundo quando há interesse de órgãos ou entidades, em determinado objeto, estes propõem diretamente ao órgão ou entidade detentora do recurso, para que a mesma analise a necessidade e viabilidade do objeto e seu plano de aplicação; e terceiro quando um órgão ou entidade já tem uma determinada exigência e necessidade, ou desejam complementar seus programas.

Os convênios da área pública com entidades privadas surgem à maioria das vezes através do segundo fator discriminado acima. São firmados no sentido de facilitar a execução de algum programa, ação ou meta que o órgão ou entidade pública deve cumprir, em benefício da população.

Muitos são os questionamentos referentes ao freqüente uso de convênios, em parcerias que o objeto se caracteriza por uma prestação de serviços: por que não fazer o processo licitatório e firmar um contrato?

Para responder aos questionamentos, volta-se ao conceito principal dos convênios, que diz que para a sua celebração, primeiro tem que haver um interesse recíproco dos partícipes (públicos e privados), em regime de mútua cooperação. Cabe à entidade pública detentora do recurso verificar o interesse da instituição privada, a qual será sua parceira, e a característica real de sua necessidade e se esta se enquadra neste conceito.

Por se tratar de recursos públicos federais o seu controle é exercido pelo Tribunal de Contas da União – TCU, conforme preceitua a Constituição da República, de 1988:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
[...] VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

O Tribunal de Contas da União, no exercício de sua função, verificará se o objetivo do convênio foi alcançado, se os recursos foram utilizados corretamente para a realização ou execução do objetivo proposto. Esse controle é realizado na maioria das vezes ao término do convênio ou na fase da prestação de contas.

2.2 Legislação Aplicável aos Convênios

Os convênios devem seguir os preceitos contidos na legislação brasileira federal, Lei 4.320/64 e quando cabível, a Lei 8.666/93, que regulamenta as licitações e contratos, as regras gerais de administração financeira e orçamentária, o Decreto nº. 93.872/86 referente a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, a Lei de Responsabilidade Fiscal nº101/2000, a Instrução Normativa N° 01 de 15 de janeiro de 1997(IN STN 01/97), e o mais novo instrumento da legislação referente aos convênios, o Decreto nº. 6.170 de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

Há dificuldade em aplicar a Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93), na formação dos convênios. A dificuldade é basicamente o objetivo de sua celebração. Enquanto nos contratos as partes possuem interesses antagônicos, nos convênios parte-se do pressuposto de que existe interesse comum entre os partícipes para execução de seu objetivo.

A celebração das parcerias de cooperação nos convênios implica, em certo grau de subjetivismo, incompatível com a impessoalidade esperada no certame licitatório. Nos termos do caput do art. 116, da Lei 8.666/93, a celebração de convênios, “*quando possível*”, deverá ser precedida da realização de licitação.

O principal instrumento a ser obedecido na celebração de convênios é a IN STN 01/97, que disciplina a celebração de convênios de natureza financeira. Essa instrução define todo o roteiro dos convênios, desde sua celebração; os requisitos para esta celebração; os princípios básicos que devem ser levados em consideração na sua execução e como é feita a prestação de contas final, ao término do convênio.

A IN STN 01/97 regulamenta todos os convênios no âmbito federal. Os entes que não são da área federal, como Estados e Municípios, a utilizam como

parâmetro para regulamentação de seus próprios convênios, pois também implicam em repasse de verba pública.

2.3 Principais elementos dos convênios

Para que seja celebrado o convênio, é necessário um processo formal, onde contenha proposta ou projeto básico, que relate os benefícios, qual o interesse público envolvido, quais os resultados esperados, se existem recursos, qual a dotação orçamentária.

Essas formalidades devem ser seguidas de forma a buscar transparência, pois são elas que realmente dirão se o objeto do convênio trará ou não benefícios sociais à população. É este objeto que caracteriza o convênio como tal, e não como um simples contrato de serviços ou similar.

Meirelles (2001 p. 377); define convênios administrativos como sendo:

Convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes. Convênio é acordo, mas não é contrato. No contrato, as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio, os partícipes têm interesses comuns e coincidentes.

Os principais elementos que caracterizam e compõem o convênio, conforme o art. 1º § 1º da IN STN 01/97 são os seguintes: concedente, convenente, interveniente, executor, contribuição, auxílio, subvenção social, nota de movimentação de crédito e termo aditivo.

Destacam-se entre esses elementos, pela importância de seu papel dentro dos convênios:

- a. *Concedente*: é o partícipe que concede e transfere os recursos financeiros ou uma subvenção;

- b. *Convenente*: pode ser mais de um, pode ser outro órgão ou entidade da administração pública; como pode também ser uma ou mais entidades particulares, podendo ser Empresas Privadas, Organizações Não Governamentais, Fundações ou algum organismo internacional;
- c. *Interveniente*: também pode ser mais de um no convênio; é o partícipe que tem obrigações definidas dentro do convênio. Nem todo o convênio tem esta figura. Também aportam recursos financeiros. São empresas ou entidades fora da administração pública podendo ser empresas privadas, Organizações Não Governamentais, Fundações ou algum organismo internacional;
- d. *Executor*: é o responsável pela execução do objeto pretendido no convênio. Também pode ser mais de uma entidade.

A IN STN 01/97 traz em seu capítulo segundo os requisitos básicos para a celebração dos convênios. Um destes é o Plano de Trabalho, que conterá as razões que justifiquem a celebração do convênio; descrição completa do objeto a ser executado; descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente; etapas ou fases da execução do objeto, com previsão de início e fim.

O Plano de Trabalho é essencial para a execução do convênio, tanto que ao serem feitas as prestações de contas, parciais e finais, é sempre cobrada cópia do plano de trabalho.

2.4 Condições para a Celebração dos Convênios

As entidades privadas que vierem a firmar convênios com a Administração Federal, deverão estar cientes das condições estabelecidas na IN STN 01/97, em seus artigos 2º, 3º e 4º.

Segundo Ribeiro (2005, p. 77), a “Formalização da proposta”, do convênio, pelo conveniente, é uma das principais condições para a sua celebração, pois é na proposta que o conveniente demonstra “com elementos concisos, diretos, sem rodeios, que a celebração do convênio é a medida adequada para atingir o objetivo comum”.

Outros são os itens condicionantes para a celebração de convênios, mas para Ribeiro (2005, p. 78), pode-se destacar os seguintes: “licenciamento ambiental; formalização da proposta; comprovação de regularidade fiscal”.

As entidades terão ainda que atentar aos impedimentos, proibições de conveniar e de transferências dos recursos financeiros, por parte da Administração Federal, e as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, como item condicionante para a formalização do convênio.

2.5 Exemplos de Convênios entre a Administração Pública Federal e Entidades Privadas

A Administração Pública Federal abrange diversos órgãos e sempre visa proporcionar transparência na aplicação dos recursos públicos. O Estado criou um site chamado Portal da Transparência, que busca mostrar todos os convênios realizados pelos órgãos da Administração Públicos Federal, separados por órgãos e os recursos foi disponibilizado para cada convênio.

Os órgãos também em seus respectivos sites, buscam mostrar como estão sendo utilizados os recursos públicos usados em convênios. Assim o cidadão pode fazer consultas dos gastos públicos.

Todos os convênios de que o Ministério faz parte, inclusive os com entidades privadas, podem ser identificados nessa página da internet, chamada Transparência Pública. Cada órgão tem a sua página.

Exemplos de convênios e informações encontradas nestas páginas, de alguns órgãos federais:

- Ministério da Saúde, Transparência Pública, (www1.transparencia.gov.br):

EXTRATO DE CONVÊNIO

Órgão Superior: MINISTERIO DA SAUDE

Órgão Subordinado: MINISTERIO DA SAUDE

Unidade Gestora: DIRETORIA EXECUTIVA DO FUNDO NAC.
DE SAUDE

Nome Conveniado: PASTORAL DA CRIANCA -
00975471000115

Número do Convênio: 591783

Número do Processo: 00025000049496200725

Objeto:

PROJETO DE INTERVENCAO ESTRATEGICA DA UNIAO EM
EDUCACAO EM SAUDE DAS
FAMILIAS CARENTES NA PREVENCAO DE MORBIMORTALIDADE
INFANTIL E MATERNO.

Valor de Repasse: 10.800.000,00

Valor da Contrapartida do Conveniado: 0,00

Valor Total dos Recursos: 32.400.000,00

Período de Vigência: 24/05/2007 A 18/05/2008

Município: CURITIBA/PR (www.transparencia.gov.br)

EXTRATO DE CONVÊNIO

Órgão Superior: MINISTERIO DA SAUDE

Órgão Subordinado: MINISTERIO DA SAUDE

Unidade Gestora: DIRETORIA EXECUTIVA DO FUNDO NAC.
DE SAUDE

Nome Conveniado: ASS DE PAIS E AMIGOS DOS
EXCEPCIONAIS DE SALVADOR - 15233505

Número do Convênio: 576430

Número do Processo: 00025000132505200667

Objeto:

AQUISICAO DE EQUIPAMENTO E MATERIAL PERMANENTE, CURSO,
CONGRESSO, ENCONTRO, TREINAMENTO, SEMINARIO E EVENTOS
QUALIFICACAO E MELHORIA DA TRIAGEM
NEONATAL NO ESTADO

Valor de Repasse: 339.144,00

Valor da Contrapartida do Conveniado: 0,00
 Valor Total dos Recursos: 480.144,00
 Período de Vigência: 15/12/2006 A 10/12/2007
 Município: SALVADOR/BA

- Ministério da Justiça, Fundação Nacional do Índio, Transparência Pública, (www1.transparencia.gov.br):

PARTÍCIPE: VIA PUBLICA - INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO
 Processo Nº 08620.002188/2005-DV
 OBJETO: O presente termo de Parceria tem por objeto a formação de vínculo de cooperação entre as participes para fomento e execução de atividades de promoção da cultura, da ética e dos direitos fundamentais dos índios e das comunidades indígenas localizadas em território nacional, por meio da execução direta e do apoio de gestão institucional dos projetos delineados neste artigo e melhor especificados no programa de trabalho.
 Valor ajustado: R\$ 430.000,00
 Total: R\$ 430.000,00
 Período de vigência: 29/12/2005 a 28/12/2006
 Convênio Nº 006/2005

- Ministério do Meio Ambiente, Transparência Pública, (www1.transparencia.gov.br):

Órgão Superior: MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE
 Órgão Subordinado: NOVO ORGÃO
 Unidade Gestora:
 FUNDO NAC. DO M. AMBIENTE/II/BID 1013/SF-BR. - 443022
 Nome Conveniado: ASSOCIACAO PLANTAS DO NORDESTE - 00151461000165
 Número do Convênio: 579062
 Número do Processo: 02000.003497/2005-66
 Objeto: Contribuir para a melhoria da qualidade de vida da comunidade de Kambiwá mediante o uso sustentável e recuperação dos recursos vegetais para a produção sustentada de produtos madeireiros e não-madeireiros
 Valor de Repasse: 0,00
 Valor da Contrapartida do Conveniado: 4.150,00
 Valor Total dos Recursos: 72.908,00
 Período de Vigência: 28/12/2006 A 31/05/2007
 Município: RECIFE/PE

Com essas informações a população e o governo, podem visualizar de forma transparente, no que esta sendo aplicado os recursos utilizados em convênios em cada órgão, os objetos e valores de cada um e fazer o seu acompanhamento.

2.6 Prestação de Contas

Prestar contas nada mais é do que mostrar o resultado de algo, de forma clara. É necessária, pois a mesma surge do fato de o administrador do recurso não poder dispor desse recurso por livre escolha. O mesmo deverá prestar contas, por quem e a quem de direito, sobre os recursos administrados.

Na legislação brasileira, no âmbito do direito público, a prestação de contas baseia-se no art. 70, parágrafo único da Constituição da República, que estabelece a obrigação de prestar contas:

[...] toda e qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais responda a União, ou que, em seu nome, assuma obrigações de natureza financeira.

Outra lei que trata do assunto em normas gerais é a Lei Federal nº 4.320/64 que nos artigos 78 e 101, define:

Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Art. 101. Os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais, segundo os Anexos números 12, 13, 14 e 15 e os quadros demonstrativos constantes dos Anexos números 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16 e 17.

O entendimento a estes artigos da Lei Federal 4.320/64 é que podem ser exigidas duas formas distintas de Prestação de Contas. Uma em virtude dos Atos de Governo, art. 78, que seria a prestação de contas dos bens e valores públicos, que o gestor público, dentro de seu mandato, a qualquer tempo deverá prestar se solicitado ou exigido. E a outra forma de prestação de contas seria em relação aos Atos de Gestão, art. 101, diz respeito às prestações de contas, na forma das demonstrações dos resultados dos exercícios, como os balanços anuais financeiros, patrimoniais e as demonstrações das variações patrimoniais.

O ato de prestar contas, segundo Aguiar et al (2004, p 19), significa “demonstrar a correta e regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade”. Não cabe apenas ao gestor afirmar que fez o uso devido das importâncias recebidas, ou que foram essas aplicadas em benefício da sociedade.

2.7 Prestação de Contas nos Convênios da Administração Pública e as Entidades Privadas

Prestar contas, no âmbito do convênio, desde o momento em que este é firmado, independente de suas particularidades como partícipes e objeto, envolvem uma esfera maior que é o bem social. Levando-se em consideração que o mesmo é formado com recursos públicos, preza-se que o mesmo deverá ser realizado de forma clara. No momento em que é feita a prestação de contas, tem-se por base que se prestam contas à sociedade.

No âmbito dos convênios regidos pela IN STN 01/97 e suas atualizações, a prestação de contas tem uma ou mais fases, sendo a prestação de contas parcial, podendo ser mais de uma, e a prestação de contas final.

A IN STN 01/97 dispõem de um capítulo específico referente à prestação de contas. Os gestores de recursos de convênios devem seguir as instruções desse capítulo. Eis o artigo referente a prestações parciais:

Art. 32. A prestação de contas parcial é aquela pertinente a cada uma das parcelas de recursos liberados e será composta da documentação especificada nos itens III a VII, VIII e X, quando houver, do Art. 28 desta Instrução Normativa.

Os prazos de remessa da prestação de contas estão expressos no termo do convênio. As prestações parciais têm prazo de 60 (sessenta) dias para serem avaliadas e aprovadas, após a sua apresentação à entidade fiscalizadora. O gestor dos recursos não deve esperar pela cobrança do órgão ou entidade para remeter sua prestação, pois isso pode comprometer o convênio. Na maioria das vezes, para

a liberação de recursos, deve ser avaliada e aprovada a prestação de contas, pois a mesma comprova se a gestão do convênio está sendo realizada de forma correta e se os objetivos estão sendo alcançados.

É necessário que os documentos comprobatórios das despesas contenham a identificação do convênio, pois este procedimento é essencial para comprovar a aplicação dos recursos. Nota fiscal genérica e sem identificação, impede que se estabeleça o vínculo necessário entre a despesa e os recursos de determinado convênio. Esse procedimento não é meramente formal. Isto impede que um documento fiscal seja apresentado em dois convênios distintos.

Comprovam-se as despesas mediante a apresentação dos documentos originais fiscais ou equivalentes, devidamente identificados com o título e número do convênio originário, faturas, recibos, notas fiscais ou quaisquer outros documentos relativos aos convênios.

Outros documentos e procedimentos são necessários para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos. O extrato bancário da conta específica do convênio deve coincidir com a relação de pagamentos efetuados, que devem se refletir nas notas fiscais devidamente identificadas, que espelham os cheques nominais emitidos, que devem ser coincidentes com a vigência do convênio. As despesas devem ser realizadas no período de vigência do convênio.

A prestação de contas final, segundo a IN STN 01/97:

Art. 31 A partir da data do recebimento da prestação de contas final, o ordenador de despesa da unidade concedente, com base nos documentos referidos no Art. 28 e à vista do pronunciamento da unidade técnica responsável pelo programa do órgão ou entidade concedente, terá o prazo de 60 (sessenta) dias para pronunciar-se sobre a aprovação ou não da prestação de contas apresentada, sendo 45 (quarenta e cinco) dias para o pronunciamento da referida unidade técnica e 15 (quinze) dias para o pronunciamento do ordenador de despesa.

§ 1º A prestação de contas parcial ou final será analisada e avaliada na unidade técnica responsável pelo programa do órgão ou entidade concedente que emitirá parecer sob os seguintes aspectos:

Parecer Técnico

I - Técnico - quanto à execução física e atingimento dos objetivos do convênio, podendo o setor competente valer-se de laudos de vistoria ou de informações obtidas junto a autoridades públicas do local de execução do convênio;

Parecer Financeiro

II - Financeiro - quanto à correta e regular aplicação dos recursos do convênio.

A prestação de contas final dos convênios é obrigatória. Ela deve ser constituída do relatório de cumprimento do objeto seguido dos documentos obrigatórios. Os convênios que tiveram prestações de contas parciais, como as despesas que foram apresentadas nestas prestações, ficam desobrigados de apresentá-las novamente.

A prestação da contrapartida se faz necessária também nos convênios. Há situações em que, quando da análise da prestação de contas nota-se que o gestor não apresentou a prestação da contrapartida por ela ser não financeira. Quando isso ocorre o convênio pode ser tido como não executado, pois a contrapartida é considerada para a execução do objeto.

A aprovação da prestação de contas é feita pelo órgão concedente. É ele que irá decidir sobre a regularidade ou não da aplicação dos recursos.

O exame da prestação de contas realizado pelo repassador dos recursos serve para analisar se os recursos foram gerenciados corretamente. Engloba tanto os aspectos técnicos, execução física e atingimento das metas, parte técnica da execução, como também os aspectos financeiros, correta e regular aplicação dos recursos envolvendo a legalidade dos gastos.

Quando na prestação de contas final um destes pontos não for atingido o conveniente será tido como inadimplente. Instaura-se Tomada de Contas Especial, procedimento adotado pelo TCU para analisar os convênios irregulares. Se o gestor não adotar providências para verificar e sanar as causas da impugnação, o Convênio pode ser tido como não executado por não atingimento dos objetivos e metas ou ser glosado nos gastos que fugirem a execução do objeto.

O fato de as prestações de contas terem sido aprovadas não exime o gestor de questionamentos futuros, que podem decorrer de denúncias, inspeções ou auditorias realizadas pelos órgãos de controle.

A aplicação dos recursos é avaliada pela análise documental nas prestações de contas. É raro realizar a verificação “*in loco*” tanto no decorrer do período de execução dos convênios, quanto no término dos mesmos. Esta verificação contribui no sentido de no decorrer do convênio poder ser apontado às irregularidades se houver, em tempo hábil para correções e ajustes, para que não haja prejuízo à execução dos convênios, como paralisações e impugnações.

Ao analisar as prestações de contas dos convênios, nota-se que os problemas identificados são devido à má formulação do termo do convênio e do plano de trabalho. No decorrer da vigência do convênio ou ao seu final é através da avaliação das prestações de contas parciais e final que são identificados a irregularidade. Por esse motivo a prestação de contas ainda é uma das eficientes formas de se verificar se os recursos públicos repassados por meio de convênio são aplicados corretamente.

Os exemplos de convênios que, devido a sua avaliação na prestação de contas, entraram em processo de Tomada de Contas Especial – TCE são vários. Na prestação de contas, é onde se verifica se houve irregularidades quanto à aplicação dos recursos.

O *site* do TCU traz exemplos dessa situação. Contém Súmulas e Decisões. Elas podem ser analisadas, quanto aos procedimentos adotados pelo Ministério referente a estes convênios que contêm irregularidades.

Como todo instrumento público, os convênios precisam ser avaliados, de forma transparente, para que a sociedade e o próprio estado o vejam como força eficaz para realizar a sua missão.

A Administração Pública Federal, como forma de demonstrar à sociedade que está fazendo controle rigoroso a esses instrumentos, disponibilizou também sites intitulados Transparência Pública em cada órgão para a fiscalização e o acompanhamento dos convênios por parte da sociedade. Conforme se pode verificar no exemplo abaixo, aparece o órgão convenente, o motivo da irregularidade, e a identificação do convênio, para que a sociedade e o Estado acompanhem estes convênios.

Ministério da Justiça, Transparência Pública, (www1.transparencia.gov.br):

Convenente: Iphan 13ª Superintendência Regional de Polícia Rodoviária - MG

Motivo: não apresentação da prestação de contas

Convênio: nº 009/2005 - Secretaria de Direito Econômico

Convenente: Associação Civil Alternativa Terrazul - CE

Motivo: Atraso na entrega da prestação de contas

Convênio: nº 020/2004 - Secretaria de Direito Econômico

Convenente: Fundação Teotônio Vilela

Motivo: Prestação de contas impugnada

Convênio: nº 017/1998 - FUNAI

Na fase da prestação de contas, se os convenentes estão inadimplentes, o Estado e a sociedade podem acompanhar os procedimentos que estão sendo adotados e reivindicar mudanças. A sociedade ainda tem a oportunidade de manifestar sua opinião, sobre os procedimentos que estão sendo adotados, fazendo seu papel de cidadão, que também deve zelar pelo melhor uso dos recursos públicos. A correta e eficaz aplicação dos recursos públicos, significa que a sociedade foi a maior beneficiária, pois quando se trata de recurso público, este deve ser utilizado em prol da sociedade.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação dos convênios tem que ser transparente e eficaz. A principal fonte de avaliação dos convênios é a prestação de contas. A prestação de contas dos convênios busca demonstrar se o recurso público foi usado de maneira correta, atingindo o objetivo proposto no mesmo.

Os gestores públicos assumem responsabilidades, ao buscarem parcerias com as Entidades Privadas, pois os convênios firmados utilizam recursos públicos destinados a atender as necessidades da população.

A parte deste trabalho intitulada “Introdução” contém a seguinte problematização que seria a ser respondida no desenvolvimento “O convênio firmado entre a Administração Pública e as Entidades Privadas, é eficaz ao demonstrar os benefícios e melhorias, através da avaliação da sua prestação de contas, a quem de direito é o principal beneficiário, que é a sociedade?”. O questionamento foi respondido positivamente.

Os convênios são instrumentos de descentralização administrativa. O Estado utiliza-os, para operacionalizar suas obrigações, no sentido de atender as demandas da população. Ao longo da pesquisa, buscou-se analisar a gestão dos recursos públicos, mediante convênios, principalmente entre a Administração Pública Federal e Entidades Privadas. Todos os objetivos da pesquisa foram alcançados.

A pesquisa permitiu a constatação de que os convênios como mecanismo de descentralização, se forem utilizados corretamente, atendendo todos os procedimentos e sendo realizadas as fiscalizações adequadas, são fortes aliados do Estado para ajudar na sua função e que cabe a sociedade ser mais atuante também, e buscar acompanhar a execução destes convênios.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan, et al. **Convênios e tomadas de contas especiais**: manual prático. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

BRASIL, Presidência da República Casa Civil Subchefia de Assuntos Jurídicos, **Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e das outras providências. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> > Acesso em: 03 abr. 2007.

BRASIL, Presidência da República Casa Civil Subchefia de Assuntos Jurídicos, **Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatuí Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> > Acesso em: 03 abr. 2007.

BRASIL, **Constituição da república federativa do Brasil 1988**. Edição contendo as emendas constitucionais de nº 1, de 1992 a 38, de 2002. 19. ed. Centro de documentação e informação coordenação de publicações Brasília: CDICP, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

FEDERAL, Governo. **Transparência Pública**. Disponível em: <<http://www1.transparencia.gov.br/TransparenciaCliente/>> Acesso em: 09 out., 2007.

RIBEIRO e Pires, Jorge Miranda; Maria Mota. **Convênios da união: temas polêmicos, doutrina, jurisprudências do TCU e poder judiciário, recomendações**. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, **Instrução Normativa STN Nº. 01, 15 de janeiro de 1997**. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e das outras providências. Disponível em: < <http://www.convenios.org.br/conv> > Acesso em: 03 abr. 2007.

UNIÃO, Tribunal de Contas da. Publicações: **Convênios**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br> > Acesso em: 06 set. 2007.