



Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS
Curso de Bacharelado em Direito e Bacharelado em Relações Internacionais
Núcleo de Pesquisa - NP

CLÁUDIA DA SILVA

**O SERVIÇO AUXILIAR DE INFORMAÇÕES PARA TRANSFERÊNCIAS
VOLUNTÁRIAS - CAUC: o requisito fiscal da Prestação de Contas de
Convênios, os efeitos de sua não aprovação e as repercussões da Tomada de
Contas Especial**

Brasília

2020



Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS
Curso de Bacharelado em Direito e Bacharelado em Relações Internacionais
Núcleo de Pesquisa - NP

CLÁUDIA DA SILVA

**O SERVIÇO AUXILIAR DE INFORMAÇÕES PARA TRANSFERÊNCIAS
VOLUNTÁRIAS - CAUC: o requisito fiscal da Prestação de Contas de
Convênios, os efeitos de sua não aprovação e as repercussões da Tomada de
Contas Especial**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de Bacharelado em
Direito do Centro Universitário de Brasília -
UniCEUB.

Orientador: Professor Msc. Carlos Orlando
Pinto

Brasília

2020

CLÁUDIA DA SILVA

**O SERVIÇO AUXILIAR DE INFORMAÇÕES PARA TRANSFERÊNCIAS
VOLUNTÁRIAS – CAUC: o requisito fiscal da Prestação de Contas de
Convênios, os efeitos de sua não aprovação e as repercussões da Tomada de
Contas Especial**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de Bacharelado em
Direito do Centro Universitário de Brasília -
UniCEUB.

Orientador: Professor Msc. Carlos Orlando
Pinto

Brasília, 12 de novembro de 2020.

BANCA AVALIADORA

Professor Orientador: Carlos Orlando Pinto

Professor Avaliador: João Ferreira Braga

“Aprender é a única coisa de que a mente nunca se cansa, nunca tem medo e nunca se arrepende”.

Albert Schweitzer

AGRADECIMENTOS

Em primeiro, a Deus pela benesse da vida, por me oportunizar momentos, conquistas e experiências ímpares, ao lado da família e amigos desse percurso.

Aos meus pais, Aurino e Nelcy, amor incondicional, presentes em todas as horas, por acreditar, investir e se orgulharem, por me ensinarem que estudo é o investimento que, permite “ser”, “poder ser” e “conquistar”.

Ao meu amor, Cleiton, por anos de trajetória de vida em comum, unidos no crescimento pessoal, familiar, profissional e acadêmico, segundo curso iniciado juntos, de mãos dadas e, assim, o concluiremos.

À meu único e amado irmão, Carlos Eduardo, a minha cunhada Maria Rosa e as minhas princesas, sobrinhas amadas, Maria Eduarda e Manuela, amores genuínos, pela torcida e por compreenderem minha dedicação.

Ao querido professor e orientador, Carlos Orlando, por duas vezes sua aluna, obrigada pelos valorosos ensinamentos que extrapolam o universo acadêmico, pela maestria e dedicação à condução dos meus conhecimentos materializados nesse trabalho.

Às amigas que a carreira profissional me presenteou, Soraya Sumayo e Maria Hortensia, as três juntas, com conhecimentos e perfis distintos, formamos uma equipe, traduzidos em admiração, ajuda, confiança e lealdade, testemunhas diárias dos desafios enfrentados.

Aos amigos que o UniCEUB trouxe, tornando o aprendizado mais leve e divertido.

A todos, família, amigos e “amigas-irmãs”, pela compreensão das ausências no convívio desses cinco anos, na conquista desse outro projeto acadêmico.

E, por fim, a mim, porque amo ser quem sou.

RESUMO

O tema abordado no presente trabalho, relaciona-se ao requisito fiscal do Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias - CAUC, item II - Adimplemento na Prestação de Contas de Convênios, sinalizando os efeitos imediatos aos entes federativos, em destaque o Governo do Distrito Federal, quando negativado por não aprovação, contudo, por vezes, sem o devido cumprimento do rito procedimental. Traz-se à baila a violação de princípios constitucionais, no momento em que a União não procede a Tomada de Contas Especial, reportada na fase interna pelo órgão concedente, por conseguinte, na fase externa, mediante o Tribunal de Contas da União, condição *sine qua non*. Essa situação de inadimplência decorre quando o conveniente não obtém a aprovação da prestação de contas dos convênios ou contratos de repasse avençados. O alcance da negativação aos entes reverbera consequências expressivas, citando a inviabilização da obtenção de aval do Tesouro Nacional para empréstimos externos; o não recebimento de transferências voluntárias; o adiamento de contratação de operações de crédito para financiamento e investimentos; o impedimento para celebração de novos convênios e contratos de repasse, inclusive sobrestamento dos que se encontram na fase de contratação; a não obtenção do Certificado de Regularidade das Contas do Governo e da Certidão de Débitos; dentre outros. Fatores esses, impeditivos para introduzir ou prosseguir a efetivação de políticas públicas com recursos extra orçamentários. No contexto, serão pontuadas as particularidades que envolvem as transferências voluntárias, a aplicabilidade do CAUC e as dificuldades enfrentadas para o cumprimento das exigências fiscais, como eixo, os desdobramentos de convênios inadimplentes. Como metodologia de pesquisa descritiva, tem-se a quantitativa, por meio de coleta e tabulação de dados do CAUC e do Portal da Transparência do Governo Federal; e a qualitativa, por meio de análises doutrinárias, normativas e jurisprudenciais, por intermédio de sítios eletrônicos.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Serviço Auxiliar de Transferências Voluntárias (CAUC). Prestação de Contas de Convênios. Não aprovação. Tomada de Contas Especial.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Balanço do Setor Público Nacional – Transferências Voluntárias	23
Figura 2 - Painel de Transferências Abertas contexto Brasil – extrato	24
Figura 3 – Fluxo de captação de recursos no GDF	30
Figura 4 – Painel de 2011 – Transferências voluntárias, painel 2011 – Governo do Distrito Federal (propostas/instrumentos assinados)	32
Figura 5 - Painel de 2020 – Transferências voluntárias, painel 2011 – Governo do Distrito Federal (propostas/instrumentos assinados)	32
Figura 6 - Extrato da tela do CAUC/Governo do Distrito Federal	35
Figura 7 – Fluxograma da Celebração e Formalização de Convênio	49
Figura 8 – Detalhamento em valores liberados e celebrados/status dos convênios e outros acordos vigentes	54
Figura 9 – Detalhamento gráfico da quantidade de valores vigentes/percentual dos convênios e outros acordos vigentes (1996 a 13/08/2020)	54
Figura 10 - Detalhamento gráfico do tipo de conveniente/contratado	56
Figura 11 - Visão por localidade	58
Figura 12 - Representação em percentuais dos convênios por situação – GDF	58
Figura 13 - Execução da prestação de contas	62

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1 - Transferências e Delegações Recebidas	21
Tabela 2 - Transferências e Delegações Concedidas	22
Tabela 3 - Demonstrativo de registros do CAUC- 2011 a 2020	43
Gráfico 1 - Pendências registradas no CAUC entre jan/2011 e jul/2020.....	43
Gráfico 2 - Percentual de pendências registradas no CAUC entre jan/2011 e jul/2020	44
Tabela 4 - Negativação no CAUC relativo à 3.757 Municípios	47
Tabela 5 - Panorama do status dos convênios firmados em nível Brasil (1996 à 13/08/2020)	53
Tabela 6 - Tipo de conveniente/contrato - valores celebrados (13/08/2020).....	55
Tabela 7 - Evolução histórica – período de 2011 a 2020	57
Gráfico 3 - Evolução histórica	57
Tabela 8 – Convênios firmados entre os órgãos do GDF e a União em dezembro/2019.....	59
Gráfico 4 - Convênios firmados entre os órgãos do GDF e a União em dezembro/2019.....	60
Tabela 9 - Convênios que entraram na situação “Aguardando Prestação de Contas” em 2019.....	63
Gráfico 5 - Convênios que entraram na situação “Aguardando Prestação de Contas” entre 2014 e 2019.....	63
Tabela 10 – Demonstrativo do número de prestação de contas de convênios no CAUC – Jan/2011 a jul/2020.....	64
Gráfico 6 – Representação gráfica dos convênios – GDF.....	64
Tabela 11 - Demonstrativo de convênios GDF, antes e após vigência Siconv	65
Tabela 10 - Cenário dos convênios – GDF	65
Tabela 11 - Quantidade de convênios/valores firmado x liberado	65

LISTA DE SIGLAS

ACO - Ação Cível Originária
AGU - Advocacia Geral da União
BACEN - Banco Central do Brasil
BSPN - Balanço do Setor Público Nacional
CADIN - Cadastro de Créditos não quitados do setor público federal
CAUC - Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias
CEF - Caixa Econômica Federal
CND - Certidão Negativa de Débitos relativos a Contribuições Previdenciárias
CNM - Central de Dados da Confederação Nacional de Municípios
COARG - Coordenação de Acompanhamento de Regularidade dos Órgãos Governamentais
CNM - Central de Dados da Confederação Nacional de Municípios
CPEN - Certidão Positiva de Débitos relativos a Contribuições Previdenciárias com efeitos de Negativa
COVID-19 – novo Coronavírus
CRFB/88 - Constituição da República Federativa do Brasil
CRP - Certificado de Regularidade Previdenciária
Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – CRF/FGTS
GDF - Governo do Distrito Federal
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNS - Fundo Nacional de Saúde
FPM - Fundo de Participação dos Municípios
FPE - Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
LOA – Lei Orçamentária Anual
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MPS - Ministério da Previdência Social
MTO - Manual Técnico de Orçamento
OGU - Orçamento Geral da União
OMS - Organização Mundial da Saúde
OSC - Organizações da Sociedade Civil
PA - Plano de Ações Articuladas

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAD - Processo Administrativo Disciplinar
PGFN - Procuradoria da Fazenda Nacional
PI 424 - Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30 de junho de 2016
P 549 – Portaria Ministerial nº 549, de 7 de agosto de 2018
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
RFB - Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
RREO - Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SIOPS - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde
SPC - Serviço de Proteção ao Crédito
SERASA - Centralização de Serviços Bancários
STF - Supremo Tribunal Federal
STN - Secretaria do Tesouro Nacional
TCE - Tomada de Contas Especial
TVU's – Transferências voluntárias

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	16
2.1. O Estado Federal, a União e os entes federados	16
2.2. Transferências voluntárias na premissa da Administração Pública.....	19
2.3. O arcabouço legal das Transferências Voluntárias	26
2.4. As Transferências Voluntárias no âmbito do Governo do Distrito Federal	29
3. O SERVIÇO AUXILIAR DE INFORMAÇÕES PARA TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS - CAUC	33
3.1. Instrumento governamental de acompanhamento de regularidade fiscal	33
3.2. Especificação dos requisitos fiscais	36
3.3. A gestão do CAUC no Governo do Distrito Federal	41
3.4. O panorama do CAUC na perspectiva dos Municípios	44
4. CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE	47
4.1. Contextualização e fundamentos	48
4.2. Prestação de Contas de Convênios	60
4.3. Tomada de Contas Especial	68
4.4. O conflito federativo e a tutela jurisdicional	73
4.4.1. Princípio do devido processo legal	74
4.4.2. Princípio da eficiência	77
4.4.3. Princípio da proporcionalidade	80
4.4.4. Princípio da intranscendência subjetiva	82
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
6. REFERÊNCIAS	94

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas no contexto Brasil, como arenas de poder ou arenas decisórias vêm sendo implementadas, por vezes, mediante agendas governamentais pautadas em parceria entre os entes federados e a União ou entre parcerias público-privadas, na perspectiva de obtenção de recursos oriundos de transferências voluntárias, via modalidade de convênios e/ou contratos de repasse, em função da escassez e restrições orçamentárias e financeiras presentes. Viabilizar projetos e recepcionar as contínuas e crescentes demandas sociais e de infraestrutura para o desenvolvimento socioeconômico, gradativamente, se tornam um desafio.

Em termos dimensionais, políticas públicas se inserem em um arcabouço de princípios, normas, parâmetros e vertentes de ação, as quais garantem e permitem a gestão do Estado, por meio de ações e estratégias voltadas à solução de problemas, mesmo à frente de dificuldades, adversidades e contratemplos surgidos, seja na circunscrição local, seja na nacional.

À respeito, ilustra-se na obra de DIAS e MATOS (2015, p.12), as seguintes definições:

“A combinação de decisões básicas, compromissos e ações feitas por aqueles que detêm ou influenciam cargos de autoridade do governo” (DIAS e MATOS, 2015, apud Gerston, 2010, p. 7).

“São a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público” (DIAS e MATOS, 2015, apud Sebrae, 2008, p.5).

“É o que os governos decidem ou não fazer” (DIAS e MATOS, 2015, apud Dye, 1987, p.1).

Em observância a essa conexão, DIAS e MATOS (2015, p. 3) assentam que o estudo das políticas públicas é:

[...] justamente a atividade que busca, pela concentração institucional do poder, sanar os conflitos e estabilizar a sociedade pela ação da autoridade; é o processo de construção de ordem, que permita a pacífica convivência entre pessoas diferentes, com interesses particulares e que buscam a felicidade para si, condição que lhe é assegurada (ou pelo menos deveria ser) pela ação política do Estado.

Outrossim, de modo geral, a Administração Pública vem se reformulando, pleiteando recursos outros, haja vista o alargamento das limitações dos diferentes níveis de governo, em complementariedade, pontua-se, a perspectiva de transferências voluntárias, por meio de emendas parlamentares. É de se verificar que,

o desafio de promover a eficiência e efetividade de programas governamentais e de suas entregas, se relacionam a um conjunto de fatores, alguns dos quais, considerados externos ou que não podem ser alterados em um curto lapso temporal. Vale reiterar que, se requer um modelo de gestão integralizadora, guiada por visões estratégicas e por desafios mapeados interna *corporis*, basta ver a acentuada dependência das subnacionais de recursos oriundos de transferências voluntárias da União, potencializada pelos desnivelamentos socioeconômicos e pelo poder de barganha entre os próprios entes federados.

É nesse propósito de implementar agendas públicas que, os entes federados (subnacionais), empreendem esforços e acordos visando o recebimento de recursos financeiros pela modalidade voluntária, como fonte alternativa, firmando convênios e/ou contratos de repasse, haja vista o comprometimento e limite prudencial advindo de transferências por via constitucionais ou legais.

Quer dizer, são transversalidades inerentes ao tema que exigem envolvimento dos atores trazendo à tona a significância do redesenho de estruturas organizacionais e de investimentos no corpo técnico que atua com as demandas de convênios, além de atuação proativa em parceria com os órgãos de controle. Assim, é imprescindível percepção, responsabilidade e engajamento dos gestores públicos, principalmente, ciência de todos os efeitos reverberados aos órgãos que integram o ente federativo, quando se trata de manutenção da regularidade do Serviço Auxiliar de Transferências Voluntárias – CAUC.

Para tanto, impõe-se a obrigação diária de todos os requisitos do CAUC, instrumento que reflete a regularidade jurídica, fiscal, econômica e administrativa das subnacionais. Assim, no decorrer desse trabalho que, tem como cenário o Governo do Distrito Federal - GDF, serão externados os ritos, os fundamentos e as procedimentos que contornam os questionamentos que se seguem: 1) O CAUC está em consonância com o novo formato da Administração Pública? 2) Na perspectiva do requisito fiscal, item II - Adimplemento na Prestação de Contas de Convênios do CAUC, quais são as observâncias para se evitar a negativação? 3) O perfil técnico dos servidores que atuam nas áreas afins de execução desses instrumentos estão condizentes com a política de investimentos envolta na captação desses recursos? 4) O que se observa na gestão dos órgãos vinculados ao CNPJ Principal do Distrito

Federal quando da não aprovação da prestação de contas dos convênios ante às restrições diretas a outros órgãos do Governo? 5) Quais são as consequências decorrentes da inscrição nos cadastros federais de inadimplência pela União? 6) Como coibir os índices de não aprovação das prestações de contas dos convênios? 7) A estrutura orgânica dos órgãos que compõem a Administração Direta do Governo do Distrito Federal atendem as atuais demandas que incorporam às exigências legais do CAUC? 8) Quais medidas acautelatórias vêm sendo adotadas pelo Governo nesse segmento? 9) Quais os entendimentos do Supremo Tribunal Federal quando a União negativa o CAUC no item referenciado, sem o cumprimento do rito da Tomada de Contas Especial? 10) Existe a preocupação da União em pacificar o impasse existente, negatização do CAUC sem a conclusão da Tomada de Contas Especial, a fim de evitar a tutela jurisdicional?

Oportunamente, registra-se que, não há insegurança jurídica quanto aos normativos vigentes do CAUC e sua aplicabilidade, a questão central é o poder discricionário da União quando após análise da prestação de contas dos convênios ou contratos de repasse, derivada de não aprovação de determinado convênio, seja por descumprimento de etapas ou por indícios de ilicitude no objeto contratual, dentre outros, posicionamentos legítimos e endossados, contudo, ocorre, por vezes, ausência de procedimentos da TCE, seja pelo concedente, seja pelo conveniente, por consequência, sem as deliberações dos órgãos de controle interno ou externo. Procedimentos recorrentes que, culminam na judicialização, anterior ao esgotamento das vias administrativas; na oneração estatal, visto que não se recupera os dinheiros do causador do dano ao erário e, sim, duplamente, do Estado, acrescidos de juros e mora; na afronta princípios constitucionais; e no engessamento da máquina pública, diante dos desdobramentos implicados.

A saber, para tais questionamentos, o foco dessa monografia se origina da dimensão do CAUC, transportando sua relevância e alcance perante os entes federados. Em destaque, dentre os quinze requisitos fiscais que o compõe, o item II - Adimplemento na Prestação de Contas de Convênios abarca a tônica da instauração e conclusão de TCE, premissa para inclusão em cadastro de inadimplência federal.

Por todo o exposto, no primeiro capítulo, traz-se o dinamismo das transferências voluntárias na Administração Pública, previamente, revisita-se o desenho do Estado Federal e suas nuances, no intuito de embasar o trabalho, para na sequência, adentrar na sistematização e no percurso da obtenção de recursos, via convênios ou contratos de repasse, como fonte de incremento à peça orçamentária, tencionando a implementação de políticas públicas.

No segundo capítulo, contextualiza-se o CAUC, a especificação dos requisitos fiscais e o tônus desse Serviço na gestão do Governo do Distrito Federal, com demonstrativos gráficos no período de 2011 a 2020. Em paralelo, mostra-se uma pesquisa no horizonte dos Municípios, realizado pela Central de Dados da Confederação Nacional de Municípios - CNM.

No terceiro capítulo, centra-se o propósito desse trabalho, expor o trajeto trilhado para se firmar um instrumento administrativo, na modalidade de convênio, ciclo que envolve prazos, agendas governamentais, austeridade por seus pares, comprometimento de equipes técnicas qualificadas, objetivando o adimplemento do CAUC. Premissas que demandam planejamento, execução, monitoramento e controle, a fim de reduzir os índices de prestação de contas não aprovadas, assim como intensificar o número de entregas pelo Estado - mediante os diversos objetos contratuais, além de ratificar a liberação das altas cifras envolvidas.

A adoção desses procedimentos, em consequência, evita a realização de Tomada de Contas Especial, reduz os conflitos entre os entes conveniados e ainda, afasta a necessidade de submissão de matéria dessa natureza ao Poder Judiciário.

Outro ponto traduzido nesse capítulo, é a importância da judicialização no contexto abordado, a segurança jurídica buscada pelos entes federados para validação de direitos constitucionais quando se verifica a autonomia da União em proceder a negativação no CAUC, no requisito em comento, sem o cumprimento de todo o rito, mesmo diante de determinações das instâncias judiciárias.

Por fim, as considerações finais expressando o quão é primordial a qualificação técnica dos servidores que atuam nas áreas envolvidas e crucial o investimento em termos de estrutura orgânica, de fiscalização dos gestores e dos órgãos de controle, em tempo real, engrenagem do aparelho estatal e transparência

fiscal, do início ao fim, da assinatura do convênio à aprovação da prestação de contas, com o propósito de coibir perdas, em todos os seus formatos, desvios de dinheiros públicos, e sobretudo, a governança e *accountability* na Administração Pública, que segundo Paiva (2009, p. 10):

Alguns autores consideram satisfatória a utilização, numa possível versão em língua portuguesa, do termo responsabilização, ou ainda responsabilidade em prestar contas. Outros, entretanto, consideram que esses termos não traduzem todo o significado do termo *accountability*, que significa a obrigação dos agentes do Estado de explicar regularmente o que fazem, como fazem, por que fazem, quanto gastam e o que vão fazer a seguir. Não se trata, portanto, apenas de prestar contas em termos quantitativos, mas de autoavaliar a obra feita, de dar a conhecer o que se conseguiu e de justificar aquilo em que se falhou.

Em outro giro, em sede de justificativa social, referencia-se que as políticas públicas se caracterizam como distributivas, redistributivas, regulatórias, constitutivas ou ainda estruturadoras. Esses quatro formatos podem obter outras caracterizações, entre elas quanto a forma e aos efeitos dos meios de implementação aplicados, ao conteúdo das políticas e, finalmente, no que se refere ao modo da resolução de conflitos políticos. Nesse gancho, consoante às formas de atuação estatal, a função locativa pela qual se disponibilizam bens e serviços à sociedade, de modo a promover o desenvolvimento socioeconômico, deve se pautar no conjunto de diferentes dimensões que possibilitem à população um incremento nos níveis de bem-estar social e de qualidade de vida. Entre essas dimensões se encontram a saúde, a educação, o emprego e a renda. Assim, como norteador ao referencial teórico, a obtenção de recursos, por meio de transferências voluntárias, na modalidade de convênios ou contratos de repasse, se traduzem como janelas de oportunidade aos gestores, conferindo maior lastro e celeridade à efetivação de uma política pública.

Como metodologia de pesquisa descritiva, assinala-se duas frentes: a quantitativa, instrumento de coleta e tabulação de dados do CAUC e do Portal da Transparência do Governo Federal; e a qualitativa, análises doutrinárias, normativas e jurisprudenciais, por intermédio de sítios eletrônicos, percorrendo o aporte de recursos empregados, as deficiências e implicações envolvidas no acompanhamento da execução dos convênios pelos seus pares, inserindo as arguições do Tribunal de Contas da União e do Supremo Tribunal Federal.

2. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Em primeiro plano, traz-se à análise do tema, a configuração estatal citando que a forma do Estado Federal na seara político-administrativa persegue o aperfeiçoamento das relações federativas, incluindo os três níveis de Governo, no intuito de estreitar as inter-relações e salvaguardar os recursos disponíveis no contexto do equilíbrio governamental. Por essa razão, busca-se a implementação de políticas públicas pelos entes federados, mediante transferências voluntárias, no intuito de suprir os déficits que permeiam o horizonte orçamentário, financeiro e a capacidade técnica, os quais requisitam esforços mútuos entre o setor público-público ou público-privado.

2.1. O Estado Federal, a União e os entes federados

De início, o vocábulo “Estado” na linguagem da ciência política e do direito constitucional, extraído do dicionário jurídico de Diniz (2017, p. 259)¹, tem os sentidos de:

a) organização ou sociedade político jurídica que resulta do fato de um povo viver em um território delimitado e governado por leis fundadas num poder soberano (Celso Bastos); b) conjunto dos serviços gerias de uma nação (Lalande); c) nação politicamente organizada por leis próprias; d) complexo de poderes políticos de uma nação; e) divisão territorial de certos países, como os Estados Unidos da América do Norte, o Brasil e outros.

No mesmo nexo de compreensão, localizam-se o direito constitucional, a teoria geral do Estado e o direito internacional público. De acordo com Diniz (2017, p. 260), Estado Federal *“aquele que composto de vários Estados-membros, os quais ligados entre si, formam uma pessoa jurídica de direito internacional, por haver centralização de poder e manifestação de uma só soberania”*. Em consonância ao Estado-membro de uma Federação ou do Estado Federal, se referenda que: *“goza de capacidade política, poder de auto-organização ou autonomia constitucional, ou seja, administrativa e política interna, perante à União, regendo-se por uma Constituição própria, seguindo, porém, os parâmetros da Constituição a qual se submete [...]”*.

¹ DINIZ, Maria Helena. Dicionário jurídico universitário. 3. ed. Atual e aum. – São Paulo: Saraiva. 2017.

Em sede de organização, a República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, à luz do art. 18, da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB de 1988. Atualmente, formada por 26 estados, o Distrito Federal e 5.568 municípios, perfazendo um total de 5.596 entes, incluindo a União, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, extraídos do Balanço do Setor Público Nacional, hospedado no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional²:

Na perspectiva teórica, Estados-membros são entes que compõe a Federação com prerrogativas pautadas em princípios constitucionais, contudo, o Governo Federal é tido como esfera central e os demais como subnacionais. Nesse preceito de entes federativos, categorizados como unidades subnacionais, os requisitos que os diferenciam são a autonomia, transcorrendo por suas estruturas, competências administrativas e a independência financeira.

Em paralelo, têm-se como elemento constitutivo a forma do Estado, visualizada por sua composição, estrutura do poder, unidade, distribuição de competências no território estatal, sendo também o modo com o qual o poder político se encontra distribuído em função do território. Cumpre elucidar, ao seu turno, a definição de Miranda (2018, p. 28), em que a forma estatal se opera como:

[...] modo de o Estado dispor o seu poder em face de outros poderes de igual natureza (em termos de coordenação e subordinação) e quanto ao povo e ao território (que ficam sujeitos a um ou a mais de um poder político). As formas de governo dizem respeito à estrutura do poder no Estado – poder político uno ou associação de poderes [...] O problema da forma de Estado concerne o número de aparelhos governamentais e, se há vários, as suas relações; diz respeito à extensão humana da sua competência, à estrutura constitucional da própria coletividade, à sua unidade ou à sua divisão para efeito do poder governamental.

Por esse ângulo, como entidades políticas, a União, Estados e Municípios integram a Federação, adotados de prerrogativas, auto-organização³, autolegislação⁴,

² BRASIL. Ministério da Economia. Balanço do Setor Público Nacional. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:33447>. Acesso em: 15 ago. 2020

³ Prerrogativa de auto-organização por meio da elaboração de suas próprias leis orgânicas, ao mesmo modo da Constituição Federal ou Estadual, no entanto, sobre o prisma de haver compatibilidade entre elas.

⁴ Prerrogativa de emitir leis próprias dentro das competências estabelecidas pela Constituição Federal (CF).

autogoverno⁵ e autoadministração⁶, com poderes albergados em preceitos constitucionais.

No enquadramento do federalismo fiscal, o viés é o *modus operandi* da distribuição dos encargos e das receitas entre os entes federados, por meio das atribuições de competências, tributos, distribuição intergovernamental de gasto público, transferências intergovernamentais, dentre outros procedimentos, tencionando maior efetividade na alocação de recursos na perspectiva da oferta de bens e serviços públicos à população. Em outros termos, é um sistema de equalização entre competências exclusivas, atribuições funcionais e distribuição de recursos financeiros para a realização de serviços públicos e de toda atividade estatal no território da federação. Com melhores palavras, Oliveira (2000, p. 28) ilustra que:

No federalismo fiscal, como são chamadas as relações de distribuição de receitas e atribuições no regime federativo, o sistema tributário deve ser estruturado de forma a distribuir as receitas públicas entre várias unidades e esferas administrativas, visando proporcionar condições para atender às demandas que lhes são exigidas. Desta maneira se caracteriza a necessidade da existência de uma estrutura capaz de gerar um efeito distributivo entre os grupos que fazem parte da federação, além de um agente intermediador capaz de evitar possíveis atritos entre os membros federados.

Outrossim, no mesmo sentido comenta Oliveira (2013, p. 49):

O federalismo fiscal significa a partilha dos tributos pelos diversos entes federativos, de forma a assegurar-lhes meios para atendimento de seus fins. Não só de tributos, no entanto, mas também das receitas não tributárias, como as decorrentes da exploração de seu patrimônio (preço), da prestação de serviços através de concessão ou da partilha de produto da produção de energia elétrica e da produção mineral e da produção mineral, na forma do §1º do art. 20 da Constituição.

Logo, clama-se pela atenção ao atendimento dos critérios para a distribuição dos recursos financeiros aos entes federativos para se obter um equilíbrio no pacto federativo firmado Oliveira (2013, p. 50):

Ao celebrar-se o pacto federativo através da elaboração do pacto político que é a Constituição, deve haver o sopesar das necessidades de cada ente autônomo e os recursos previstos no texto. Se não houver compatibilidade, o pacto é vesgo. Se não se estabelecer razoabilidade entre fins e meios, perecem as soluções democráticas, criando-se odiosa estrutura de dominação dos entes maiores sobre os menores. Deixando-se de atender a critérios equitativos na distribuição de recursos, instaura-se desequilíbrio

⁵ Prerrogativa de eleição de seus agentes políticos sem a interferência direta da União ou dos estados.

⁶ Prerrogativa de exercer suas competências administrativas, tributárias e legislativas, no âmbito de sua competência, sem interferências de poder externo.

repugnante entre os centros federativos de poder. Logo, urge que as limitações ao poder de tributar não tornem exangues as fontes dos Municípios e Estados, nem se instituem mecanismos de imunidades de tal ordem que atinjam somente as esferas menores da federação.

À vista disso, reforça-se a concepção federalista na figura da União com supremacia econômica, fiscal e política, estabelecendo dessa maneira uma configuração de controle social, deslocando a ideia de hipossuficiência dos entes federados sob esse prisma. Para tal, faz-se imprescindível reconhecer a existência ou não de objeções fundadas e determinar como efetivamente combater essas discrepâncias apontadas, pela via do fomento de políticas sociais.

A despeito desta menor autonomia abstrata, para aquelas localidades sem economia forte, ou mesmo capitais com grande concentração demográfica, esses repasses são indispensáveis para o equilíbrio das contas públicas. Representam importantes receitas para os entes periféricos, sem as quais certamente haveria déficit público e prejuízo para exercício dos poderes inerentes à autonomia financeira. (LOPES FILHO, 2018, p. 53).

2.2. Transferências voluntárias na premissa da Administração Pública

Em sede de concepção, as Transferências Voluntárias, ancorada no art. 25, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, são a *“entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”*, instrumentalizadas mediante celebração de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria.

Nessa interpretação, alude-se os termos de (PRADO, 2003, apud MURILLO, 2014, p.13):

As transferências voluntárias são fluxos de recursos que, por definição e natureza, são discricionários e, necessariamente, condicionados ou vinculados: os orçamentos superiores transferem recursos para obras e finalidades específicas (convênios) sendo, portanto, aportes que não ampliam diretamente os recursos disponíveis para serem orçados nos governos subnacionais, como ocorre com as transferências livres.

Prosseguindo nesse entendimento, Murillo (2014, p. 13) menciona que:

As transferências de recursos federais, por exemplo, são repassadas por intermédio dos órgãos e entidades da administração pública federal para órgãos e entidades das administrações estaduais, distritais e municipais ou

privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos, bem como atividades de interesse recíproco, desde que a fonte dos recursos seja proveniente do orçamento fiscal ou da seguridade social da União, não sendo a transferência de caráter obrigatório.

Ainda, segundo Murillo (2014, p. 13):

Os principais tipos de instrumentos que viabilizam as transferências voluntárias são os convênios e os contratos de repasse. Os convênios são formalizados para a execução de programas de governo, não visando lucro, conforme será verificado mais adiante. Os contratos de repasse se caracterizam pela transferência de recursos por intermédio de uma instituição financeira pública federal, mandatária da União: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste ou Banco da Amazônia. Hoje os contratos de repasse são utilizados para a execução de programas sociais de habitação, saneamento, infraestrutura urbana, esportes e programas relacionados com a agricultura.

A título de classificação, referencia-se as transferências empreendidas pela União aos entes como constitucionais, legais e voluntárias, mecanismos que exigem coordenação, monitoramento e controle contínuo para se coibir os desvios dos recursos transferidos. A efetividade e eficiência demandadas nessa trajetória postulam a edição contínua de normas e metodologias, as quais exigem responsabilidade e transparência das partes contratantes para alcançar os objetivos definidos em cada convênio administrativo, contrato de repasse ou termo de parceria.

Conceituando, as Transferências Constitucionais são parcelas das receitas de impostos advindos da atividade arrecadatória de competência da União, destacando-se o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE; o Fundo de Participação dos Municípios - FPM; e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Relativamente às Transferências legais consistem em repasses de parcelas das receitas da União, disciplinados em leis específicas, determinando a forma de habilitação, transferência, aplicação e transferências dos recursos, bem como sua prestação de contas. Dentre elas, consignam-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE; o Plano de Ações Articuladas - PAR; e o Fundo Nacional de Saúde - FNS.

A essas transferências, no contexto Brasil, extrai-se das menções do Balanço do Setor Público Nacional -BSPN⁷, ano 2019, base 2018, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional, hospedado no sítio eletrônico⁸, as seguintes definições:

Transferências e Delegações Concedidas compreendem o somatório das variações diminutivas com transferências: intergovernamentais, intragovernamentais, a instituições multigovernamentais, a instituições privadas com ou sem fins lucrativos, a convênios e ao exterior.

Transferências e Delegações Recebidas abrangem o somatório das receitas com transferências intergovernamentais, transferências intragovernamentais, transferências das instituições multigovernamentais, transferências das instituições privadas com ou sem fins lucrativos, transferências de convênios, transferências do exterior, delegações recebidas e transferências de pessoas físicas.

Convém ressaltar que essa publicação congrega as contas de todos os poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, inclusive, o Ministério Público e a Defensoria Pública, alcançando as esferas Federal, Estadual, Distrital e Municipal, em atendimento ao art. 51, da Lei Complementar nº 101/2000 e do Decreto nº 6.976/2009 (Sistema de Contabilidade Federal). A seguir representados:

Tabela 1 - Transferências e Delegações Recebidas

TRANSFERÊNCIAS E DELEGAÇÕES RECEBIDAS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	CONSOLIDADO	
	2018	2018	2018	2018	2017
Transferências Inter Governamentais	969	2.760	37.873	41.602	42.712
Transferências das Instituições Privadas	329	2.385	680	3.394	3.394
Transferências das Instituições Multigovernamentais	0	12.043	24.079	36.122	34.226
Transferências de Consórcios Públicos	0	0	33	33	105
Transferências do Exterior	20	2	2	24	41
Execução Orçamentária Delegada de Entes	0	0	58	58	16
Transferências de Pessoas Físicas	2	16	129	147	153
Outras Transferências e Delegações Recebidas	92.066	1.401	9.128	102.595	71.955
Total das Transferências e Delegações Recebidas	93.386	18.607	71.982	183.975	152.603

Quadro 41 – Demonstração das Variações Patrimoniais (Transferências e Delegações Recebidas)

Fonte: Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional

⁷ O Balanço do Setor Público Nacional - BSPN é o documento oficial que apresenta a consolidação anual, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação – União, estados, Distrito Federal e municípios. A obrigatoriedade da elaboração e divulgação do BSPN foi instituída pelo art. 51, da LRF.

⁸ BRASIL Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: < <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/contabilidade-e-custos/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn>>. Acesso em 10 jun. 2020

Tabela 2 - Transferências e Delegações Concedidas

TRANSFERÊNCIAS E DELEGAÇÕES CONCEDIDAS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	CONSOLIDADO	
	2018	2018	2018	2018	2017
Transferências Inter Governamentais	15.707	353	5.865	21.924	17.263
Transferências a Instituições Privadas	4.289	14.767	19.005	38.061	33.099
Transferências a Instituições Multigovernamentais	0	282	326	608	560
Transferências a Consórcios Públicos	0	117	1.001	1.119	932
Transferências ao Exterior	1.800	9	31	1.840	1.130
Execução Orçamentária Delegada de Entes	0	0	315	315	306
Outras Transferências e Delegações Concedidas	93.962	235	7.986	102.183	70.019
Total das Transferências e Delegações Concedidas	115.758	15.763	34.529	166.050	123.308

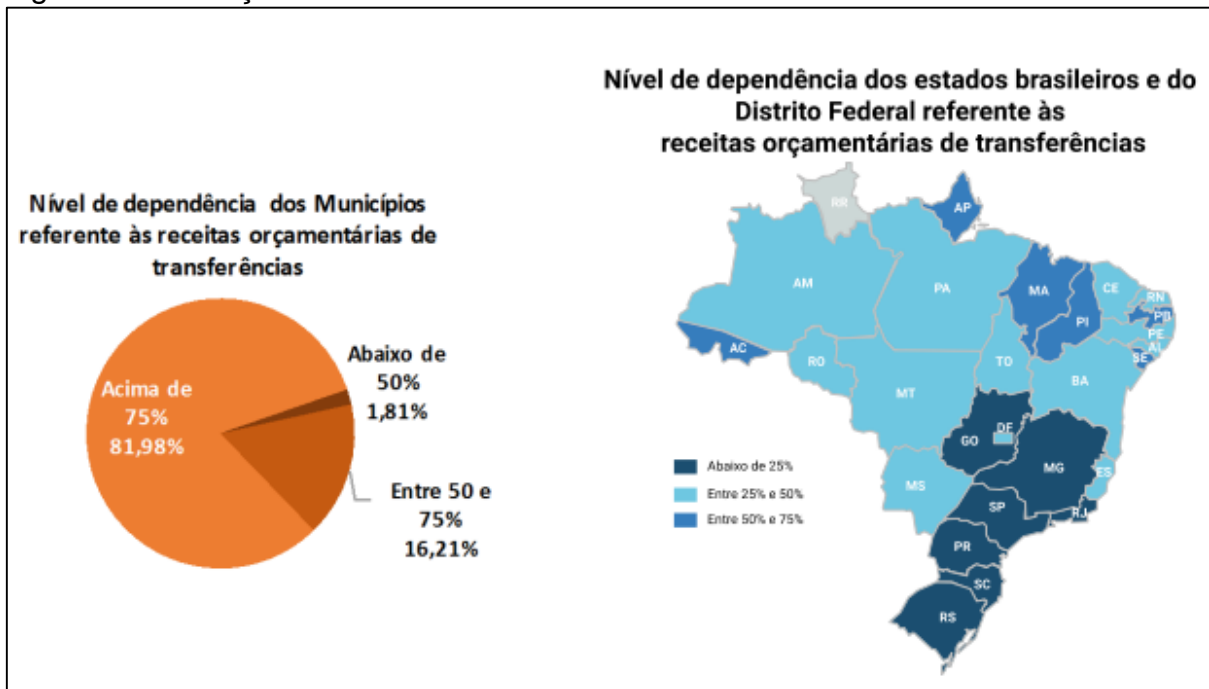
Quadro 48 – Demonstração das Variações Patrimoniais (Transferências e Delegações Concedidas)

Fonte: Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional

Amoldando-se à essa realidade, infere-se a gradativa dependência dos estados brasileiros e do Distrito Federal frente às receitas orçamentárias de transferências. Em estudos recentes, a Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Economia, publicou o Boletim Balanço em Foco, por meio do Balanço do Setor Público Nacional de 2016, acessado mediante sítio eletrônico⁹. A análise, dentre outros dados, apresenta o alto índice dependência de Estados e municípios em relação às transferências, registrando que em 81,98% dos municípios brasileiros, as transferências – tanto federais quanto estaduais – responderam por mais de 75% da receita orçamentária total no ano de 2015. Outra percepção é que os estados situados nas regiões Norte e Nordeste do Brasil são as de maior dependência em comparação com aqueles situados nas regiões Sudeste e Sul.

⁹ Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Boletim+BSPN+em+foco/4de73afb-ade7-4e3d-9bc3-c0a3a65f8d7e>>. Acesso em 20/05/2020.

Figura 1 – Balanço do Setor Público Nacional – Transferências Voluntárias



Fonte: Ministério da Economia/Secretaria do Tesouro Nacional

Em verdade, no propósito de intensificar o aporte de recursos públicos albergados nos orçamentos vigentes, devido a inúmeras conjunturas, crescentes demandas sociais e de infraestrutura *versus* fortes desequilíbrios econômicos, acentuadas frustrações da base arrecadatária, insuficiência de recursos orçamentários e financeiros, dentre outras, rastreia-se fontes alternativas visando aliar o *portfolio* governamental em conjunção às demandas sociais.

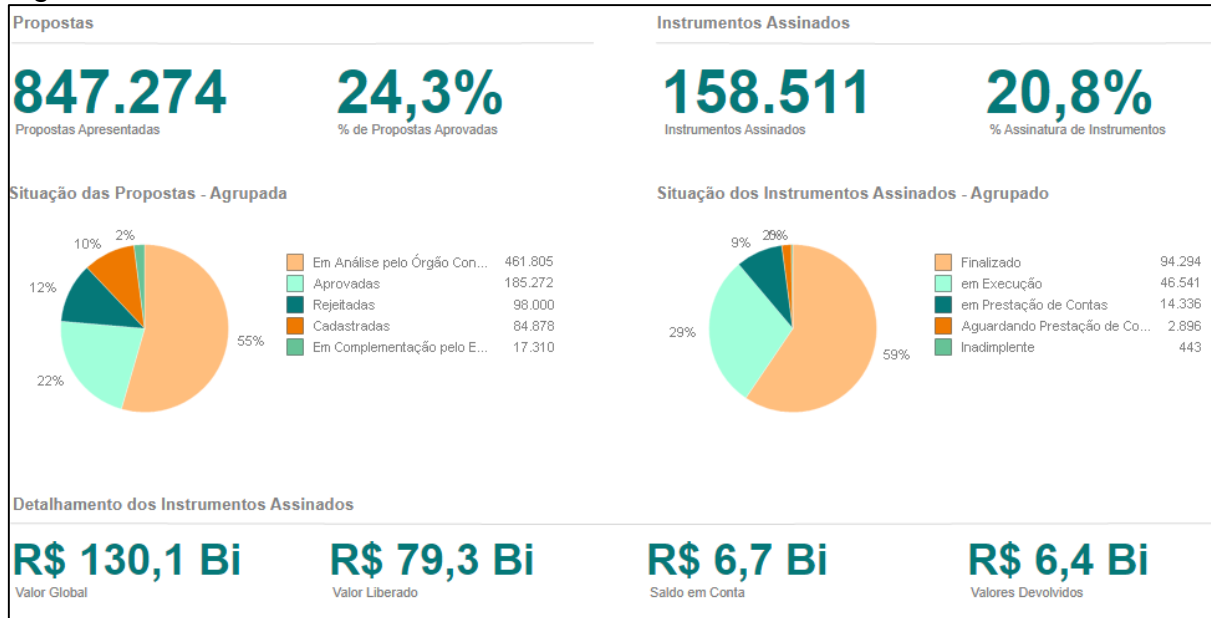
Nesse enquadramento, Carvalho (2009, p. 182) destaca:

[...] quando o texto constitucional estabelece a eficiência como um princípio exposto vinculante de toda a Administração, a sua concretização se impõe na realidade administrativa em que incide o regime jurídico de direito público. Trata-se de mais uma exigência a ser considerada quando a Administração age para concretização do bem comum. Assim, ao escolher os meios através dos quais o Estado buscará satisfazer as necessidades coletivas, é imperioso considerar obrigatória a eficiência em atingir os objetivos públicos.

Por essa lógica, emergem as transferências voluntárias como um instrumento de captação de recursos pelos entes federados, tornando-se uma ferramenta de alargamento do poder da União sobre os Estados, Distrito Federal e Municípios, principalmente, quando se deparam no limite de comprometimento prudencial,

ancorada na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Como ilustração, apresenta-se os dados extraídos da Plataforma + Brasil¹⁰, precedentes do Ministério da Economia.

Figura 2 - Painel de Transferências Abertas contexto Brasil – extrato resumido



Fonte: Ministério da Economia – Plataforma + Brasil.

Em um cenário como esse, a dinâmica econômica e o grau de desenvolvimento institucional pode ser o fiel da balança no complexo e alongado processo que culmina na concreta transformação de transferências voluntárias em bens e serviços públicos, reverberando diagnósticos e contextos que associam de forma determinista o maior volume dessas transferências voluntárias à patologia estatal. Destarte, crescentemente, ocupam lugar de destaque em sistemas federativos marcados por forte assimetria fiscal, tornando-se fundamentais para a compatibilização das disponibilidades financeiras dos governos subnacionais às suas competências.

No que concerne ao rito procedimental para recebimento das transferências voluntárias consta uma miríade de regramentos, requerendo dos entes estatais um

¹⁰ Plataforma + Brasil constitui ferramenta integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União a órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital, municipal, direta ou indireta, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos. Disponível em: <<http://plataformamaisbrasil.gov.br/noticias/painel-online-do-governo-federal-amplia-controle-social-de-convenios>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

elevado grau de eficácia administrativa, sobretudo, no trato das finanças públicas e das relações intergovernamentais.

De outro lado, reporta-se o questionamento acerca da factual desigualdade diante do inevitável intercâmbio federativo, mediante transferências voluntárias recorrendo à intensa celebração de convênios junto à União e, também às contratações de operações de créditos com instituições bancárias nacionais ou estrangeiras na obtenção de alternativas para uma gestão mais equânime. Albuquerque (1999, p. 41) defendia que há disparidade entre a União e demais entes, por esse motivo pontuou que:

Deste bosquejo, emerge nítida a situação de desfavorecimento dos Estados-Membros, à face da União, no quadro atual do federalismo brasileiro. É ele, certamente, político, refletindo-se na debilidade cada vez mais acentuada da autonomia estadual. Mas é político em grau consequencial por que subjaz a desvalia econômico-financeira dos entes federados.

Verifica-se que a interpretação de política pública dentre outros vieses perpassa pelas prerrogativas dos gestores públicos quando da definição de programas e ações governamentais que em parceria com o primeiro setor, Estado e Governo, com o segundo setor, a iniciativa privada e o terceiro setor, envolvendo diversas organizações da sociedade civil que, em um contexto macro, agem diretamente ou por meio de delegação, interferem de modo direto na coletividade, com o intuito de ganhos sociais, econômicos, de renda, dentre outros, como *feedback* de quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Por tudo isso, as parcerias entres os setores público e privado, somando-se as particularidades financeiras e técnicas são imprescindíveis no ganho de eficiência na alocação dos recursos do orçamento fiscal e da seguridade social da União. A propósito, diversos objetos de Políticas Públicas previstos nas peças orçamentárias da União são executados de forma descentralizada, por meio das transferências voluntárias, por parte dos entes subnacionais, acrescidas as entidades privadas sem fins lucrativos. Assim, a inter-relação entre diferentes organizações dos entes federativos, ou entre estas e as entidades privadas sem fins lucrativos, traduz-se em uma alternativa à efetivação de projetos públicos em prol de seu destinatário, a sociedade. Além do que, é uma alternativa no que tange à escassez de recursos de toda ordem dos entes subnacionais.

2.3. O arcabouço legal das Transferências Voluntárias

Em sede normativa, dispõe-se a Lei de Responsabilidade Fiscal, de caráter nacional e, por isso, aplicada sem diferenciação a todos os entes federativos, conceitua transferência voluntária e define, dentre outras, a exigência de regularidade na prestação de contas de convênios, como condicionante para o recebimento dos referidos recursos, *in verbis*:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por **transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira**, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São **exigências para a realização de transferência voluntária**, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

[...]

IV – **comprovação**, por parte do beneficiário, de:

- a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como **quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos**; (sem destaques no original).

Em acréscimo ao referencial teórico, alude-se o Manual Técnico de Orçamento - MTO 2020¹¹, instrumento de apoio aos processos orçamentários da União, o qual traz, dentre outros procedimentos, indicações de como os recursos são empregados mediante transferência financeira, inclusive, a decorrente de descentralização orçamentária para outros níveis de Governo. Processa-se a previsão de Transferências à União às entidades da Administração Indireta e às Transferências aos Estados, Distrito Federal e Municípios, integrando o Fundo a Fundo.

No que corresponde aos pré-requisitos para a efetivação das transferências voluntárias, além das consignadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, pontua-se, como condição *sine qua non*, a existência de dotação orçamentária específica, sendo vedadas as transferências voluntárias com vistas à efetivação de pagamentos de despesas com pessoal, a utilização de recursos transferidos para outras finalidades que não as pactuadas e que o beneficiário comprove, os ditames do art. 25, § 1º, IV, da LRF, *in verbis*:

[...]

¹¹ Ministério da Economia. Manual Técnico de Orçamento - MTO 2020. Edição 2020 (14ª versão): disponibilizada em 18 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2020:mto2020-versao4.pdf>>. Acesso: em 18 ago. 2020.

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

- a)** que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;
- b)** cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
- c)** observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;
- d)** previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

Em que pese suas exigências no disciplinamento das ações de educação, saúde e assistência social, insertas no *caput*, do art. 25, da citada LRF, fica albergada a população, se porventura o ente federado infringir os dispositivos legais, excetuando-se o não cumprimento do limite da despesa total com pessoal, se transgredido o art. 169, § 2º, da CRFB/88. No caso de descumprimento desse dispositivo, suspende-se o repasse de transferências voluntárias concernente às ações na esfera social, concomitantemente, a negativação no Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias - CAUC, à luz da Carta Magna, conjugada com o caráter nacional da Lei Complementar, tencionando a conformidade aos parâmetros estabelecidos, sob pena de infringir o equilíbrio orçamentário, conforme a seguinte alusão:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. [...]

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites. (BRASIL, 1988).

Nessa esfera, as transferências de recursos passaram a ser regulamentadas por lei específica, por meio da edição do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Hoje, em vigor o Decreto nº 8.943, de 27 de dezembro de 2016, dispondo em seu artigo 1º:

Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

Na interpretação dos convênios e contratos de repasse, os incisos I e II, do supracitado artigo e Decreto, definem:

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

II - contrato de repasse - instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União.

Em pertinência aos ritos procedimentais atinentes às modalidades citadas, respaldam-se na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30 de junho de 2016 – PI 424¹². No entanto, a edição da Portaria nº 134, de 30 de março de 2020, suspende a contagem de todos os prazos e autoriza a prorrogação desses instrumentos para cumprimento das condicionantes suspensivas previstas na supradita Portaria Interministerial. Excepcionalidades outorgadas pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020¹³, diante emergência no âmbito da Saúde Pública no País, em razão da pandemia do novo Coronavírus - COVID-19, declarada pela Organização Mundial da Saúde - OMS.

Sublinhe-se que, essa conjuntura tem afetado, sobremaneira, a dinâmica orçamentária e financeira da União e de todos os entes federados, potencializada pela frustração da arrecadação de receita em nível Brasil, requerendo recomposições e reenquadramentos em Programas de Trabalho específicos, voltados às áreas que compõem atividades exclusivas no enfrentamento da COVID-19, além de gestões céleres, pontuais, transparentes e responsáveis.

¹² BRASIL. Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30 de junho de 2016 - estabelece normas para execução do estabelecido no 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, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências.

¹³ BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020 - reconhece, para os fins do art. 65, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

2.4. As transferências voluntárias no âmbito do Governo do Distrito Federal

Na arena do Governo do Distrito Federal, colige-se como linha de atuação o incremento de recursos financeiros não onerosos às unidades orgânicas distritais, mediante a celebração de acordos de transferências voluntárias e dos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, ambos provenientes da União.

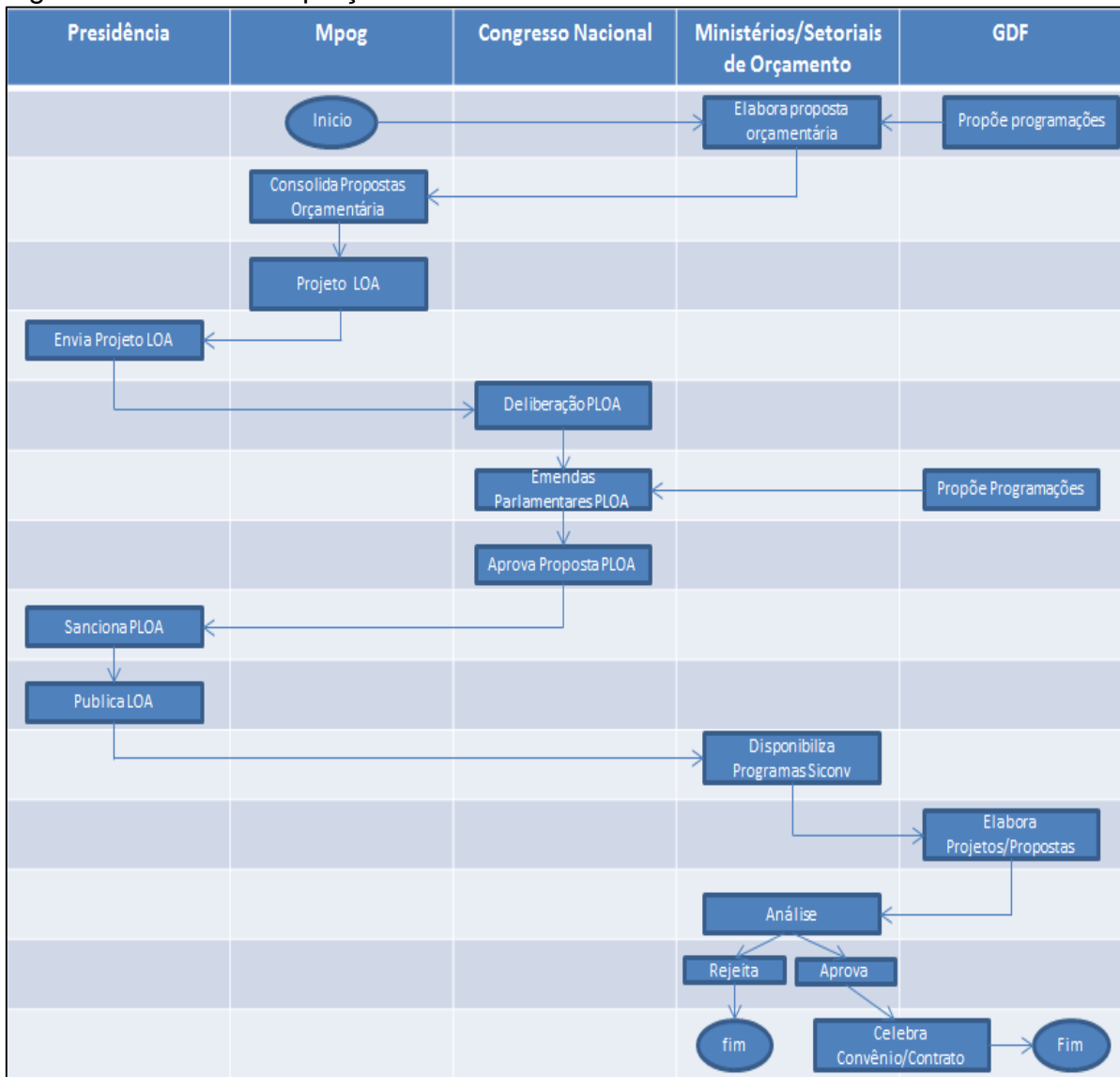
Como agentes mandatários da União, registram-se a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia. No que tange aos acordos realizados por parte dos órgãos governamentais do Distrito Federal, a Caixa é responsável pela totalidade dos contratos de repasse realizados pela Administração Pública local. Há de se dizer que, a captação de recursos das unidades administrativas distritais podem ocorrer em dois momentos distintos no Orçamento Geral da União – OGU, segregados no período anterior e posterior à aprovação da lei de orçamento da União.

Em observância ao ciclo orçamentário são identificadas basicamente quatro etapas, as quais se reportam ao planejamento e elaboração da proposta orçamentária; ao estudo, à discussão e aprovação da lei de orçamento; à execução orçamentária; e à avaliação e controle da execução.

Após a ocorrência dessas etapas, inicia-se o processo de estudo de cenário e rastreamento por recursos voluntários, apoiado na expectativa do plano de gasto do Governo Federal, o qual pode configurar a intenção da União em contemplar planos dos governos subnacionais, visando um planejamento social e econômico global entre os entes federativos. Por essa lógica, visualiza-se no governo distrital duas janelas de oportunidades, nos dois momentos quando se “propõe programações”, ou seja, a inserção de proposituras de políticas públicas nos projetos de leis orçamentárias durante o período de vigência.

Frente a essas etapas é que se mostra como relevante o cenário político, econômico, jurídico, financeiro e técnico. À respeito dos procedimentos para captação desses recursos, ilustra-se o fluxo relativo ao GDF concernente à análise de compatibilidade orçamentária, como se segue:

Figura 3 – Fluxo de captação de recursos no GDF



Fonte: COREV/SUCAP/SPLAN/SEEC.

Em pertinência aos contratos de repasse, discorre-se sobre as exigências e procedimentos para liberação de recursos após sua formalização, por meio do desembolso de contratos assinados e a prestação de contas junto às entidades financiadoras, tendo como um dos requisitos a comprovação de adimplência no CAUC, como se segue:

1. Publicação do extrato do Contrato principal e dos contratos de Garantia e Contragarantia no Diário Oficial do Distrito Federal - DODF;
2. Publicação do extrato do Contrato de Garantia e Contragarantia da União no Diário Oficial da União - DOU, quando houver garantia;
3. Comprovação de regularidade fiscal, trabalhista e previdenciária por meio de consulta ao Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias – CAUC, com *status* “comprovado”;
4. Apresentação da Licença Prévia (LP), com base na legislação ambiental brasileira vigente, conforme a respectiva etapa de projeto/ação, ou

a dispensa ou manifestação quanto a não sujeição ao licenciamento ambiental dos empreendimentos;

5. Apresentação da Licença de Instalação (LI), com base na legislação ambiental brasileira vigente, conforme a respectiva etapa de projeto/ação, ou a dispensa ou manifestação quanto a não sujeição ao licenciamento ambiental dos empreendimentos;

6. Apresentação da Licença de Operação (LO), com base na legislação ambiental brasileira vigente, conforme a respectiva etapa de projeto/ação, ou a dispensa ou manifestação quanto a não sujeição ao licenciamento ambiental dos empreendimentos.

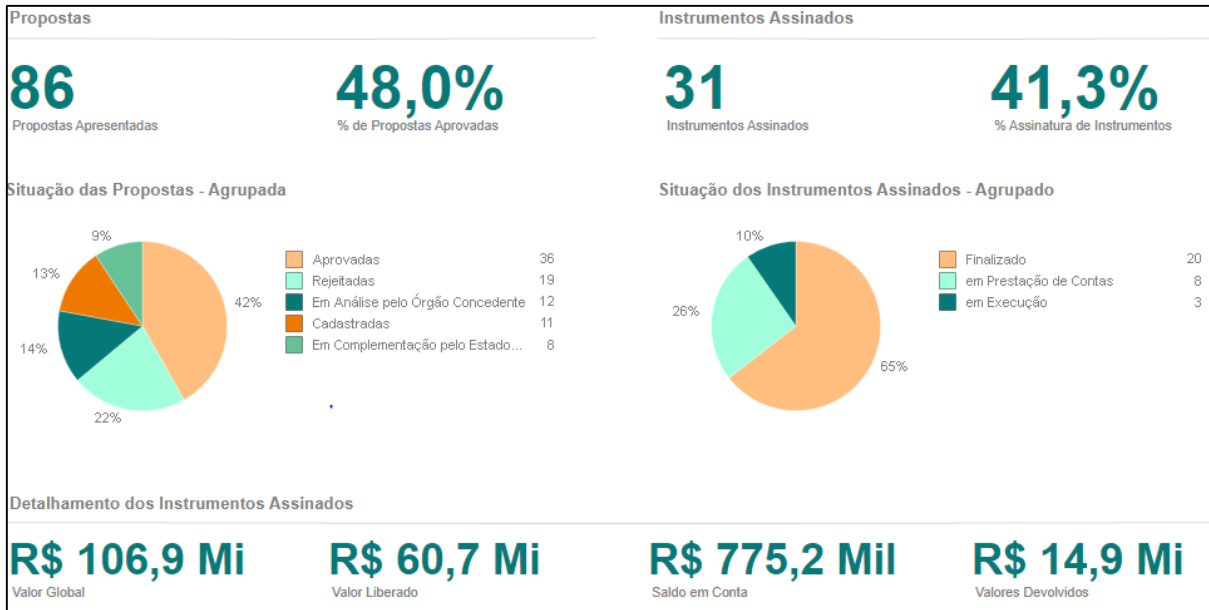
7. Apresentação, quando cabível, de alvarás, Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), e do Cadastro Específico do INSS (CEI), emitidos pelos respectivos órgãos competentes, conforme a respectiva etapa dos investimentos, ou as suas dispensas formais, emitidas pelos respectivos órgãos competentes; e

8. Apresentação, para o caso de investimentos em atividades que se utilizam de recursos hídricos, da outorga pelo Poder Público dos direitos dos usos de recursos hídricos (Outorga de Água) ou protocolo de requerimento da outorga validado pelo órgão competente ou sua dispensa formal emitida pelo órgão competente.

Somam-se às documentações comprobatórias decorrentes da adimplência do CAUC, dentre outros, a Certidão Negativa de Débitos relativos a Contribuições Previdenciárias – CND ou de Certidão Positiva de Débitos relativos a Contribuições Previdenciárias com efeitos de Negativa – CPEN e do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP.

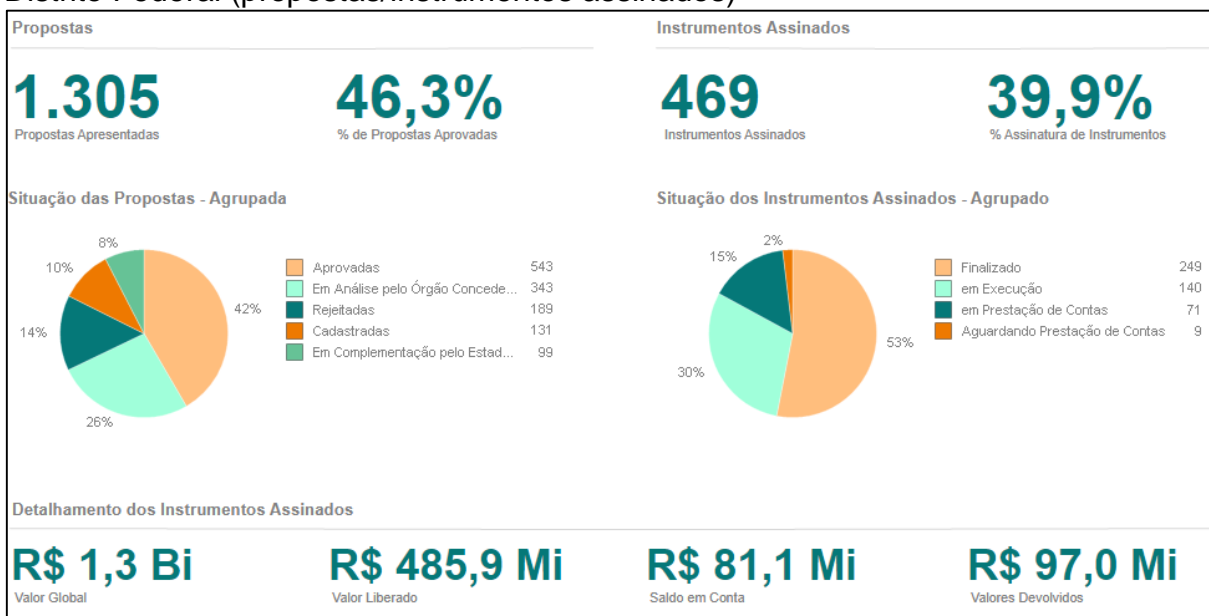
Em termos de proposta e instrumento assinados, o Governo do Distrito Federal apresenta o seguinte cenário: em 2011, início de referência desse trabalho, 86 propostas apresentadas, das quais 31 foram assinadas e, em 2020, 1.305 apresentadas, das quais 469 foram assinadas, conforme demonstrado nos Painéis de Transferências Abertas + Brasil que se seguem.

Figura 4 – Painel de 2011 – Transferências voluntárias, painel 2011 – Governo do Distrito Federal (propostas/instrumentos assinados)



Fonte: Painel de Transferências Abertas + Brasil

Figura 5 - Painel de 2020 – Transferências voluntárias, painel 2020 – Governo do Distrito Federal (propostas/instrumentos assinados)



Fonte: Painel de Transferências Abertas + Brasil

Como se depreende, um acréscimo significativo de quantidade de propostas apresentadas pelos órgãos do GDF à União, ano-base 2011 e ano-base 2020, cifras que transpõem casas decimais, apesar disso, permanece baixo o índice de instrumentos assinados, por período. Contexto esse que, imprime a necessidade cada vez maior de recebimento de recursos por esse instrumento, contudo, desarmônico nas entrelinhas do *modus operandi* para obtê-los.

3. O Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias - CAUC

O Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias - CAUC tem como normas basilares a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as Lei de Diretrizes Orçamentárias, dentre outros normativos correlatos. De início, disciplinado pela Instrução Normativa STN nº 01/2001, com posteriores alterações em 2015 e 2017. Atualmente, regido pela Instrução Normativa Nº 1, de 30 de janeiro de 2019¹⁴.

É de se mencionar que, a comprovação dos requisitos fiscais não disponíveis no Serviço Auxiliar, enumeradas no art. 15, incisos I a V, da Instrução Normativa STN nº 2, de 2012, deverá ser feita diretamente ao concedente, pelo próprio convenente, mediante apresentação de certidões ou documentos válidos que demonstrem, de forma inequívoca, a pertinente regularidade fiscal, na forma da Constituição, da legislação aplicável e da Portaria Interministerial nº 424, de 2016¹⁵.

3.1. Instrumento governamental de acompanhamento de regularidade fiscal

Antes de tudo, cita-se que, o CAUC é um serviço informatizado e disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Economia, o qual alberga informações acerca do cumprimento de requisitos fiscais necessários à celebração de instrumentos para transferência de recursos do governo federal, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, seus órgãos e entidades e pelas Organizações da Sociedade Civil - OSC. Para isso, consolida e espelha em um documento único os

¹⁴ BRASIL. Instrução Normativa nº 1, de 30 de janeiro de 2019 - altera a Instrução Normativa nº 1, de 6 de outubro de 2017, que disciplina a coleta e o fornecimento de informações acerca de requisitos fiscais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a realização de transferências voluntárias, institui o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias, e dá outras providências

¹⁵ BRASIL. Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016 - estabelece diretrizes para execução do estabelecido no 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, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências.

dados recebidos de cadastros de adimplência ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais geridos pelos órgãos e entidades da União.

Por outra forma, é instrumento de controle da gestão fiscal e tributária, de desburocratização e de transparência, permitindo a verificação pelos agentes públicos, de forma célere e unificada, a visualização dos quinze requisitos nele consignados, bem como sua validação diária.

Impende ressaltar que, o objetivo principal dessa ferramenta é simplificar o cumprimento de exigências para a efetivação de transferências voluntárias de recursos federais, além de possibilitar aos convenentes, agilidade e eficiência na comprovação de requisitos fiscais, exigíveis em razão de normas constitucionais e legais; permitir o gerenciamento por parte dos convenentes, por meio de informações de acesso público; prover os concedentes de alternativa para auxiliar a verificação de cumprimento dos requisitos fiscais previstos no ordenamento jurídico, sem a necessidade de apresentação de documentos, em processos que visem à celebração de instrumentos para transferências voluntárias de recursos federais.

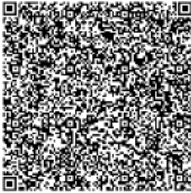


















Enfatiza-se os avanços configurados na nova plataforma de acesso, que além da emissão dos extratos, viabiliza a área de assinantes para recebimento de avisos, via *e-mail*, do *status* de comprovação, do vencimento das certidões de débitos, da edição de legislações correlatas, dentre outros. Outra questão é a emissão de relatórios gerenciais da situação fiscal dos entes e das Organizações da Sociedade Civil. A base de dados provém da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil – RFB, da Procuradoria da Fazenda Nacional - PGFN, da Caixa Econômica Federal – CEF e do Banco Central do Brasil – BACEN.

Outrossim, todas as informações exigidas pelos normativos legais podem ser obtidos de maneira facilitada pelo gestor responsável por realizar a descentralização de recursos federais via convênio ou contrato de repasse, desembolsos financeiros, transferências voluntárias com financiamentos nacionais e internacionais ou instrumentos congêneres, sem a necessidade de produção de documentos físicos, tempo de obtenção, risco de erros e omissões.

Desse modo, os gestores estarão, permanentemente, atualizados sobre o *status* do CAUC e quando inadimplentes deliberarão de modo célere e pontual na

resolução das pendências, a princípio, sem reportar-se aos órgãos federais, simplesmente, à unidade responsável pela demanda. Por derradeiro, ganham os cidadãos e os órgãos de controle governamentais que poderão acompanhar a condição fiscal de cada ente federado de maneira tangível.

Figura 6 - Extrato da tela do CAUC/Governo do Distrito Federal

CAUC		Ministério da Economia - ME			
Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias		Secretaria do Tesouro Nacional - STN			
TESOURO NACIONAL		Atendimento aos Requisitos Fiscais			
CNPJ Pesquisado: o "CNPJ principal" do ente federado abaixo citado Ente Federado: Distrito Federal CNPJ principal: 00.394.601/0001-26 - DISTRITO FEDERAL					
Data Pesquisa: 03/07/2020					
I - Obrigações de Adimplência Financeira					
Item Legal	Fonte	Situação	Validade		
1.1 - Regularidade quanto a Tributos, a Contribuições Previdenciárias Federais e à Dívida Ativa da União	 PGFN/RFB	✓ Comprovado	01/12/2020		
1.3 - Regularidade quanto a Contribuições para o FGTS	 CAIXA	✓ Comprovado	17/07/2020		
1.4 - Regularidade em relação à Adimplência Financeira em Empréstimos e Financiamentos concedidos pela União	 SAHEM	✓ Comprovado	03/07/2020		
1.5 - Regularidade perante o Poder Público Federal	 CADIN	✓ Comprovado	03/07/2020		
II - Adimplemento na Prestação de Contas de Convênios					
Item Legal	Fonte	Situação	Validade		
2.1 - Regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais recebidos anteriormente					
2.1.1 - SIAFI/Subsistema Transferências	 SIAFI/Subsistema Transferências	✓ Comprovado	03/07/2020		
2.1.2 - SICONV	 SICONV	✓ Comprovado	03/07/2020		
III - Obrigações de Transparência					
Item Legal	Fonte	Situação	Validade		
3.1 - Encaminhamento do Relatório de Gestão Fiscal - RGF	 STN/SICONFI	✓ Comprovado	30/09/2020		
Item Legal					
3.2 - Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO					
3.2.2 - Encaminhamento do Relatório Resumido de Execução Orçamentária ao Siconfi	 SICONFI	✓ Comprovado	30/07/2020		
3.2.3 - Encaminhamento do Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária ao Siope	 SIOPE	✓ Comprovado	30/03/2021		
Item Legal					
3.3 - Encaminhamento das Contas Anuais	 STN/SICONFI	✓ Comprovado	31/05/2021		
3.4 - Encaminhamento da Matriz de Saldos Contábeis	 STN/SICONFI	✓ Comprovado	31/07/2020		
3.5 - Encaminhamento de Informações para o Cadastro da Dívida Pública - CDP	 SADIPEM	✓ Comprovado	03/07/2020		
IV - Adimplemento de Obrigações Constitucionais ou Legais					
Item Legal	Fonte	Situação	Validade		
4.1 - Exercício da Plena Competência Tributária	 STN/SICONFI	✓ Comprovado	31/05/2021		
4.2 - Aplicação Mínima de recursos em Educação	 FNDE/SIOPE	✓ Comprovado	30/01/2021		
4.3 - Aplicação Mínima de recursos em Saúde	 MS/SIOPS	✓ Comprovado	03/07/2020		
4.4 - Regularidade Previdenciária	 SPPS	✓ Comprovado	15/12/2020		
4.5 - Regularidade quanto à Concessão de Incentivos Fiscais	 CONFAZ/MF	✓ Comprovado	03/07/2020		

Fonte: CAUC/STI

3.2. Especificação dos requisitos fiscais

Em síntese, na formalidade da especificação dos quinze requisitos fiscais supratranscritos, indica-se, a seguir, a descrição de cada item com suas respectivas legislações, quais sejam:

Em pertinência ao item I – Obrigações de Adimplência Financeira, têm-se:

- 1.1 Regularidade quanto a Tributos, a Contribuições Previdenciárias Federais e à Dívida Ativa da União

A prova de regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional será efetuada mediante apresentação de certidão expedida conjuntamente pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, referente a todos os créditos tributários federais e à Dívida Ativa da União - DAU por elas administrados. Como referência normativa, observa-se o art. 195, § 3º, da CRFB/88; o art. 25, IV, § 1º, “a”, da LRF; e o art. 22, III, da PI 424.

- 1.3 Regularidade quanto a Contribuições para o FGTS

Esse requisito, reporta-se aos dados do Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – CRF/FGTS, cuja comprovação de regularidade se deve ao depósito das parcelas devidas a servidores quando de livre provimento, no caso da Administração Direta, ou empregados públicos quando da indireta. Como base legal, aduz-se o art. 29, IV e art. 116, todos da Lei nº 8.666/93, bem como o art. 22, V, da PI 424.

- 1.4 Regularidade em relação à Adimplência Financeira em Empréstimos e Financiamentos concedidos pela União

A esse requisito está condicionado o cumprimento dos pagamentos financeiros relativos a empréstimos e financiamento concedidos pela União, pagos diretamente às instituições financiadoras, Caixa Econômica ou Banco do Brasil, ou, ainda, diretamente à Secretaria do Tesouro Nacional. A título de referência, o art. 25, § 1º, IV, “a”, da LRF e o art. 22, VII, da PI 424.

- 1.5 Regularidade perante o Poder Público Federal

Este requisito refere-se à adimplência financeira de Empréstimos e Financiamentos concedidos pela União, administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN. Verifica-se a regularidade, por meio de consulta ao Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN, acerca de possível existência de débitos perante os órgãos e entidades do Poder Público Federal. O Banco Central é o órgão que registra todas as situações de débito para com o poder público federal. O referencial normativo encontra-se inserto nos arts. 2º e 6º, da Lei nº 10.522/02 e no art. 22, IV, da PI 424.

No tocante ao item II – Obrigações de Transparência, tem-se:

- 2.1 Regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais recebidos anteriormente

Para este requisito se condiciona o cumprimento das exigências à realização de transferências voluntárias, onde a prestação de contas é obrigatória à 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, assuma obrigações de natureza pecuniária, em observância ao disposto no art. 25, IV, § 1º, “a”, da LRF e do art. 22, VI, da PI 424.

Em relação ao item III – Obrigações de Transparência, integram:

- 3.1 Publicação do Relatório de Gestão Fiscal – RGF

Assenta-se como condicionante de adimplência deste requisito, o encaminhamento do Relatório de Gestão Fiscal – RGF dos Poderes e órgãos abrangendo a Administração Direta, autarquias, fundações, fundos, empresas públicas e sociedades de economia mista, beneficiários de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, para manutenção de suas atividades, excetuadas aquelas empresas que recebem recursos exclusivamente para aumento de capital oriundos de investimentos do respectivo ente. Todos os órgãos e entidades, mesmo que sejam mantidos com recursos próprios, parcial ou totalmente são abrangidos; a exceção neste caso, somente para as empresas públicas e de economia mista que são mantidas totalmente com seus recursos próprios e que são denominadas empresas estatais independentes. No que tange ao atendimento dos pressupostos do

art. 51, § 2º e do art. 55, § 3º, ambos da LRF; do art. 22, XIX, item 1, da PI 424; bem como do art. 3º, II, “b”, e art. 17, § 1º, I, da P549.

- 3.2 Publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO é exigido pela CRFB/88, a qual estabelece em seu artigo 165, § 3º, que o Poder Executivo o publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre. A regularidade de publicação do RREO é cumulativa desde 2017 (bianual). Assinala-se que o RREO e seus demonstrativos abrangerão os órgãos da Administração Direta e entidades da Administração Indireta, de todos os Poderes, constituídos pelas autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas e sociedades de economia mista que recebem recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, inclusive sob a forma de subvenções para pagamento de pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária. A base legal, além da CRFB/88, alude o art. 51, § 2º e art. 52, ambos da LRF; o art. 22, XIX, item 2, da PI 424; e o art. 3º, II, “a” e o art. 17, § 2º, II, da P549.

- 3.3 Encaminhamento das Contas Anuais

A consolidação nacional das contas anuais dos entes da Federação é feita anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, a partir das informações encaminhadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, além de agregar os dados da União, com fulcro nos Demonstrativos Contábeis citados na Lei nº 4.320/1964. Assim, verifica-se a consolidação das contas relativas ao exercício anterior, em atendimento ao disposto no art. 51, da LRF; no art. 22, XIX, item 3, da PI 424; e no art. 3º, I e art. 17, § 3º, ambos da Portaria nº 549, de 7 de agosto de 2018 - P549.

- 3.4 Encaminhamento da Matriz de Saldos Contábeis

A matriz de saldos contábeis congrega informações pormenorizadas, extraídas diretamente da contabilidade do ente federado, com o fito de gerar relatórios contábeis e demonstrativos fiscais exigidos pelo art. art. 48, § 2º, da LRF, os quais estão consubstanciados no art. 22, XIX, item 4, da PI 424; e do art. 3º, IV e no art. 17, § 4º, ambos da P549.

- 3.5 Encaminhamento de Informações para o Cadastro da Dívida Pública – CDP

O Cadastro da Dívida Pública é o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa de todos os entes subnacionais, municípios, estados e Distrito Federal, a que se reporta o art. 32, § 4º, da LRF, e do art. 27, da Resolução do Senado Federal - RSF nº 43/2001; inclusive, é um espelho detalhado do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida e das garantias concedidas do Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores, consignados no Relatório de Gestão Fiscal - RGF. Como normativos, traz-se, também o art. 48, §§ 2º e 3º, da LRF; o art. 22, XX, da PI 424; e o art. 1º, § 1º, da P569.

No que tange ao item IV - Adimplemento das Obrigações Constitucionais e Legais, constam:

- 4.1 Exercício da Plena Competência Tributária

O Exercício da Plena Competência Tributária constitui-se no cumprimento da obrigação de instituir, de prever e de arrecadar os impostos de competência constitucional do Ente Federativo a que se vincula o conveniente, conforme dispõe o parágrafo único, do art. 11, da LRF, com validade até 30 de abril do exercício subsequente, para os Municípios, e até 31 de maio do exercício subsequente, para os Estados e para o Distrito Federal. De acordo com a Portaria nº 55, de 18 de janeiro de 2018, a adimplência desse requisito será observada pela gravação, pelo Chefe do Poder Executivo por meio de certificação digital, do Atestado de Plena Competência Tributária no Siconfi, referente ao exercício anterior. A base normativa, além da LRF, incide o art. 22, I, da PI 424; art. 3º, III e do art. 17, § 5º, V, ambos da P549.

- 4.2 Aplicação mínima de recursos em Educação

Com relação a esse requisito fiscal, Aplicação Mínima de Recursos na Área da Educação, constitui-se na aplicação anual, na manutenção e desenvolvimento do ensino, do percentual mínimo de vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, cujos dados do exercício encerrado devem ser fornecidos pelo Ente Federado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, para processamento pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE, sistema informatizado, instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos públicos de educação da União, Estados, do Distrito

Federal e dos Municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas. O escopo legal ancora-se no art. 212, da CRFB/88; no art. 25, IV, § 1º, “b”, da LRF; e no art. 22, VIII, da PI 424.

- 4.3 Aplicação Mínima de Recursos em Saúde

Aplicação mínima de recursos na área da Saúde, constitui na aplicação anual, em ações e serviços públicos de saúde, dos percentuais mínimos da receita resultante de impostos, compreendida e proveniente de transferências. Os dados considerados para fins de apuração da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde de um exercício financeiro, conforme art. 15, §2º, da Portaria nº 53, de 16 de janeiro de 2013, do Ministério da Saúde, são aqueles fornecidos pelo Ente Federado ao Ministério da Saúde, para processamento pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - SIOPS, relativos ao último bimestre do exercício, com validade até a data de 30 de janeiro do exercício subsequente. Esse requisito obedece aos ditames do art. 198, § 2º, II e III, da CRFB/88; arts. 6 a 8, da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012; do art. 25, IV, § 1º, “b”, da LRF; e do art. 22, IX, da PI 424.

- 4.4 Regularidade Previdenciária

A Regularidade Previdenciária constitui-se pela observância dos critérios e das regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, cujo Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP é emitido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS do Ministério da Previdência Social - MPS. A base normativa funda-se no art. 7º, da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e no art. 22, II, da PI 424.

- 4.5 Regularidade quanto à Concessão de Incentivos Fiscais

Requisito exigido à luz do art. 6º, da Lei Complementar nº 160, de 7 de setembro de 2017, o qual assevera que a concessão ou a manutenção de isenções, incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais em desacordo com os normativos vigentes, implica a sujeição da unidade federada responsável aos impedimentos previstos no art. 23, § 3º, I, II e III, da LRF, pelo prazo em que perdurar a concessão ou a manutenção das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-

fiscais. Observados, também, o art. 22, XXI, PI 424 e do art. 8º da Portaria nº 76, de 26 de fevereiro de 2019, do Ministério da Economia.

3.3. A gestão do CAUC no Governo do Distrito Federal

O Governo do Distrito Federal, por meio da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, tem em sua estrutura administrativa, na proposta de manutenção da regularidade fiscal do CAUC, a Coordenação de Acompanhamento de Regularidade dos Órgãos Governamentais - COARG, unidade orgânica de direção e supervisão, diretamente subordinada à Subsecretaria de Captação de Recursos, destacando-se a competência de:

- I - propor medidas, no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal, no intuito de que sejam mantidas, pelos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, as provas de regularidade jurídica, fiscal, econômico-financeira e administrativa, visando ao atendimento de todas as exigências previstas no Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias - CAUC;
- II - acompanhar, de forma sistemática e permanente, a execução das medidas constantes em legislação normativa, regulamentadora da regularidade do CAUC no Distrito Federal, de modo a assegurar seu efetivo cumprimento;
- III - promover a articulação entre os órgãos federais e distritais e notificá-los quanto à existência de registro de inadimplências consignadas no CAUC e no Relatório de Situação Fiscal e Complementar da Receita Federal do Brasil, bem como monitorar a regularização;
- IV - proceder à renovação da Certidão de Débitos do CNPJ Principal do Distrito Federal e órgãos vinculados, emitida pela Receita Federal do Brasil/Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;
- V - indicar medidas preventivas, junto aos órgãos da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal, com o fito de coibir as inscrições no CAUC;
- VI - proceder às aferições periódicas da atualidade das provas de regularidade do CAUC/SIAFI e elaborar os relatórios gerenciais com os resultados alcançados;
- VII - exercer outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação.

Em referência à atuação junto aos órgãos da Administração Direta¹⁶ e Indireta do DF¹⁷ no cumprimento das legislações editadas pelos órgãos federais, destacando-

¹⁶ Administração Direta do Governo do Distrito Federal: Administrações Regionais, Arquivo Público/DF, Câmara Legislativa/DF, Controladoria Geral/DF, Corpo de Bombeiros Militar/DF, Defensoria Pública/DF, Fundos, Fundações, Institutos, Secretarias de Estado, Superintendências das Regiões de Saúde, Tribunal de Contas/DF, Tribunal de Justiça/DF, Polícia Civil/DF, Polícia Militar/DF e a Vice-Governadoria.

¹⁷ Administração Indireta do Governo do Distrito Federal: Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas, a saber: AGEFIS, ADASA, CODHAB, CODEPLAN, DER, DETRAN, DFTRANS, EMATER, FAP, FEPECS, FUNAP, HEMOCENTRO DE BRASÍLIA, METRO,

se as originárias da Secretaria do Tesouro Nacional, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Receita Federal do Brasil, vinculados ao Ministério da Fazenda, exige-se o monitoramento diário, articulação e gestões administrativas, visando o efetivo cumprimento do Decreto nº 35.109, de 28 de janeiro de 2014¹⁸.

A relevância do CNPJ adimplente alcança todos os órgãos da Administração Direta, haja vista a vinculação ao CNPJ Principal do Distrito Federal, sendo, portanto, responsabilidade de cada órgão manter-se em situação de regularidade, vez que as contratações são condicionadas à apresentação de todas as certidões exigidas por lei, no momento da assinatura do convênio ou contrato de repasse, devendo estar atualizada para verificação junto aos cadastros dos órgãos responsáveis, quanto à existência de certidões negativas de débito. Atualmente, são 132 CNPJ's da Administração Direta vinculados ao CNPJ do DF, destacando que caso um CNPJ de qualquer órgão esteja inadimplente, negativa todos os outros, não sendo possível a renovação das certidões de débitos – CND ou CPEN. Quanto aos órgãos da Administração Indireta, apesar de não vinculados ao CNPJ Principal são monitorados, no intuito de garantir a regularidade fiscal dos mesmos.

À guisa desses requisitos, mostra-se, a seguir, o cenário do CAUC, período de 2011 a 2020, no Governo do Distrito Federal. Nesse universo, comportam todos os registros de pendências inscritas, administração direta e indireta do GDF, como forma de conhecimento e controle, apesar de, somente os registros da administração direta impactarem no CNPJ Principal. Das 1.350 pendências incluídas, foram 1.340 regularizadas, equivalente a 99,3% dos registros, destacando-se que as remanescentes se reportam à 5 pendências de órgãos da Administração Indireta alusivas à regularidade quanto a Tributos Federais, Contribuições Previdenciárias e Dívida Ativa da União¹⁹; e 5 pendências referentes ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN²⁰.

TERRACAP, TCB, FUNDAÇÃO JARDIM ZOOLOGICO DE BRASILIA, INAS, INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS HÍDRICOS/DF, IPREV/DF, PROCON e SLU.

¹⁸ DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 35.109, de 28 de janeiro de 2014 - estabelece regras a serem observadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal para a manutenção da regularidade jurídica, fiscal, econômico-financeira e administrativa, e dá outras providências.

¹⁹ AGEFIS; Fundação Jardim Zoológico de Brasília; Fundação Educacional do DF (em liquidação); DFTRANS e EMATER.

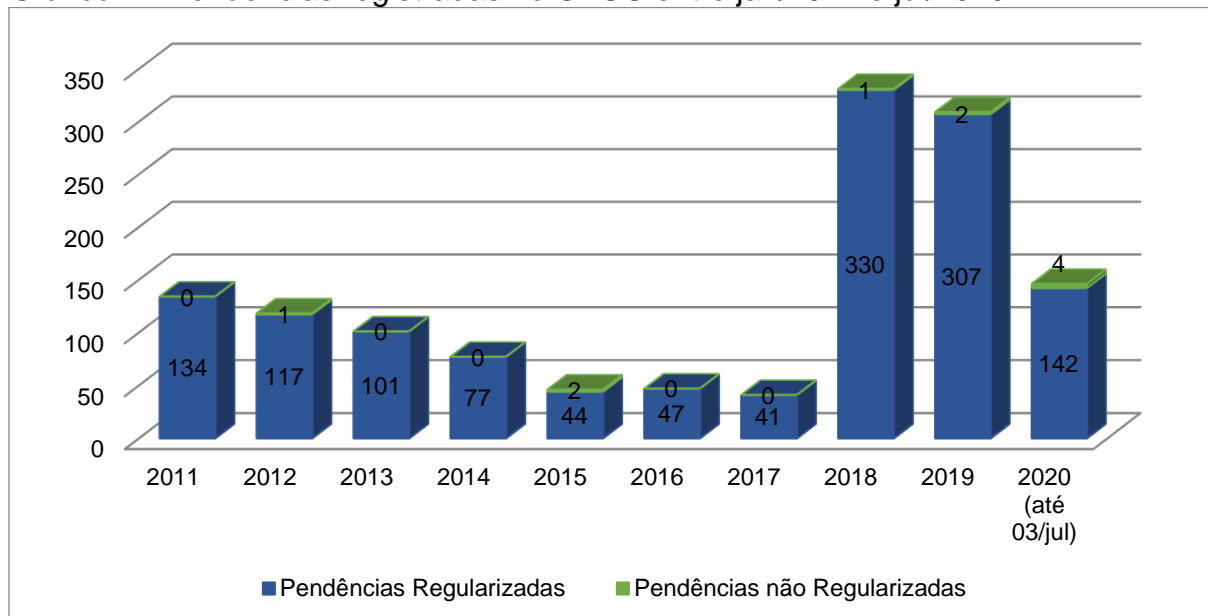
²⁰ SLU; FUNAP; EMATER, Fundação Jardim Zoológico de Brasília e NOVACAP.

Tabela 3- Demonstrativo de registros do CAUC- 2011 a 2020

Requisito	Pendências Regularizadas		Pendências não Regularizadas		Total
	Qtd.	%	Qtd.	%	
1.1. Tributos Federais, Contribuições Previdenciárias e Dívida Ativa da União	508	99,0%	5	1,0%	513
1.2. Contribuições Previdenciárias (inativo)	146	100,0%	0	0,0%	146
1.3. Contribuições para o FGTS	253	100,0%	0	0,0%	253
1.4. Regularidade quanto à Adimplência em Empréstimos concedidos pela União	8	100,0%	0	0,0%	8
1.5. CADIN	260	98,1%	5	1,9%	265
2.1. Prestação de Contas de Convênios	99	100,0%	0	0,0%	99
3.1. Publicação do Relatório de Gestão Fiscal - RGF	12	100,0%	0	0,0%	12
3.2. Publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO	14	100,0%	0	0,0%	14
3.3. Encaminhamento das Contas Anuais	2	100,0%	0	0,0%	2
3.4. Encaminhamento da Matriz de Saldos Contábeis	11	100,0%	0	0,0%	11
3.5. Encaminhamento de Informações para o Cadastro da Dívida Pública - CDP	2	100,0%	0	0,0%	2
4.1. Exercício da Plena Competência Tributária	1	100,0%	0	0,0%	1
4.2. Aplicação Mínima de recursos em Educação	8	100,0%	0	0,0%	8
4.3. Aplicação Mínima de recursos em Saúde	11	100,0%	0	0,0%	11
4.4. Regularidade Previdenciária	5	100,0%	0	0,0%	5
4.5. Regularidade quanto à Concessão de Incentivos Fiscais	0	0,0%	0	0,0%	0
Total	1.340	99,3%	10	0,7%	1.350

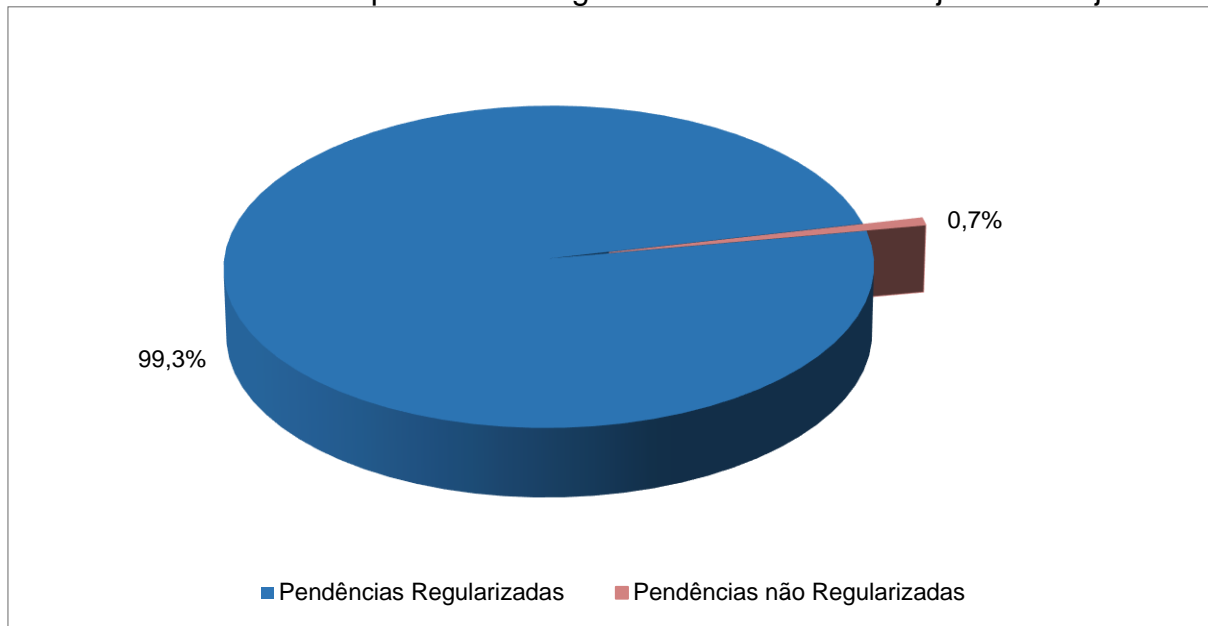
Fonte: COARG/SUCAP/SEEC (baseado no dados do CAUC/STI)

Gráfico 1 - Pendências registradas no CAUC entre jan/2011 e jul/2020



Fonte: COARG/SUCAP/SEEC (baseado no dados do CAUC/STI)

Gráfico 2 – Percentual de pendências registradas no CAUC entre jan/2011 e jul/2020



Fonte: CAUC/SIAFI

Diante desses dados, apresenta-se uma conjuntura bem favorável do Governo do Distrito Federal perante a outros entes federados, haja vista, dentre outras razões, sistematização, proatividade e efetividade no acompanhamento e resolução das demandas que consistem os requisitos do CAUC, os quais exigem ações concatenadas da Secretaria de Economia do Distrito Federal, desenvolvidas pela Coordenação de Acompanhamento de Regularidade dos Órgãos Governamentais, vinculada à Subsecretaria de Captação de Recursos junto aos órgãos do Governo.

3.4. O panorama do CAUC na perspectiva dos Municípios

Por outro enfoque, apresenta-se um levantamento realizado pela Central de Dados da Confederação Nacional de Municípios - CNM²¹, em agosto de 2019, apontando que, em média, 60% dos Municípios brasileiros estão inaptos no Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias -CAUC. Segundo o estudo, no Amapá, 100% dos Municípios estão negativados, de acordo com matéria publicada no sítio institucional²², em 22 de agosto de 2019, a qual diz: *“a preocupação é que a negativa apresentada no Cauc impede os Municípios de receberem transferências*

²¹ A Confederação Nacional de Municípios – CNM é uma organização independente, apartidária e sem fins lucrativos e sua atuação está voltada à representação político-institucional dos municípios junto ao Governo Federal e ao Congresso Nacional e ao fortalecimento da gestão municipal.

²² Levantamento publicado em agosto de 2019. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/municipios-tem-dificuldades-em-atender-as-exigencias-do-cauc-alerta-cnm>>. Acesso em: 24 de ago. de 2019.

voluntárias e realizar operações de crédito para financiamentos e investimentos, o que pode prejudicar o atendimento das políticas públicas locais”.

Com base na pesquisa, atualmente, cerca dos itens com maiores dificuldades de atendimento estão o 3.2 – encaminhamento do relatório resumido da execução orçamentária com mais de 2.300 Municípios negativados; seguidos do item 1.1 – regularidade quanto a tributos, contribuições previdenciárias federais e dívida ativa da União com mais de 1.500 Municípios negativados; e do item 1.5 – regularidade do poder público federal com quase 1.200 Municípios negativados.

Há se de ressaltar que, nos últimos dois anos, os requisitos vêm sendo introduzidos, com exíguo prazo de tempo para implementação, sem que os atuais sistemas informacionais sejam compatíveis com os da União, tenham servidores suficientes e com a qualificação exigida para desempenho dessas demandas, além da falta de percepção da realidade econômica das regiões que albergam diversos municípios, como Nordeste, Sudeste e Sul comparadas ao Centro-Oeste e Norte.

Destarte, diante de contextos como esse, os entes estão buscando a alternativa da judicialização, por meio de liminares, como forma de obter a suspensão da inadimplência do CAUC, a fim de dar continuidade às ações de incremento dos recursos próprios, mediante recursos externos. Oportunamente, ratifica-se que, a implementação do serviço CAUC foi um avanço na esfera administrativa e uma excelente ferramenta de controle.

Por fim, em outra matéria recém publicada²³, no dia 20 de maio do corrente, a Confederação consoante ao Municípios, conduz o seguinte destaque: *“Com negativação no CAUC, 3.757 Municípios seguem impedidos de receber repasse”*, a qual transcrevo, *in verbis*:

Em meio a pandemia do novo Coronavírus (Covid-19), que assola o país, 3.757 Municípios não conseguiram manter em dia todos os 15 quesitos exigidos pelo Sistema Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (Cauc). São diversas declarações e obrigações obrigatórias para o primeiro quadrimestre do ano e, estando inadimplentes, os Municípios seguem impedidos de receber transferência voluntária e contratar operações de crédito.

²³ Notícia veiculada em 20 de maio de 2020 no sítio eletrônico da CNM. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/com-negativacao-no-cauc-3-757-municipios-seguem-impedidos-de-receber-repasse>>. Acesso em 21 de ago. 2020

O número representa mais de 65% do total de Municípios do Brasil. Comparado ao dia 24 de março, houve aumento de 8,5%; já, que naquele período, 3.452 Municípios estavam nesta situação. Para a Confederação Nacional de Municípios (CNM), o crescimento demonstra que cada vez mais aumentam as dificuldades de os gestores municipais manterem as obrigações em dia e, conseqüentemente, receberem recursos essenciais para garantir a manutenção de ações de infraestrutura, serviços e também a circulação de dinheiro nas cidades.

Entre os principais itens responsáveis pelo aumento de inadimplentes estão os relacionados ao grupo II do Cauc, em que são elencadas as Obrigações de Transparência, com destaque para o encaminhamento de dados ao sistema de educação (Siope) e da Matriz de Saldos Contábeis (MSC) com 2.400 e 2.100 Municípios inadimplentes, respectivamente.

Estudos como esses retratam, a dependência econômica e financeiras dos municípios, caracterizados por um desequilíbrio vertical quando comparados a outros entes da Federação. Percebe-se que, o alto grau de inadimplemento registrados no CAUC, na ordem de 67,5%, de 3.757 registros, nos quinze requisitos fiscais, exibem as disparidades econômicas, orçamentárias e fiscais, ausência de estruturas orgânicas, quem sabe, de logística, gerenciamento e negociação dos gestores e equipes junto a seus pares e à União. Confrontando, de maneira superficial, ao Governo do Distrito Federal, no enquadramento de dez anos que, dos 1.350 registros, teve 0,7% de inadimplemento, demandas ainda não resolvidas advindas de órgãos da administração indireta, por questões outras ou semelhantes.

Outra característica percebida nessa questão do fluxo vertical de recursos, da União aos estados e municípios é o outro ciclo, o recebimento desses valores pelos municípios por esses estados-membro, ou seja, a dependência gerada, inclusive, pela falta de autonomia econômica, ensejando a competitividade entre diversos municípios diante do mesmo ente estatal, não somente, pelo fator da base arrecadatória alusiva ao sistema tributário que, por vezes, inviabiliza o cumprimento de suas obrigações e, conseqüentemente, o adimplemento do CAUC. Soma-se, também as intervenções de natureza política e administrativa, o que pode direcionar o implemento de determinadas políticas públicas e desviar a equidade entre os recursos disponibilizados, culminando em maior disparidade regional, social e cultural, por isso, a repartição igualitária e justa das receitas entre os municípios, faz-se urgente, com o fito de assegurar princípios constitucionais.

De forma ilustrativa, apresenta-se o panorama publicado que integra a matéria em comento.

Tabela 4 – Negativação no CAUC relativo à 3.757 Municípios
 Situação dos Municípios do Brasil - CAUC (18/05/2020)

Código do Itens	Exigências	Situação				Apto
		Apto	Inapto	% Apto	% Inapto	
I - Obrigações de Adimplência Financeira		3.937	1.631	70,7%	29,3%	Não
1.1	Regularidade quanto a Tributos, a Contribuições Previdenciárias Federais e à Dívida Ativa da União	4.402	1.166	79,1%	20,9%	Não
1.3	Regularidade quanto a Contribuições para o FGTS	5.326	242	95,7%	4,3%	Não
1.4	Regularidade em relação à Adimplência Financeira em Empréstimos e Financiamentos concedidos pela União	5.562	6	99,9%	0,1%	Não
1.5	Regularidade perante o Poder Público Federal	4.281	1.287	76,9%	23,1%	Não
II - Adimplemento na Prestação de Contas de Convênios		4.778	790	85,8%	14,2%	Não
2.1	Regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais recebidos anteriormente	-	-	-	-	-
2.1.1	SIAFI/Subsistema Transferências	4.998	570	89,8%	10,2%	Não
2.1.2	SICONV	5.231	337	93,9%	6,1%	Não
III - Obrigações de Transparência		2.351	3.217	42,2%	57,8%	Não
3.1	Encaminhamento do Relatório de Gestão Fiscal - RGF	4.914	654	88,3%	11,7%	Não
3.2	Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO	-	-	-	-	-
3.2.2	Encaminhamento do Relatório Resumido de Execução Orçamentária ao Siconfi	4.277	1.291	76,8%	23,2%	Não
3.2.3	Encaminhamento do Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária ao Siope	3.119	2.449	56,0%	44,0%	Não
3.3	Encaminhamento das Contas Anuais	4.279	1.289	76,8%	23,2%	Não
3.4	Encaminhamento da Matriz de Saldos Contábeis	3.407	2.161	61,2%	38,8%	Não
3.5	Encaminhamento de informações para o Cadastro da Dívida Pública - CDP	4.452	1.116	80,0%	20,0%	Não
IV - Adimplemento de Obrigações Constitucionais ou Legais		3.540	2.028	63,6%	36,4%	Não
4.1	Exercício da Plena Competência Tributária	4.223	1.345	75,8%	24,2%	Não
4.2	Aplicação Mínima de recursos em Educação	4.668	900	83,8%	16,2%	Não
4.3	Aplicação Mínima de recursos em Saúde	5.558	10	99,8%	0,2%	Não
4.4	Regularidade Previdenciária	5.041	527	90,5%	9,5%	Não
4.5	Regularidade quanto à Concessão de Incentivos Fiscais	-	-	-	-	-
Total Geral		1.811	3.757	32,5%	67,5%	Não

Resumo			
Exigências	Quantidade Municípios		Situação
	Regular	Pendente	
I - Obrigações de Adimplência Financeira	3.937	1.631	Inapto
II - Adimplemento na Prestação de Contas de Convênios	4.778	790	Inapto
III - Obrigações de Transparência	2.351	3.217	Inapto
IV - Adimplemento de Obrigações Constitucionais ou Legais	3.540	2.028	Inapto

Fonte: Confederação Nacional de Municípios

4. CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE

Leciona-se nesse escopo, os contratos administrativos que, em significado abrangente, conferem à Administração Pública, por meio de acordos de vontade entre as partes, cujo objeto reside em uma prestação de dar, fazer ou não fazer, com condicionantes pré-estabelecidas para a consecução de objetivos de interesse público, com parâmetros de cunho consensual, formal, oneroso e *intuitu personae*.

4.1. Contextualização e fundamentos

Na acepção do direito administrativo, convênio “é o acordo levado a efeito entre pessoas jurídicas de direito público, ou entre órgão público e um particular, objetivando uma prestação de serviços de interesse comum”, segundo Diniz (2017, p. 171).

Como já dito anteriormente, contrato de repasse “é o instrumento administrativo usado na transferência dos recursos financeiros por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União”. No Governo do Distrito Federal, a instituição que mais fortemente vem operando essa modalidade de transferência é a Caixa Econômica Federal - CEF, e recentemente, tem-se contratado, também junto ao Banco do Brasil – BB.

Como se nota, é recorrente o emprego pelos entes federados desses instrumentos, almejando o incremento de receita pública no rito da execução de políticas públicas, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, insertos no art. 37, da CRFB/88. No âmbito dessa tônica, entendem Cesar e Monteiro (2008, p.46):

A ausência de remuneração de qualquer de seus signatários constitui a característica básica convênio. Por se tratar de uma parceria, de uma reunião de esforços para se atingir um objetivo comum, tradicionalmente, se convencionava que um dos partícipes se incumbia de fazer a transferência de uma soma de recursos financeiros, destinados a custear despesas relacionadas com o objeto pretendido enquanto ao outro se atribuem tarefas, tal qual a execução propriamente dita do objeto do convênio ou outra que venha a ser convencionada, além de uma parcela de recursos, que podem ser financeiros, humanos, em bens ou em serviços (desde que economicamente mensuráveis) denominada contrapartida.

Ainda nesse escopo, argumentam Cesar e Monteiro (2008, p.46):

Os recursos decorrentes de convênios são de origem vinculadas e destinam-se à execução de programa de trabalho²⁴, projeto/atividade²⁵ ou evento de

²⁴ Programas de trabalho é uma “denominação que se dá ao conjunto de subtítulos, vinculados a ações (projetos, atividades e operações especiais) que serão executados por uma determinada Unidade Orçamentária ou Órgão num determinado exercício”.

²⁵ A atividade consiste num “instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta num produto necessário à manutenção da ação de governo”. (artigo 2º, alínea c, da Portaria nº 42/99). (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 1999).

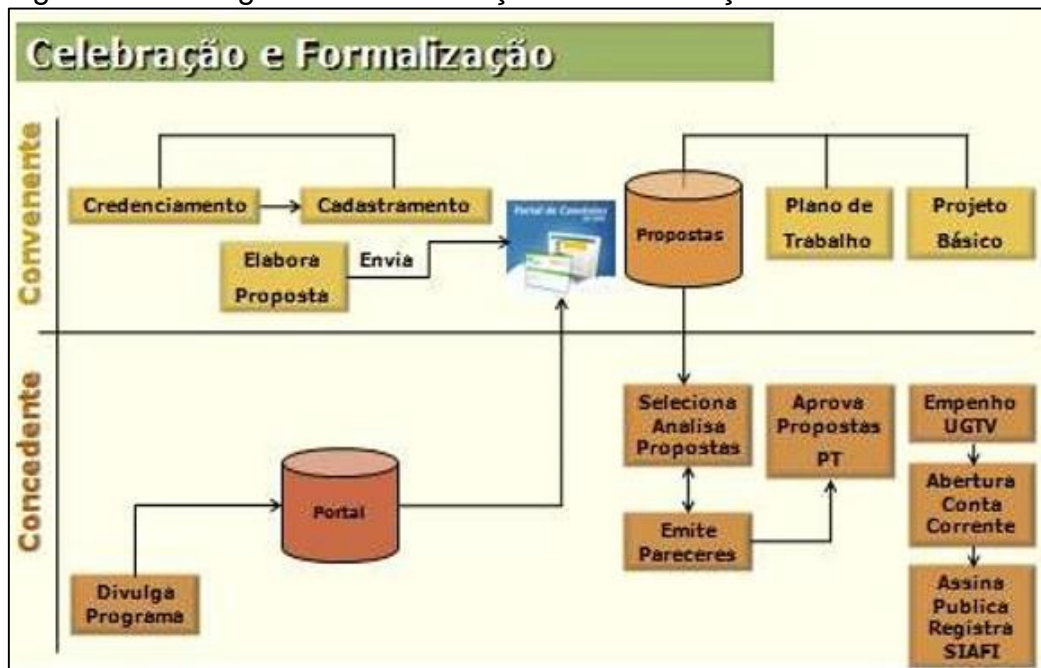
interesse comum ao concedente²⁶ e ao conveniente²⁷, em regime de mútua cooperação. Esses recursos provêm de dotações consignadas no Orçamento Geral da União, transferidos pelos Ministérios e seus respectivos órgãos subordinados e entidades vinculantes, obedecendo à programação constante do Quadro de Detalhamento da Despesa de cada um deles.

De acordo, com Cesar e Monteiro (2008, p. 47):

Para que ocorra a intermediação, é necessário que o órgão responsável pelos recursos a serem transferidos firme com a instituição financeira um instrumento de cooperação, em que serão fixados os termos do acordo da intermediação, inclusive os limites de poderes outorgados. Uma das atribuições da instituição financeira é realizar o acompanhamento da aplicação dos recursos previamente à liberação das parcelas e informar ao gestor do programa governamental sobre a efetividade da aplicação dos recursos.

No que diz respeito às fases, regularmente, são a proposição, celebração/formalização, execução e prestação de contas, inseridas no Decreto nº 8.943, de 2016 e na Portaria Interministerial nº 424, de 2016, mediante o fluxo ilustrado:

Figura 7 – Fluxograma da Celebração e Formalização de Convênio



Fonte: Apostila SICONV – Prestação de contas

²⁶ É o órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinado à execução do objeto do convênio (artigo 1º, parágrafo 1º, inciso II, da Instrução Normativa nº 01/1997).

²⁷ É o órgão da administração pública direta, autárquica e fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo ou organização particular com a qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio". (artigo 1º, parágrafo 1º, inciso III, da Instrução Normativa nº 01/1997).

Relativamente às fases, na referência de Murillo (2014, p. 13), alberga-se:

As principais fases de um convênio são: formalização, execução e prestação de contas. Para cada uma delas existem etapas a serem cumpridas, seguindo as exigências dos dispositivos legais, sendo preciso prestar contas do valor pactuado e do fiel cumprimento do objeto sempre ao final de cada convênio. Além disso, na hipótese de contratações por órgãos e entidades da administração pública na execução dos convênios é obrigatória a aplicação da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93) e demais normas pertinentes, com exceção dos casos previstos em lei.

Nessa lógica, a proposição, dá-se com o processo de solicitação de verbas federais pelos entes, em que se identificam as demandas existentes, o impacto na comunidade, a relação custo-benefício, o valor do projeto e a disponibilidade de recursos próprios para arcar com a contrapartida. Há de se registrar que, os recursos à disposição no Orçamento da União são limitados, são comumente contingenciamentos e sujeitos a cortes, à medida que são redefinidos prioridades ou replanejamentos pelo governo federal. Intrínseco a essa fase, figura-se o Chamamento público, tencionando a seleção de melhor proposta e aferição de capacidade técnica e operacional do proponente para realizar o objeto do convênio, atendendo ao princípio da impessoalidade, ancorado no art. 8º, §2º, da PI 424/2016. Seguido do Credenciamento e cadastro de entidades, o qual deve ser realizado pelo Portal do SICONV, por única vez, mediante o preenchimento dos dados cadastrais requisitados. Na sequência, consigna-se a Elaboração da proposta e do plano de trabalho, com a demonstração de compatibilidade de custos com o objeto a ser executado. E ainda, o Projeto Básico e termo de referência, deve ser acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART.

Cumprir citar, a recente publicação da Portaria nº 4, de 2 de janeiro de 2020, da Secretaria do Tesouro Nacional, a qual estabelece os requisitos fiscais para celebração de convênio de natureza financeira ou instrumento similar entre a União e os consórcios públicos.

Logo após, ocorre a celebração/formalização do convênio que em consonância à Lei e Responsabilidade Fiscal, Lei de Diretrizes Orçamentárias e legislação federal para os Estados, Distrito Federal e Municípios receberem transferências voluntárias, devem atender, dentre outras, as seguintes condições:

- **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.

- **Relatório da execução orçamentária**

Publicar o relatório resumido da execução orçamentária até 30 dias após o encerramento de cada bimestre.

- **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 fiscal semestralmente, até 30 dias após o encerramento do semestre.

- **Exercício da plena competência tributária**

Demonstrar a instituição, regulamentação e arrecadação de todos os tributos previstos nos artigos 155 e 156 da Constituição Federal.

- **Adimplência financeira com a União**

Estar em dia com os pagamentos de tributos, empréstimos e financiamentos devidos a União

- **Adimplência na prestação de contas de convênios**

Estar adimplente com o dever de prestar contas no tocante a recursos anteriormente recebidos.

- **Limites constitucionais de aplicação em educação e saúde**

Cumprir os limites constitucionais de aplicação de recursos em educação e saúde.

- **Limites da dívida pública**

Observar 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.

- **Contrapartida**

Estabelecer previsão orçamentária de contrapartida compatível com a capacidade financeira do conveniente e de acordo com seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), podendo ser atendida por meio de recursos financeiros ou de bens/serviços, se economicamente mensuráveis.

[...]

Acerca da execução do convênio, a qual se desdobra em financeira e física, onde a execução financeira²⁸, figura os estágios de empenho, liquidação e pagamento das despesas. Dentre as irregularidades e falhas mais frequentes, detectadas pelo Tribunal de Contas da União, são:

- Saque total ou parcial dos recursos do convênio sem levar em conta o cronograma físico-financeiro de execução do objeto.
- Realização de despesas fora da vigência do convênio.
- Saque dos recursos para pagamento de despesas em espécie sem que haja autorização para isso.
- Utilização de recursos para finalidade diferente da prevista no convênio.
- Utilização de recursos em pagamento de outras despesas do conveniente.
- Pagamento antecipado a fornecedores de bens e serviços.
- Transferência de recursos da conta corrente específica para outras contas.
- Retirada de recursos para outras finalidades com posterior ressarcimento.
- Aceitação de documentação inidônea para comprovação de despesas (notas fiscais falsas, por exemplo).

²⁸ Brasil. Tribunal de Contas da União. Convênios e outros repasses / Tribunal de Contas da União. – 6ª.ed. – Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2016, p. 46-52. Disponível em: <file:///C:/Users/Pavilion/Downloads/conv_nios%20e%20outros%20repasses_6_ed_errata_1_WEB.pdf>. Acesso em: 2 de mai. 2020.

- Falta de conciliação entre os débitos em conta e os pagamentos efetuados.
- Não aplicação ou não comprovação de contrapartida.
- Ausência de aplicação de recursos do convênio no mercado financeiro quando o prazo previsto de utilização for superior a 30 dias.
- Uso dos rendimentos de aplicação financeira para finalidade diferente da prevista no convênio.
- Não devolução do saldo financeiro ao concedente.
- Aceitação e apresentação aos órgãos de controle de notas fiscais sem a identificação do número do convênio.
- Emissão de cheque ao portador em vez de nominal ao beneficiário.
- Alteração do objeto do convênio sem autorização prévia do órgão repassador.
- Pagamento sem o atesto que comprove o recebimento do objeto.
- Ausência de medições de serviços e obras e outros elementos de acompanhamento capazes de evidenciar a execução do objeto com os recursos federais repassados.

No tocante à execução física, expõe-se o rito dos procedimentos licitatórios, dos quais como irregularidades e falhas mais frequentes apontadas pelo TCU²⁹:

- Falta de divulgação da licitação.
- Editais imprecisos, sem definição clara do objeto licitado e dos critérios de julgamento.
- Aquisição direta de bens e serviços sem licitação.
- Dispensa indevida de licitação sob alegação de emergência.
- Ausência de no mínimo 3 (três) propostas válidas no convite.
- Fracionamento de despesas com fuga à modalidade de licitação (fracionar despesas em valores que permitam realizar a licitação sob modalidade inferior à exigida, substituindo, por exemplo, a tomada de preços devida por vários convites).
- Ausência de pesquisa de preços referenciais no mercado.
- Exigências exorbitantes no edital, restringindo o caráter de competição para beneficiar determinada empresa.
- Permissão de participação de empresas-fantasmas (existem no papel, sem existência física real).
- Inobservância dos prazos para interposição de recursos.
- Ausência de documentos de habilitação das empresas participantes (contrato social, certidões negativas de tributos estaduais e municipais)
- Direcionamento intencional da licitação para determinada empresa, com apresentação combinada de propostas acima de mercado pelas outras concorrentes ou, ainda, inclusão de propostas simuladas

E por último, tem-se a prestação de contas do convênio, tema melhor explicitado no subtítulo subsequente, não obstante, é sabido que de nada adianta ter executado satisfatoriamente as fases precedentes, se a prestação de contas não for apresentada tempestiva e corretamente. Sendo assim, todo órgão ou entidade que obtiver recursos públicos federais provenientes de convênios, contratos de repasse e termos de parceria estará sujeito a prestar contas no prazo máximo de sessenta dias,

²⁹ Brasil. Tribunal de Contas da União. Convênios e outros repasses / Tribunal de Contas da União. – 6ª.ed. – Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2016, p. 52-54. Disponível em: <file:///C:/Users/Pavilion/Downloads/conv_nios%20e%20outros%20repasses_6_ed_errata_1_WEB.pdf>. Acesso em: 2 de mai. 2020.

a contar do término da vigência do instrumento firmado, ou do último pagamento efetuado, quando este ocorrer em data anterior àquela do encerramento da vigência, ou conforme estipulado no instrumento de celebração. Na hipótese de não encaminhamento da prestação de contas no prazo assentado, o concedente indicará o prazo máximo de trinta dias para sua apresentação ou recolhimento dos recursos, acrescidos dos rendimentos da aplicação no mercado financeiro, atualizados monetariamente, adicionados de juros de mora, na forma da lei. Extinto o prazo e não apresentada a prestação de contas ou restituído os recursos a União, por meio do concedente registrará a inadimplência no Siconv, devendo adotar as medidas pertinentes ao ressarcimento de danos ao erário, mediante a instauração de Tomada de Contas Especial.

No panorama nacional, extrai-se do Portal da Transparência do Governo Federal, a visão geral de convênios e outros acordos firmados, em quantidade, 532.000 convênios, em valores celebrados 498,46 bilhões de reais, e em valores liberados 392,42 bilhões³⁰, dos quais se extraem o seguinte demonstrativo e representações gráficas:

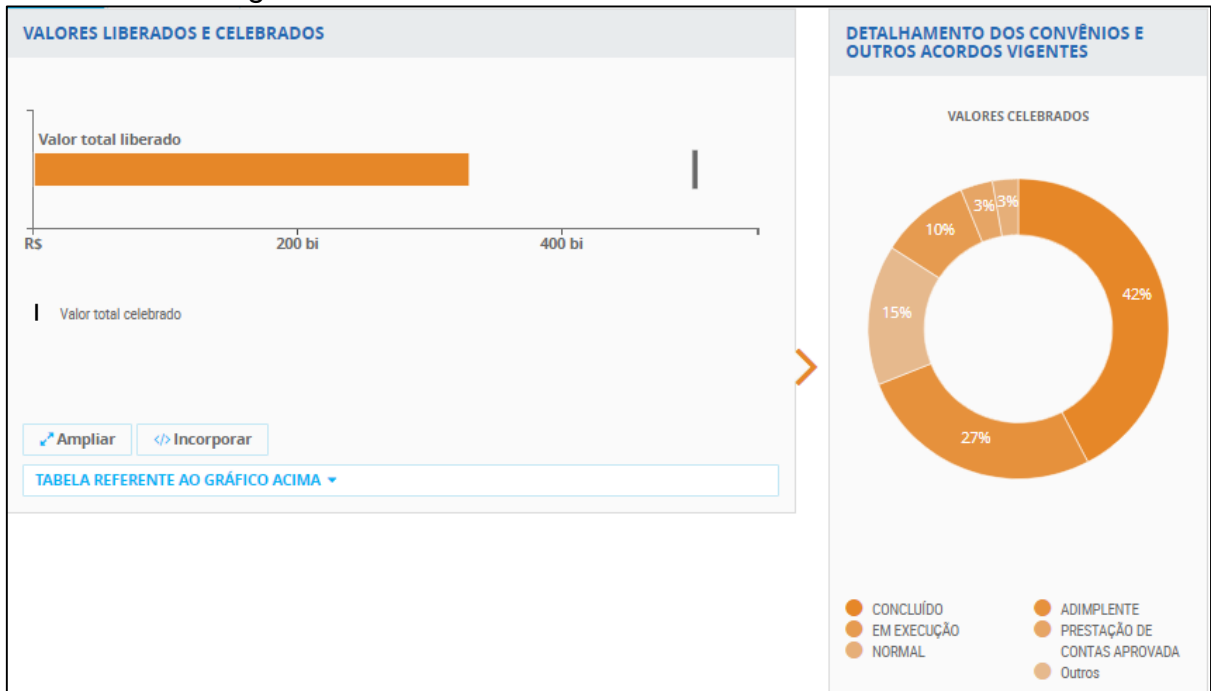
Tabela 5 – Panorama do *status* dos convênios firmados em nível Brasil (1996 à 13/08/2020)

SITUAÇÃO	QUANTIDADE	VALOR CELEBRADO	VALOR LIBERADO	PERCENTUAL LIBERADO
CONCLUÍDO	280.220	R\$ 211.084.477.838,66	R\$ 131.941.718.762,33	62,51%
ADIMPLENTE	39.490	R\$ 132.607.565.807,76	R\$ 104.458.069.383,29	78,77%
EM EXECUÇÃO	46.878	R\$ 48.398.292.663,19	R\$ 20.115.627.173,72	41,56%
PRESTAÇÃO DE CONTAS APROVADA	44.265	R\$ 17.254.222.458,07	R\$ 16.252.126.016,18	94,19%
NORMAL	25.297	R\$ 13.748.639.303,89	R\$ 12.493.012.277,18	90,87%
Outros	95850	R\$ 75.362.770.953,53	R\$ 44.157.102.588,30	58,59%

Fonte: Ministério da Economia

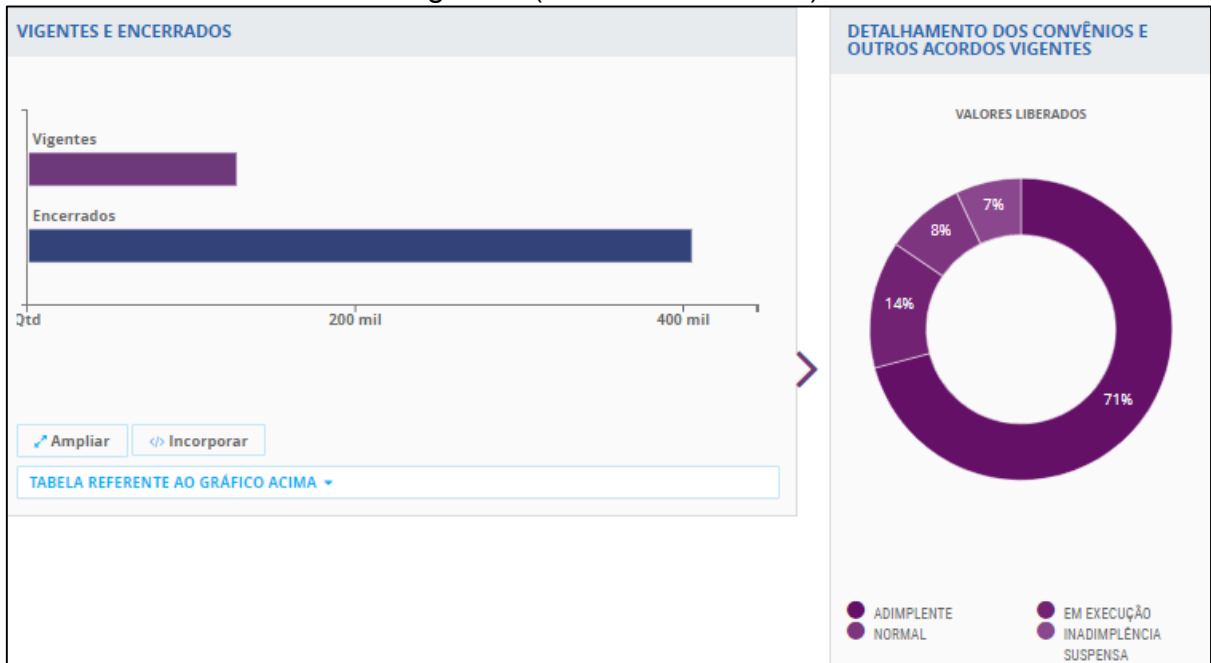
³⁰ Portal da Transparência. Controladoria Geral da União. Painéis Gerenciais + Brasil. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios>>. Acesso em: 13 ago. 2020.

Figura 8 – Detalhamento em valores liberados e celebrados/status dos convênios e outros acordos vigentes



Fonte: Controladoria-Geral da União

Figura 9 – Detalhamento gráfico da quantidade de valores vigentes/percentual dos convênios e outros acordos vigentes (1996 a 13/08/2020)



Fonte: Controladoria-Geral da União

Dos valores supracitados, encontram-se vigentes 127.261, em valores celebrados R\$ 206.928.083.532,89 (duzentos e seis bilhões, novecentos e vinte e oito milhões, oitenta e três mil quinhentos e trinta e dois reais e oitenta e nove centavos)

em valores liberados R\$ 147.370.642.132,10 (cento e quarenta e sete bilhões, trezentos e setenta milhões, seiscientos e quarenta e dois mil cento e trinta e dois reais e dez centavos), em percentual liberado, corresponde a 71,22%. Dos encerrados 404.739, em valor celebrado R\$ 291.527.885.492,21 (duzentos e noventa e um bilhões, quinhentos e vinte e sete milhões, oitocentos e oitenta e cinco mil quatrocentos e noventa e dois reais e vinte e um centavos), em valor R\$ 182.047.014.068,90 (cento e oitenta e dois bilhões, quarenta e sete milhões, quatorze mil, sessenta e oito reais e noventa centavos), correspondendo a 62,45%.

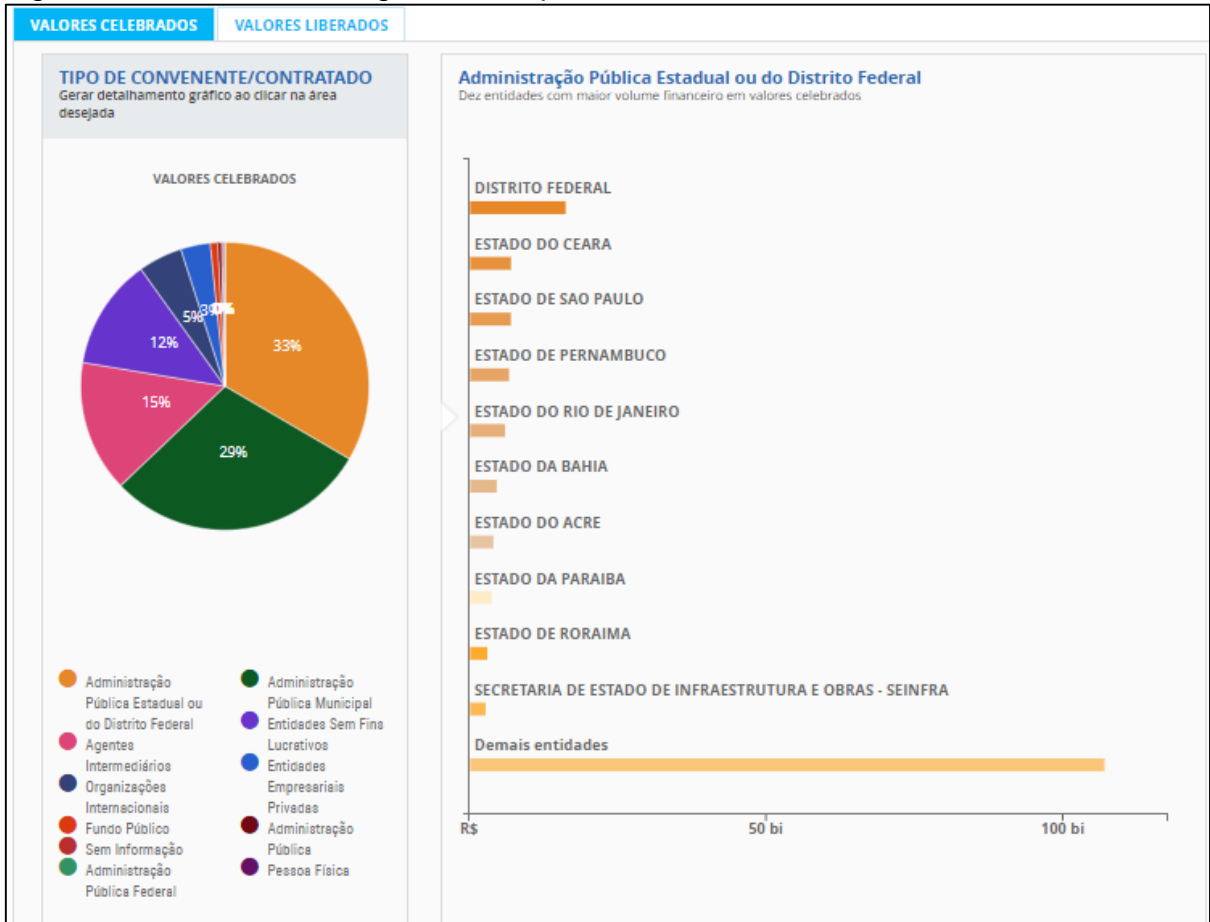
Na visão por tipo de conveniente/contratado, tem-se a representação numerária e gráfica, traduzida no cenário que se segue:

Tabela 6 – Tipo de conveniente/contrato – valores celebrados (13/08/2020)

TIPO DE CONVENIENTE	VALOR CELEBRADO	VALOR LIBERADO	PORCENTAGEM EM RELAÇÃO AO TOTAL DE VALORES CELEBRADOS ATÉ O MOMENTO
Administração Pública Estadual ou do Distrito Federal	R\$ 166.660.299.664,32	R\$ 123.084.517.684,98	33,44%
Administração Pública Municipal	R\$ 146.722.162.091,46	R\$ 96.715.992.835,02	29,44%
Agentes Intermediários	R\$ 73.627.448.800,95	R\$ 22.364.612.734,07	14,77%
Entidades Sem Fins Lucrativos	R\$ 62.140.665.522,90	R\$ 48.812.536.897,67	12,47%
Organizações Internacionais	R\$ 24.694.472.276,17	R\$ 21.025.167.898,21	4,95%
Entidades Empresariais Privadas	R\$ 16.527.166.647,21	R\$ 12.974.999.596,63	3,32%
Fundo Público	R\$ 4.210.529.707,00	R\$ 1.568.378.559,46	0,84%
Administração Pública	R\$ 2.090.877.955,28	R\$ 1.499.447.884,45	0,42%
Sem Informação	R\$ 859.910.310,27	R\$ 721.033.442,99	0,17%
Pessoa Física	R\$ 840.395.013,33	R\$ 623.820.198,20	0,17%
Administração Pública Federal	R\$ 82.041.036,21	R\$ 27.148.469,32	0,02%
Total	R\$ 498.455.969.025,10	R\$ 329.417.656.201,00	100,00%

Fonte: Controladoria-Geral da União

Figura 10 - Detalhamento gráfico do tipo de conveniente/contratado



Em uma visão por localidade, verifica-se o Distrito Federal como o ente que percebeu a maior cifra, no período de 1996 a 2020, em valores celebrados de R\$ 111.488.326.218,73 (cento e onze bilhões, quatrocentos e oitenta e oito milhões, trezentos e vinte e seis mil duzentos e dezoito reais e setenta e três centavos), em valores liberados 55.420.602.383,83 (cinquenta e cinco bilhões, quatrocentos e vinte milhões, seiscentos e dois mil, trezentos e oitenta e três reais e oitenta e três centavos), num espectro de 10.375 convênios e outros acordos.

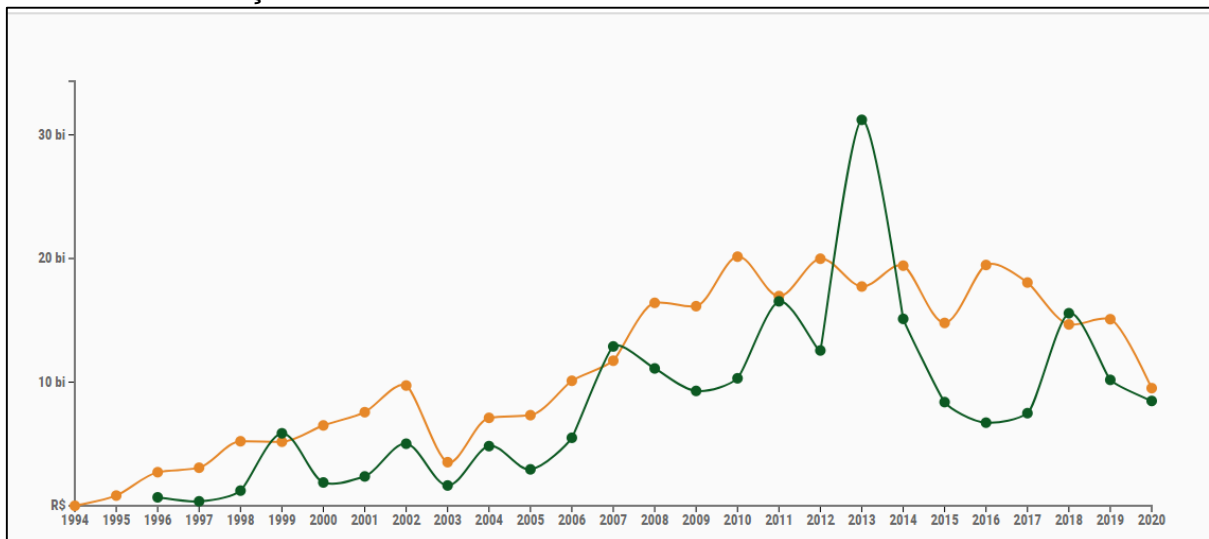
A seguir representados, tabela com a evolução histórica desse período, relativo ao período de 2011 a 2020, em todo o Brasil, acompanhados das ilustrações correspondentes:

Tabela 7 – Evolução histórica – período de 2011 a 2020

ANO	VALOR LIBERADO	VALOR CELEBRADO
2011	R\$ 16.959.939.977,58	R\$ 16.536.315.599,89
2012	R\$ 19.982.045.539,28	R\$ 12.562.391.774,44
2013	R\$ 17.733.512.651,15	R\$ 31.215.692.705,45
2014	R\$ 19.419.607.550,83	R\$ 15.115.978.314,05
2015	R\$ 14.788.667.543,63	R\$ 8.385.998.847,40
2016	R\$ 19.475.636.867,53	R\$ 6.722.857.949,91
2017	R\$ 18.056.594.214,35	R\$ 7.490.685.182,79
2018	R\$ 14.667.076.911,65	R\$ 15.573.666.347,65
2019	R\$ 15.088.863.017,32	R\$ 10.184.624.643,02
2020	R\$ 9.513.619.475,40	R\$ 8.478.274.424,32

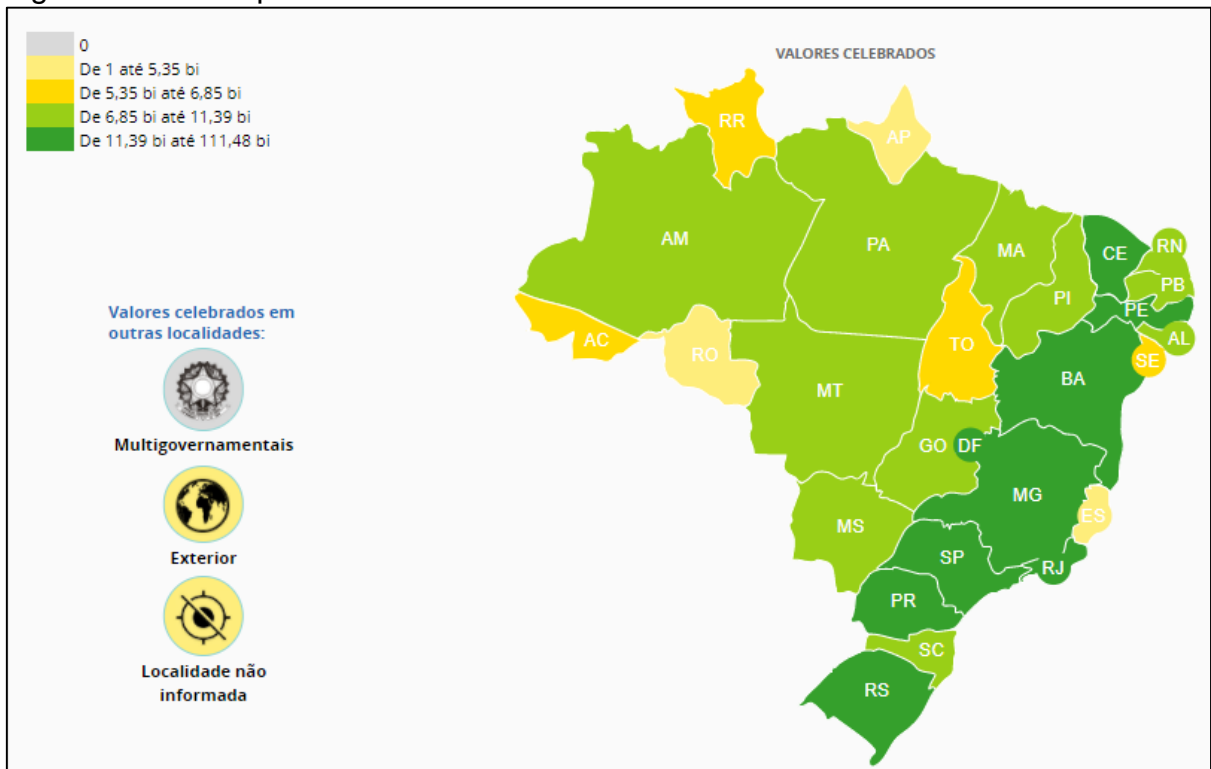
Fonte: Controladoria-Geral da União

Gráfico 3 – Evolução histórica



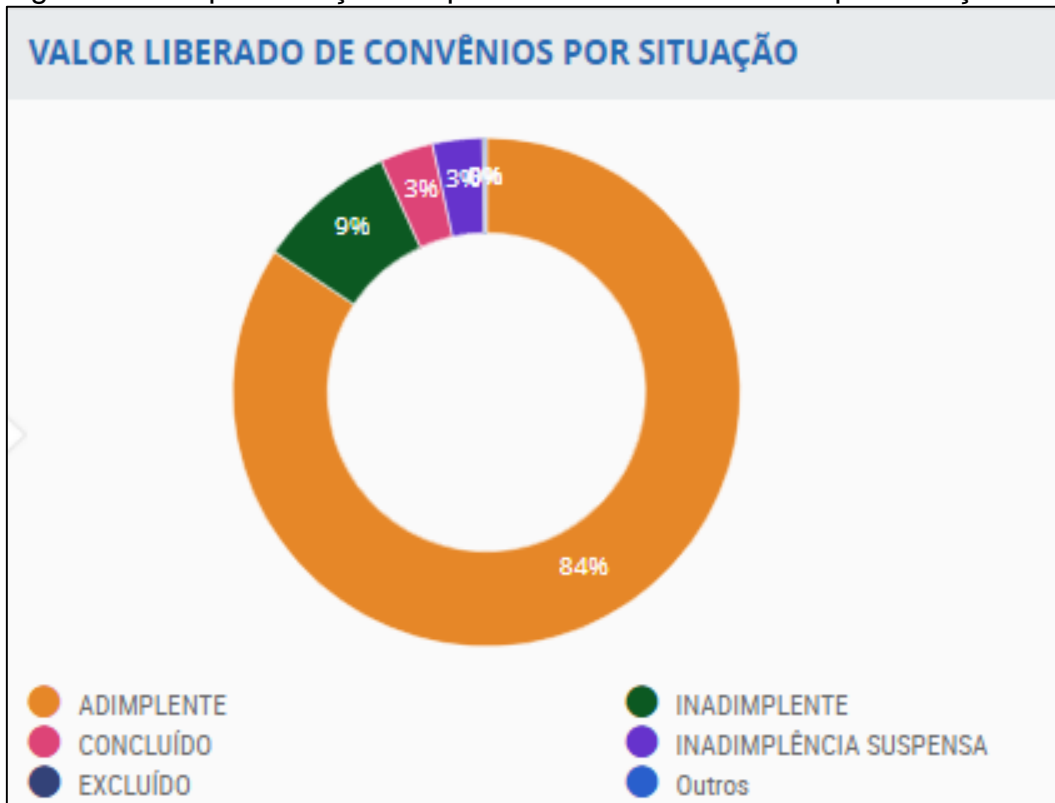
Fonte: Controladoria-Geral da União

Figura 11 - Visão por localidade



Fonte: Controladoria-Geral da União

Figura 12 - Representação em percentuais dos convênios por situação - GDF



Fonte: Portal da Transparência

Em ênfase, identifica-se dos dados supraditos, que as áreas prioritárias de segurança, saúde e educação, tendo como órgãos dirigentes o Ministério da Saúde, em 82% correspondendo a R\$ 160.536.270,00 (cento e sessenta bilhões, quinhentos e trinta e seis mil e duzentos e setenta reais); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em 12%, R\$ 23.730.000,00 (vinte e três milhões, setecentos e trinta mil reais); e o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, em 6% alusivos a R\$ 11.072.908,37 (onze milhões, setenta e dois mil novecentos e oito reais e trinta e sete centavos).

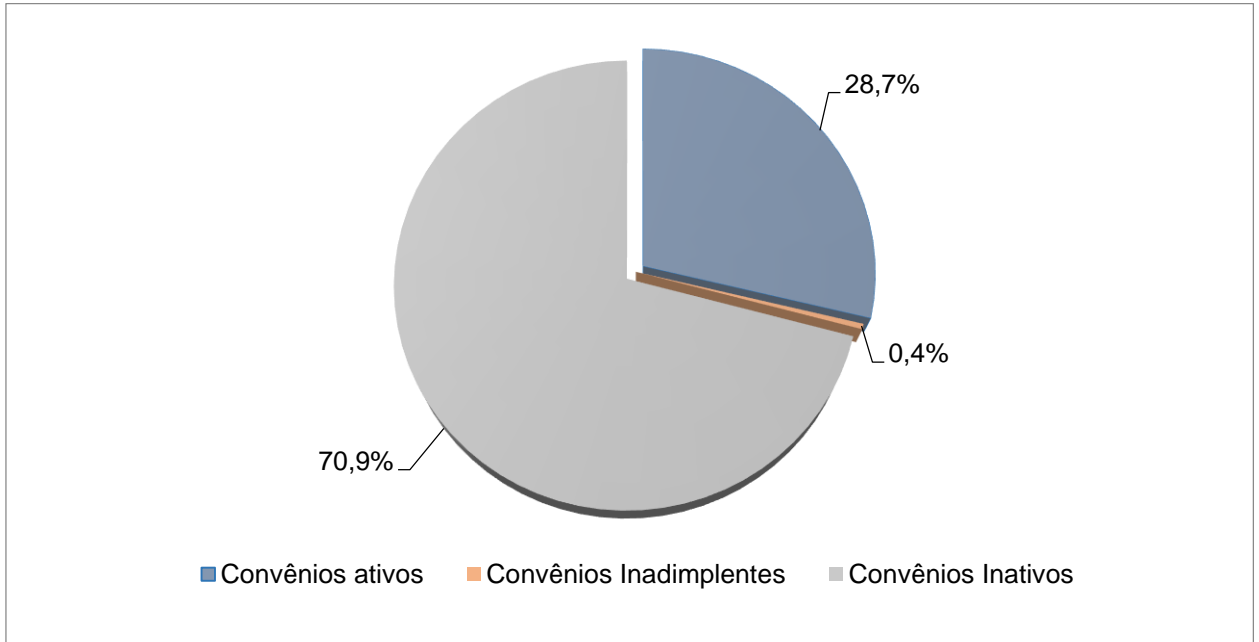
Transportando ao ano-base 2019, dos 1.279 convênios firmados entre o GDF e a União, 907 convênios (70,9%) estão inativos (foram concluídos, anulados, excluídos, arquivados, baixados, cancelados, rescindidos ou estão com a prestação de contas aprovada), não impactando no CAUC. Verifica-se que 372 convênios (29,1%) estão ativos e, desses, 5 convênios estão inadimplentes: 4 da BRASILIATUR e 1 da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do DF.

Tabela 8 – Convênios firmados entre os órgãos do GDF e a União em dezembro/2019⁽¹⁾

Situação	Qtd.	%
Adimplente	87	6,8%
Em execução	145	11,3%
Normal	49	3,8%
Assinado	0	0,0%
Prestação de contas iniciada por antecipação	2	0,2%
Prestação de contas em complementação	7	0,5%
Prestação de contas enviada para análise	32	2,5%
Prestação de contas rejeitada	1	0,1%
Prestação de contas em análise	14	1,1%
Prestação de contas aprovada com ressalva	15	1,2%
Aguardando prestação de contas	6	0,5%
Inadimplência suspensa	9	0,7%
Inadimplente	5	0,4%
Prestação de contas aprovada	94	7,3%
Anulado	102	8,0%
Arquivado	3	0,2%
Baixado	2	0,2%
Cancelado	7	0,5%
Rescindido	5	0,4%
Excluído	105	8,2%
Concluído	589	46,1%
Total	1.279	100,0%

⁽¹⁾ Informações de 13/12/2019

Gráfico 4 - Convênios firmados entre os órgãos do GDF e a União em dezembro/2019⁽¹⁾



Fonte: Portal da Transparência/Controladoria-Geral da União

⁽¹⁾ Informações de 13/12/2019

Outra questão relevante, são as medidas preventivas adotadas pela Coordenação responsável do CAUC, mediante o monitoramento mensal do Portal da Transparência gerenciado pela Controladoria Geral da União, do qual se extrai todos os convênios firmados entre o Governo do Distrito Federal e a União, mediante repasse de recursos, a fim de se obter a listagem atualizada dos convênios, a verificação do *status* e acompanhamento de todos os convênios listados.

4.2. Prestação de Contas de Convênios

Na seara federal, a definição de prestação de contas encontra-se lastreada pelo Decreto nº 8.943, de 27 de dezembro de 2016, que em seu artigo 1º, inciso XII, cita que é o procedimento de acompanhamento sistemático que conterá elementos que permitam verificar, sob as vertentes técnicas e financeiras, a execução integral do objeto dos convênios e dos contratos de repasse e o alcance dos resultados previstos.

Em retrospecto, o ponto focal deste trabalho relaciona-se ao requisito fiscal, item II - Adimplemento na Prestação de Contas de Convênios do CAUC, trazendo à

lume as implicações quando o ente de federado não a apresenta de forma tempestiva, na linha da transparência e controle social dos atos de gestão, de modo a validar a regular execução dos convênios e aplicação dos recursos. Sobre o prazo, máximo de sessenta dias contados do término da vigência do instrumento firmado, ou do último pagamento efetuado, quando este ocorrer em data anterior àquela do encerramento da vigência, ou em observação ao pactuado no instrumento de celebração.

Há de se mencionar que, a Prestação de Contas como já dito, é obrigatória para 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, assuma obrigações de natureza pecuniária, conforme disposto no art. 70³¹, parágrafo único, da CRFB/88, art. 93 do Decreto-Lei nº 200/67³² e art. 66 do Decreto nº 93.872/86³³.

Na senda do GDF, apresenta-se a visão geral das etapas da Prestação de Contas do Conveniente e do Concedente, por meio do Fluxo Operacional, inserto na figura 13, que se segue.

Figura 13 - Execução da prestação de contas

³¹ Art. 70. Fica mantida atual competência dos tribunais estaduais até que a mesma seja definida na Constituição do Estado, nos termos do art. 125, § 1º, da Constituição.

³² Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

³³ Art. 66. Quem quer que receba recursos da União ou das entidades a ela vinculadas, direta ou indiretamente, inclusive mediante acordo, ajuste ou convênio, para realizar pesquisas, desenvolver projetos, estudos, campanhas e obras sociais ou para qualquer outro fim, deverá comprovar o seu bom e regular emprego, bem como os resultados alcançados (Decreto-lei nº 200/67, art. 93).



Fonte: Ministério do Planejamento

Por sinal, o TCU aduz, afora as informações e referências contidas no Portal dos Convênios e no SICONV, consoante à prestação de contas, deverão compor³⁴:

- Notas e comprovantes fiscais, quanto aos seguintes aspectos: data do documento, compatibilidade entre o emissor e os pagamentos registrados no Siconv, valor aposição de dados do conveniente, programa e número do convênio;
- Relatório de prestação de contas aprovado e registrado no Siconv pelo conveniente;
- Relatório de cumprimento do objeto;
- Declaração de realização dos objetivos a que se propunha o convênio ou contrato de repasse;
- Relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, relação de treinados ou capacitados, ou dos serviços prestados, conforme o caso;
- Comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver;
- Termo de compromisso por meio do qual o conveniente se obriga a manter os documentos relacionados ao convênio pelo prazo de dez anos, contado da data em que foi aprovada a prestação de contas.

Posta assim a questão, registra-se sob o enfoque do CAUC, ilustrando o Governo do Distrito Federal que, vários dos convênios em andamento, tiveram prestação de contas não aprovadas, com valores exigidos por lei o cumprimento do rito, contudo, não tiveram a instauração de tomada de contas especial por parte do concedente e, nem tão pouco do conveniente, exigência recíproca, haja vista a obrigatoriedade de contrapartida, em alguns casos, sequer levado ao conhecimento da Unidade de Controle Interno do órgão ou do atual titular da pasta.

³⁴ Brasil. Tribunal de Contas da União. Convênios e outros repasses / Tribunal de Contas da União. – 6ª.ed. – Brasília. Secretaria-Geral de Controle Externo, 2016, p. 61.

Para exemplificar, assinala-se que, dos 32 convênios que entraram na situação “aguardando prestação de contas”, em 2019, 26 (81,3%) foram resolvidos evitando a inclusão no CAUC por atraso na prestação de contas e 6 (18,8%) permanecem na situação “aguardando prestação de contas”.

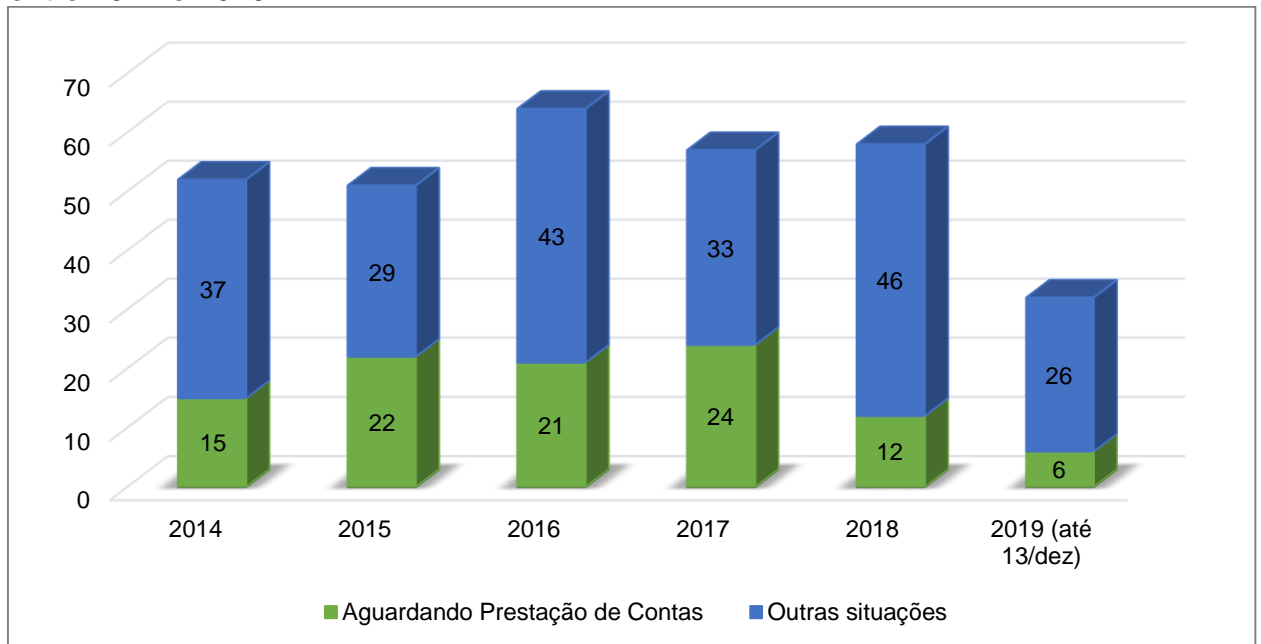
Tabela 9 – Convênios que entraram na situação “Aguardando Prestação de Contas” em 2019⁽¹⁾

Situação	Qtd. Convênios	% Convênios
Aguardando prestação de contas	6	18,8%
Prestação de contas enviada para análise	7	21,9%
Prestação de contas em análise	2	6,3%
Prestação de contas em complementação	3	9,4%
Em execução	1	3,1%
Normal	8	25,0%
Prestação de contas aprovada	3	9,4%
Anulado	2	6,3%
Total	32	100,0%

Fonte: Portal da Transparência/Controladoria-Geral da União

⁽¹⁾ Informações até 13/12/2019

Gráfico 5 - Convênios que entraram na situação “Aguardando Prestação de Contas” entre 2014 e 2019⁽¹⁾



Fonte: Portal da Transparência/Controladoria-Geral da União

⁽¹⁾ Informações até 13/12/2019

Em termos amplos, cita-se que, nos últimos cinco anos, esse quadro é favorável, porém, não deveria ocorrer, haja vista que todas as prestações de contas de convênios têm de ser aprovadas em sua totalidade, na data legalmente estabelecida, sem ressalvas, sem complementação, sem reenvio para reanálise,

considerando documentações comprobatórias incompletas, dentre outras eventualidades.

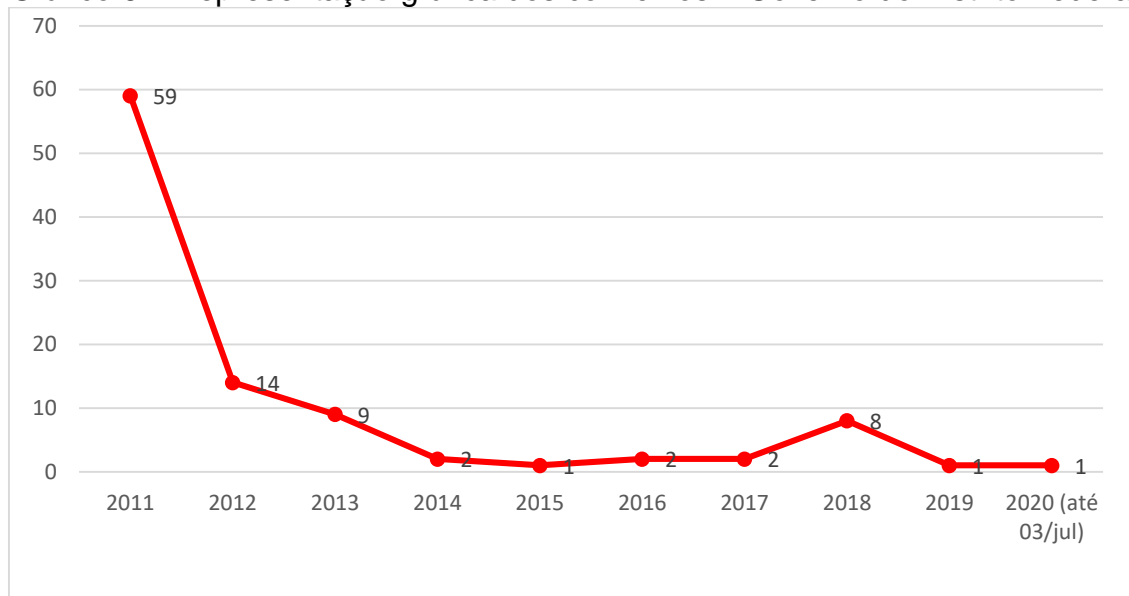
Em sede pormenorizada, ano a ano, período de 2011 a 2020, mostra-se o seguinte ângulo da prestação de contas dos convênios firmados:

Tabela 10 – Demonstrativo do número de prestação de contas de convênios no CAUC – Jan/2011 a jul/2020

ANO DE PUBLICAÇÃO	QUANTIDADE	PERCENTUAL
2011	59	59,6%
2012	14	14,1%
2013	9	9,1%
2014	2	2,0%
2015	1	1,0%
2016	2	2,0%
2017	2	2,0%
2018	8	8,1%
2019	1	1,0%
2020 (até 03/jul)	1	1,0%
Total	99	100,0%

Fonte: Dados extraídos do Portal da Transparência

Gráfico 6 – Representação gráfica dos convênios – Governo do Distrito Federal



Fonte: Dados extraídos base de dados do Portal da Transparência

Cabe expor que, desses 34 são reincidentes, considerando ressalvas apontadas à época da prestação de contas ou motivos de outra natureza. Outro ponto a ser destacado é de que os anos anteriores à 2008 não integram a base de dados no Siconv, haja vista a implementação do Sistema nesse exercício, assim, acrescidos a partir de 2008, os quais se apresentam da seguinte forma:

Tabela 11 – Demonstrativo de convênios GDF, antes e após vigência Siconv

Data do Início da Vigência	Quantidade	Percentual
Anteriores a 2008	65	65,7%
A partir de 2008	34	34,3%
Total	99	100,0%

Fonte: Dados extraídos base de dados do Portal da Transparência

Tabela 12 – Cenário dos convênios – GDF

Situação em 24/01/2020	Quantidade	%
Concluído	61	61,6%
Prestação de contas aprovada	6	6,1%
Fora da base de dados	3	3,0%
Prestação de contas aprovada com ressalva	1	1,0%
Prestação de contas em análise	1	1,0%
Prestação de contas enviada para análise	2	2,0%
Adimplente	14	14,1%
Normal	6	6,1%
Inadimplência suspensa	5	5,1%
Total	99	100%

Fonte: CAUC/STI

Em cifras, os dados se expressam da seguinte forma:

Tabela 13 – Quantidade de convênios/valores firmado x liberado

Ano de Publicação	Quantidade	Valor do Convênio	Valor do Convênio Liberado
2011	33	106.609.672,2	68.005.632,21
2012	56	86.591.665,35	53.527.330,07
2013	61	263.075.455,4	138.669.147,70
2014	57	151.172.441,7	43.978.135,93
2015	27	41.235.821,82	23.225.967,63
2016	55	55.408.799,03	30.687.804,81
2017	52	215.064.576,80	64.082.236,95
2018	61	133.220.620,40	3.264.170,47
2019	44	174.384.716,10	28.113.408,86
2020 (até 03/jul)	28	58.844.610,60	0,00
Total	-		

Fonte: Elaborado pela Autora (2020) - base de dados extraídos do Portal da Transparência

Como se há de verificar, antes do Siconv, registra-se alto o índice de prestação de contas reincidentes, hoje, de forma sistêmica, o controle é mais efetivo e pontual.

Com efeito, outra questão relevante, no bojo da inscrição no CAUC, enxerga-se na prerrogativa da União, concedente e gestora do CAUC, após conferido à conveniente o prazo legal de sessenta dias para apresentação das prestações de contas, *status* de não aprovada ou reprovada, a *práxis* de imediata negativação do item II, por meio de seus entes vinculados.

Segundo preceitua o art. 3º, da Instrução Normativa do TCU nº 76, de 23 de novembro de 2016³⁵, parágrafo único, *“Na hipótese de se constatar a ocorrência de graves irregularidades ou ilegalidades de que não resultem dano ao erário, a autoridade administrativa ou o órgão de controle interno deverão representar os fatos ao Tribunal de Contas da União”*. Em sequência, alude-se que esgotadas as medidas administrativas dispostas nesse art. 3º, sem a elisão do dano e subsistindo os pressupostos a que se refere o art. 5º, do apontado regramento, a autoridade competente deve providenciar a imediata instauração de TCE, por autuação de processo específico.

Quanto à dispensa de instauração, comporta o art. 6º, I, do aludido regramento, o valor do débito inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), desde que cumpridas as exigências, contudo, não se aplica aos casos em que a soma dos débitos de um mesmo responsável atingir o referido valor.

Por sua vez, dá-se a problemática no enquadramento de interpretação das normas, no tocante à inscrição no CAUC, sem o devido cumprimento do rito procedimental. Quer dizer, a ausência de instauração e conclusão de TCE pela União e pelo órgão negativado, inclusive, sem os devidos encaminhamentos às Cortes de Contas, quando da não aprovação das contas dos convênios ou contratos de repasse avançados. Prática essa recorrente, conduzindo às expressivas consequências ao CNPJ Principal e demais entes vinculados e, não somente, ao órgão originador, como reportado às fls. 26, do subitem 3.3, do item 3 - CAUC, deste trabalho.

Associado a essas inserções, pontua-se os principais fatores observados no cenário distrital que potencializam a reincidência de não aprovação ou reprovação das prestações de contas dos convênios:

a) baixa qualificação do executor indicado e/ou não conhecimento técnico do objeto finalístico; falta de efetivo acompanhamento do atesto da despesa pelo executor ou comissão competente; salvaguarda da documentação comprobatória das despesas; não entendimento de toda a funcionalidade do Sistema de Convênios - Siconv; ausência de conhecimento das legislações vigentes; indicação de servidores não

³⁵ BRASIL. Instrução Normativa nº 76, de 23 de novembro de 2016 - altera a Instrução Normativa - TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012, que dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial.

efetivos como executores; e alta rotatividade dos servidores atuantes nas áreas técnicas. Somam-se a esses coeficientes, a principal particularidade, o baixo índice de instauração de TCE, tanto pelos órgãos concedentes e convenientes, mediante a permanente fiscalização dos órgãos de controle, internos e externos. Promove-se, tão somente, a devolução dos recursos pactuados acrescidos dos juros e mora à União, acarretando prejuízos de ordem econômica e social aos cofres públicos e à sociedade;

b) prática recorrente da devolução dos recursos recebidos pelo Governo à Procuradoria da Fazenda Nacional - PGFN e à Receita Federal do Brasil - RFB, acrescidos de juros e multa, onde muitas vezes culminam em somas exorbitantes e, principalmente, na ausência de atendimento da demanda social, finalidade do objeto pactuado. Verifica-se que, grande parte dos gestores não possuem vínculo efetivo, concentrando o viés político e, por conseguinte, percebe-se o baixo índice de instauração de procedimentos administrativos, quais sejam: Sindicância, Processo Administrativo Disciplinar – PAD e Tomada de Contas Especial;

c) Valendo-se da inscrição dos entes federativos nos cadastros federais de inadimplência, a União ou seus órgãos federados e entidades inviabilizam a renovação de todas as Certidões de Débitos, CND ou CPEN dos órgãos vinculados ao CNPJ Principal do DF junto à Receita Federal do Brasil/Procuradoria da Fazenda Nacional; inviabilizam a obtenção de aval do Tesouro Nacional para empréstimos externos, bem como a liberação de transferências voluntárias de recursos da União; impedem o Governo do Distrito Federal em firmar novos convênios com a União, proceder a contratação de operações de crédito e obter o certificado de regularidade das Contas do Governo do Distrito Federal; além do desembolso financeiro dos contratos já firmados, mediante acordos de cooperação nacional ou internacional, convênios e operações de crédito entre esses Estados e entidades federais;

d) ausência e/ou padronização da estrutura administrativa no âmbito de órgãos da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal, pertinente a setores que tratem da matéria, o qual propiciará maior robustez e transparência a esse requisito fiscal. Faz-se urgente tal medida, haja vista que o recebimento dos recursos contraídos tem um rito peculiar extenso, por se tratar de dinheiro caro aos cofres públicos, os quais serão amortizados em anos subsequentes, exigindo profissionais qualificados e, de preferência, servidores efetivos do quadro;

e) não são regulares auditorias prévias pelas Unidades de Controle Interno dos órgãos da Administração Direta e Indireta, de igual forma, pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, *pari passu* com a execução do convênio ou contrato de repasse, ação imprescindível e que propiciaria, no decorrer, os ajustes necessários e cumprimento fiel das etapas do convênio, coibindo possíveis desvios de objeto e de recursos.

Por síntese, na alçada das medidas acautelatórias é fundamental que se tenha parcimônia na gestão apropriada quanto à utilização dos dinheiros públicos; austeridade no cumprimento dos normativos previstos por parte dos agentes públicos; responsabilização dos gestores envolvidos; e criação de mecanismos para que os concedentes visualizem, em tempo real, as inadimplências, com o intento de aprimorar a gestão das políticas públicas. No que tange o Governo do Distrito Federal, dá-se, mediante coparticipação dos órgãos da Administração Direta vinculados ao CNPJ do DF, da Procuradoria Geral do Distrito Federal, do Tribunal de Contas do Distrito Federal e do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios.

Em linhas gerais, ante às adversidades enfrentadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, a negatização no CAUC, extrapola à aplicação mecânica da lei, perpassando por toda a transversalidade dos órgãos no quadro técnico, administrativo e financeiro, associado aos encargos de acompanhamento da execução do convênio por seus pares, de modo a cumprir às exigências legalmente impostas, resvalando em uma conjuntura macro, impedimento de todo o aparato governamental na continuidade de demandas obrigacionais, a exemplo, de pagamento de contratos firmados, via desembolso mensal de recursos.

4.3. Tomada de Contas Especial

Na trilha da prestação de contas, quando não cumpridas as exigências, por consequência, a não aprovação, é instaurada a Tomada de Contas Especial - TCE, processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento, inserto no art. 2º, da Instrução Normativa nº 71, de 28 de novembro de 2012, do TCU. Sob a interpretação de normativo do Poder Executivo,

registra-se a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30 de junho de 2016 – PI 424.

Em harmonia, extrai-se do Manual de Tomada de Contas do TCU:

Trata-se de medida de exceção e somente será instaurada após se mostrarem infrutíferas as providências adotadas pela autoridade administrativa competente do órgão repassador com vistas à regularização da pendência que impediu a aprovação das contas do gestor.

Seja dito, poderá ser instaurada em decorrência de:

- Omissão no dever de prestar contas;
- Rejeição parcial ou total das contas apresentadas pelo gestor ao órgão repassador dos recursos. Tal rejeição pode ser motivada pela constatação de superfaturamento, de sobrepreço, de não execução do objeto, de ausência denexo entre as despesas realizadas e o objeto pactuado, de desvio de objeto, entre outras irregularidades;
- Irregularidades detectadas por ação dos órgãos fiscalizadores;
- Denúncias de irregularidades apresentadas por cidadãos ou veiculadas nos meios de comunicação, as quais sejam comprovadas depois de apuração.

No que concerne esses quesitos, Cesar e Monteiro (2008, p. 98) corroboram as principais irregularidades constatadas na execução de convênios e contratos de repasse, *in verbis*:

De forma genérica, a legislação vigente que trata do processo de tomada de contas especial, conforme especificado no capítulo precedente, dispõe que os tipos de irregularidades passíveis de apuração por meio de TCE são: a omissão no dever de prestar contas, a não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou ainda, a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano aos cofres públicos.

Diz, ainda, o Manual: *“no âmbito do repassador dos recursos, a instauração da TCE ensejará a inscrição de inadimplência do respectivo instrumento no Siconv e no Siafi, o que impedirá novas transferências voluntárias à entidade inadimplente”*.

Em respeito à etapa da prestação de contas, ainda na fase de execução, como aludido anteriormente, registra-se a emissão de relatório de gestão da execução físico-financeira. Apoiado no objeto do convênio, escoltado dos registros do processo de compras, contratos, documentos de liquidação, pagamentos e ingresso de recursos no Siconv, os quais constam:

- Beneficiários;
- Receita/despesa do PT;

- Treinados ou capacitados;
- Bens produzidos/construídos;
- Bens adquiridos;
- Bens e serviços de obras;
- Despesas administrativas;
- Físico do plano de trabalho;
- Financeiro do plano de trabalho;
- Pagamentos realizados;
- Documentos de liquidação incluídos;
- Bens/serviços da contrapartida;
- Serviços contratados.

Na linha do processo de Tomada de Contas Especial, Cesar e Monteiro (2008, p.98) pontuam:

De suma importância para se traçar um diagnóstico dos principais tipos de irregularidade que atingem a execução dos convênios e contratos de repasse é conhecer previamente cada um deles, com a delimitação de seus contornos e a exemplificação de casos concretos, tendo por base os escritos da doutrina e da farta jurisprudência integrante do acervo público do Tribunal de Contas da União, esta última disponível na internet por meio da página eletrônica <http://www.tcu.gov.br>.

Depreende-se das alegações de Cesar e Monteiro (2008, p.155) que, no contexto do rigor no prazo e forma da prestação de contas por cada gestor executor, a irregularidade de maior incidência, a omissão no dever prestar contas, poderia ser evitada mediante diligências elementares, das quais:

- a) cada gestor que tiver ordenado despesas com recursos do convênio deve prestar contas dos recursos utilizados ou aplicados financeiramente em sua gestão, ainda que esteja em curso o prazo de vigência para execução do objeto ao término do mandato do gestor ou antecipar a prestação de contas final caso já tenha sido realizado por completo o objeto conveniado. Deixar para o sucessor comprovar o que foi gerido pelo antecessor é sempre uma situação de risco, já que aquele não acompanhou toda a execução do convênio (AGUIAR et al., 2004, p. 39 apud Cesar e Monteiro) e pode não encontrar elementos suficientes para uma regular prestação de contas. Para tanto, cada gestor, antes do final do mandato, deve encaminhar ao órgão/entidade concedente os documentos relacionados nos incisos III a VII e X do artigo 28 da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a), de acordo com os modelos anexos a essa norma, a saber: relatório de execução físico-financeira; demonstrativo da execução da receita e despesa; relação de pagamentos; relação de pagamentos; relação bens adquiridos, produzidos ou construídos com recursos da União; extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento e conciliação bancária, quando for o caso, observando o modelo no APÊNDICE B, à página 188; cópia do termo de aceitação definitiva da obra, quando o instrumento objetivar a execução de obra ou serviço de engenharia; e cópia do despacho adjudicatório e homologação das licitações realizadas ou justificativa para sua dispensa ou inexigibilidade;
- b) deve ainda, se possível, realizar um registro fotográfico do que já foi executado ao tempo da prestação de contas parcial e também encaminhá-lo

ao concedente, juntamente com cópia dos documentos comprobatórios das despesas, fato que deve ser referenciado no ofício de encaminhamento da prestação de contas;

c) o gestor executor deve guardar o comprovante de remessa dessa prestação de contas (parcial ou não), com cópia para seu arquivo pessoal, e certificar-se do recebimento dessa prestação junto ao órgão concedente dos recursos, de modo a prevenir-se de possíveis extravios;

d) o gestor, ao observar que o prazo para prestação de contas não será suficiente em razão de eventuais atrasos no cronograma de execução, deverá utilizar a faculdade prevista no artigo 15 da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a), de propor ao concedente, no prazo mínimo fixado por este antes do término da vigência do convênio, de prorrogação desta, tudo de forma devidamente justificada.

e) O gestor sucessor, por sua vez, ao assumir o mandato, deve assegurar-se da existência dos convênios e contratos de repasse em andamento celebrados com o município, identificar as contas específicas e os respectivos saldos de recursos e localizar as respectivas pastas de arquivamento dos comprovantes de despesa e eventuais prestações de contas parciais;

f) O gestor sucessor deve ainda, nesse momento, certificar-se de que os objetos conveniados foram efetivamente realizados e incorporados ao patrimônio do município proporcionalmente aos recursos aplicados (AGUIAR et al., 2004, p.40) e informar ao órgão concedente eventuais irregularidades identificadas na nessa aplicação, para fins de isenção de responsabilidade e prevenção de inscrição do município no cadastro de inadimplentes;

g) Por fim, o gestor do município ao tempo do término de vigência de qualquer convênio deve cumprir rigorosamente o prazo estipulado no termo de convênio para remessa da prestação de contas final, observando toda a documentação exigida no artigo 28 da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a), inclusive o relatório de cumprimento do objeto (modelo de relatório no APÊNDICE A, à página 187). Importa esclarecer que, com a vigência do Decreto nº 6.170/2007 (BRASIL, 2007a), a partir de 1º de julho de 2008, o prazo para prestação de contas dos recursos recebidos foi reduzido para 30 (trinta) dias, contados da data do último pagamento realizado.

Oportunamente, Cesar e Monteiro (2008, p. 17) dizem que a adoção de medidas acautelatórias que se seguem, são indispensáveis à adequada gestão desses recursos e, por conseguinte, à prevenção de instauração de processos de tomada de contas especial, quais sejam:

- 1) Cumprir rigorosamente o prazo de prestação de contas, a forma e composição de suas peças, conforme previsto no próprio instrumento de convênio ou contrato de repasse e na Instrução Normativa (IN) da Secretaria do Tesouro Nacional nº 01/1997;
- 2) Promover prestação de contas parcial de convênios ou contratos de repasse vigentes imediatamente antes do término do mandato do gestor municipal, juntando cópia dos documentos comprobatórios das despesas, fato que deve ser referenciado no ofício de encaminhamento;
- 3) Obter prévia autorização da concedente para proceder as alterações quantitativas do objeto conveniado;
- 4) Depositar recursos da contrapartida na conta específica logo após o recebimento dos recursos federais;
- 5) Restringir os pagamentos às despesas exclusivamente vinculadas ao objeto conveniado e realizadas durante a vigência do convênio;
- 6) Elaborar os orçamentos básicos tendo por parâmetro os sistemas oficiais de custo;
- 7) Estabelecer obrigatoriamente critérios de aceitabilidade de preços unitários e global em licitações;

- 8) Restringir os pagamentos às despesas exclusivamente vinculadas ao objeto conveniado e realizadas durante a vigência do convênio;
- 9) Realizar os pagamentos unicamente, por meio de instrumento que possibilite a identificação do credor.

Em outro dizer, Cesar e Monteiro (2008, p. 18), fixam-se na noção de que:

- essas medidas acautelatórias possibilitem minimizar ou mesmo eliminar a incidência dos seguintes principais tipos de irregularidades, a saber: omissão no dever de prestação de contas; desvio de finalidade; não aplicação da contrapartida; superfaturamento; desvio de recursos; e atingimento parcial dos objetivos avençados;
- a causa de instauração de mais de 50% (cinquenta por cento) do número de processos de tomada de contas especial restringe-se a apenas dos dois seis citados tipos de irregularidade.

Em sede de responsabilidade, diante das contas julgadas irregulares pelo TCU, culminam diversas consequências aos responsáveis, a saber:

- Devolução dos valores, com atualização monetária e juros de mora;
- Aplicação de multa que pode alcançar 100% do valor atualizado do dano causado ao erário;
- Inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN, o que implica impossibilidade de realizar transações bancárias;
- Envio ao Ministério Público Eleitoral do nome do responsável para fins de inelegibilidade;
- Inabilitação, por um
- período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal;
- Envio dos elementos pertinentes e do julgamento ao Ministério Público Federal para fins de instauração do processo penal.

É de se verificar que, no decurso do processamento da tomada de contas especial, no plano administrativo seja no órgão concedente, seja no Tribunal de Contas da União, é conferido ao agente que regeu os recursos do convênio ou do contrato de repasse o direito à ampla defesa e ao contraditório, podendo produzir as provas que julgar necessárias em seu favor, em mandamento aos princípios constitucionais do art. 5º, LIV e LV, da CRFB/88.

Em última menção, a título exemplificativo, no espectro do Governo do Distrito Federal, consigna-se a Tomada de Contas Especial, instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE³⁶, em desfavor dos responsáveis do

³⁶ TC 009.093/2012-3 [Apensos TC 004.935/2015-2, TC 010.307/2013-3]. Órgão julgador: Primeira Câmara Natureza: Tomada de Contas Especial. Órgãos/Entidades: Governo do Distrito Federal; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Responsáveis: Eliana Maria Passos Pedrosa (119.590.881-49); Governo do Distrito Federal; Ivo Borges de Lima (010.188.00197); Joaquim Domingos Roriz (004.302.501-34); José Roberto Arruda (215.195.796-91); Maria de Lourdes Abadia (012.279.391-91). Sumário: Tomada de Contas Especial. Convênio. PROJOVEM. Não atingimento

Governo, na figura dos ex-governadores e titulares das Pastas à época, em razão da não consecução dos objetivos pactuados no convênio, firmado no montante de R\$ 28.229.640,00 (vinte e oito milhões, duzentos e vinte e nove mil, seiscentos e quarenta reais), destinado a apoiar com assistência financeira suplementar ações do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem, com repasse da União na ordem de R\$ 12.382.442,31 (doze milhões, trezentos e oitenta e dois mil, quatrocentos e quarenta e dois reais e trinta e um centavos), e como contrapartida a cifra de R\$ 125.075,12 (cento e vinte e cinco mil, setenta e cinco reais e doze centavos).

4.4. O conflito federativo e a tutela jurisdicional

Na presença dos argumentos desenvolvidos, dentre outras peculiaridades, vê-se que o cerne da questão, tanto na seara da esfera administrativa quanto na comunidade jurídica, está na aplicação imediata das sanções previstas no requisito fiscal quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais, sem o procedimento prévio da TCE, fato que enseja o Estado a requisitar à tutela jurisdicional, a fim de salvaguardar direitos e garantir a continuidade de ações governamentais que dependem de recursos advindos de transferências voluntárias.

Assinala-se que, não há dúvidas sobre qual normativo aplicar e o dever de aplicá-lo. Ou seja, o dever de prestar contas e a necessidade da atuação diligente do gestor público na apuração desses recursos. A prestação de contas representa atividade fundamental dos responsáveis pela gestão dos recursos públicos. Afinal, pressupõe-se a demonstração de que os valores foram efetivamente aplicados nas atividades governamentais pactuadas. A questão é a linha tênue entre o poder da União sem exaurir a via administrativa, o que afronta princípios constitucionais, a seguir expostos e, sobretudo, os recursos em voga, por vezes, as cifras os recursos geradores da inadimplência são ínfimos diante dos valores em vias de recebimento, invocando o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*, tendo em conta que afeta

dos objetivos pactuados. Citações. Ausência de elementos para estabelecer nexo de causalidade e apurar o débito. Acolhimento de algumas alegações de defesa. Contas Regulares com ressalvas de um dos responsáveis. Revelia de um dos responsáveis. Contas irregulares. Multa. Ata nº 22/2019 – 1ª Câmara. Data da sessão: 2/7/2019 – Ordinária. Código eletrônico para localização – TCU: AC-5140-22/19.

diretamente as atividades meio e fim do Estado.

Em face dessas razões, o Supremo Tribunal Federal vem atuando junto a essas demandas, de forma afastar as restrições no CAUC, quando tal procedimento de inadimplência impede o estado de receber recursos de grande monta, provenientes de transferências voluntárias e operações de crédito em curso, junto à instituições financeiras, organismo internacionais, dentre outros. A exemplo do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal e do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, inclusive, recursos de emendas parlamentares distritais ou federais ou, ainda, sem contrapartida.

No geral, devem ser observados vários princípios constitucionais, antes da negativação do CAUC, segundo entendimentos das Cortes de Contas e das instâncias superiores de justiça, o STF e o STJ, nesse trabalho, focalizado os descritos a seguir:

4.4.1. Princípio do devido processo legal

A primeira observação é a salvaguarda inserta no art. 5º, *caput*, incisos LIV e LV, do Texto Constitucional:

[...] Os dispositivos mencionados são assim redigidos: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

Nos termos jurisprudenciais da Suprema Corte, alude-se:

[...] O Supremo Tribunal Federal possui entendimento no sentido de que viola o postulado constitucional do devido processo legal a inscrição do ente federativo no cadastro de inadimplentes sem a garantia do contraditório e da ampla defesa.

[...] Sem a conclusão de tomada de contas especial, ou de procedimento específico instituído por lei que permita a apuração dos danos ao erário federal e das respectivas responsabilidades, fica inviabilizada a imposição de restrições para a transferência de recursos entre entes federados.

Ainda, nessa senda, ilustra-se o entendimento do Ministro Celso de Mello, por ocasião do julgamento da Ação de Agravo Interno na Ação Cível Originária ACO-AgR 2.177, DJe, de 9 de junho de 2015, *in verbis*:

“(…) o Estado, em tema de restrição à esfera jurídica de qualquer pessoa (inclusive das pessoas estatais), não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade, o postulado da plenitude de defesa, pois cabe enfatizar o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer medida imposta pelo Poder Público de que resultem, como no caso, consequências gravosas no plano dos direitos e garantias individuais exige a fiel observância do princípio do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV e LV), consoante adverte autorizado magistério doutrinário (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, Comentários à Constituição Brasileira de 1988, vol. 1/65-66, 1997, 2ª ed., Saraiva; PINTO FERREIRA, Comentários à Constituição Brasileira, vol. 1/176 e 180, 1989, Saraiva; JESSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR, O Direito à Defesa na Constituição de 1988, p. 71/73, item n. 17, 1991, Renovar; EDGARD SILVEIRA BUENO FILHO, O Direito à Defesa na Constituição, p. 47/49, 1994, Saraiva; CELSO RIBEIRO BASTOS, Comentários à Constituição do Brasil, vol. 2/280-285, 2004, 3ª ed., Saraiva; MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, Direito Administrativo, p. 686/688, 25ª ed., 2012, Atlas; LÚCIA VALLE FIGUEIREDO, Curso de Direito Administrativo, p. 443/456, 9ª ed., 2008, Malheiros; HELY LOPES MEIRELLES, DÉLCIO BALESTERO ALEIXO e JOSÉ EMMANUEL BURLE FILHO, Direito Administrativo Brasileiro, p. 108/109 e 767/768, 39ª ed., 2013, Malheiros, v.g.).

Sob tal angulação, referencia-se o Agravo Interno interposto pelo Distrito Federal, segundo a Ação Cível Originária 2.886 – ACO 2886 DF³⁷, *in verbis*:

“(…) A partir do momento que se reconhece como necessário aguardar o término da tomada de contas para se aferir a possível existência de prejuízo aos cofres públicos é o mesmo que admitir que não existe certeza dos valores cobrados. (...) O título é certo quando não há controvérsia quanto à existência do crédito, a liquidez, por sua vez, está presente quando determinado o valor e a natureza daquilo que se deve, ao passo que a exigibilidade refere-se ao vencimento da dívida. Nesse diapasão, a conclusão da tomada de contas, observada o contraditório e ampla defesa, é condição essencial para se atestar a certeza, liquidez e exigibilidade do título. De acordo com o Ofício nº 438/2018/GAB/SAGRIMA, em anexo, é possível se verificar que o respectivo procedimento apuratório pende de conclusão. (...) A perdurar o pronunciamento judicial tal como posto estaremos diante de um paradoxo, pois determina-se que a União se abstenha de inscrever o Estado do Maranhão em seus cadastros de inadimplentes por desrespeito a procedimento no qual se visa apuração de danos à administração para possível ressarcimento e ao mesmo tempo permite-se a cobrança do ente

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Ação Cível Originária – ACO 2.886//DF. Estado do Maranhão. Agravos internos em ação cível originária. 2. Direito Administrativo. 3. Convênios. Inscrição em cadastros federais de inadimplentes (Siafi/Cauc/Cadin). 4. Tomada de Contas Especial. Necessidade. Ausência configura ofensa ao devido processo legal. Jurisprudência sedimentada. 5. Matéria submetida à repercussão geral. Pedido de sobrestamento do feito pela União. Indeferimento. 6. Irresignação do Estado quanto ao não acolhimento do pedido de inexigibilidade do crédito reivindicado pela União. Apuração que deve ser feita após a finalização da tomada de contas especial. 7. Inexistência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 8. Manifesta improcedência das insurgências recursais. Majoração dos honorários em sede recursal. Precedentes. 9. Negativa de provimento aos agravos internos Autor: Estado do Maranhão. Réu: União. Relator: Min. Gilmar Mendes, 30 de agosto de 2018. **Lex**: jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, DJe-183 04/09/2018.

federativo de valores pelos prejuízos sequer quantificados e dos quais não se sabe se realmente devidos”.

Por consequência, quando o Governo do Distrito Federal, pessoa jurídica de direito público, se socorre ao judiciário, busca titularizar direitos e garantias fundamentais, na dimensão objetiva, haja vista o direito a paridade de armas.

Em outras palavras, significa garantir e assegurar às partes envolvidas em processo administrativo ou judicial, prerrogativas de defesa, de produção de provas às suas pretensões, de ser ouvido e ter suas razões consideradas, de ter conhecimento sobre o processo e sobre as alegações da parte contrária, de contrapor e de recorrer, tendo como pilares os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Apesar de, comumente, percorrerem coadunados, esses dois princípios são distintos, no escopo desse trabalho, o contraditório oportuniza ao Estado-membro a faculdade de arguir e até mesmo, refutar o que declara a União ou a entidade promotora da inscrição no CAUC, contrapondo seus argumentos. Enquanto que a ampla defesa atrela-se a capacidade do estado-membro, no exercício de seu direito ao contraditório, utilizar-se de todos os recursos de defesa legalmente permitidos, principalmente, porque nessas hipóteses circundam recebimento e a aplicação de recursos públicos que, em última análise, restringe o exercício e concretização de direitos fundamentais à sociedade local, considerando às restrições de recebimento e aplicação de recursos públicos destinado a implementação de projetos e programas governamentais.

Em casos tais, a jurisprudência dos Tribunais, notadamente a do Supremo Tribunal Federal, tem reafirmado a essencialidade desse princípio, por referência, cita-se a Ação Cautelar – AC nº 2395³⁸, a qual versa sobre ação cautelar preparatória de ação civil originária, ajuizada pelo Estado da Paraíba contra a União Federal, objetivando afastar “(...) todos os efeitos contra o Estado da Paraíba das inscrições

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Cível Originária – ACO 2395/PB. Estado da Paraíba. Ação Cautelar. Extinção da Ação Principal. Acessória Originária. Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Inscrição de Estado-membro em Cadastro de Inadimplentes. Legitimidade Passiva da União. Não prestação de garantias e suspensão de repasses financeiros voluntários pela União. Devido processo legal. Princípio da Intranscendência Subjetiva das sanções. Tomada de Contas Especial. Pedido que se julga procedente. Autor: Estado da Paraíba. Réu: União. Relator: Min. Roberto Barroso, 18 de junho de 2014. DJe-148 31/07/2014.

contidas no SIAFI, CAUC, CONCONV e em quaisquer outros cadastros (...)”,
 extraíndo as seguintes transcrições:

“(...) LIMITAÇÃO DE DIREITOS E NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA, PARA EFEITO DE SUA IMPOSIÇÃO, DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. - A imposição estatal de restrições de ordem jurídica, quer se concretize na esfera judicial, quer se realize no âmbito estritamente administrativo (como sucede com a inclusão de supostos devedores em cadastros públicos de inadimplentes), supõe, para legitimar-se constitucionalmente, o efetivo respeito, pelo Poder Público, da garantia indisponível do ‘due process of law’, assegurada, pela Constituição da República (art. 5º, LIV), à generalidade das pessoas, inclusive às próprias pessoas jurídicas de direito público, eis que o Estado, em tema de limitação ou supressão de direitos, não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva e arbitrária. Doutrina. Precedentes. (...)” (AC 1.033-AgR-QO/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Em outro recorte, observa-se que a Corte Suprema tem reconhecido a ocorrência de conflito federativo em situações nas quais a União, valendo-se de registros de supostas inadimplências dos Estados no SIAFI e no Cadastro de Créditos não quitados do setor público federal -CADIN, impossibilita que sejam firmados acordos de cooperação, convênios e operações de crédito entre Estados e entidades federais. Nessa lógica, traz-se o julgamento da AC 2.367-REF-MC/PE³⁹, do qual se aduz:

[...] O STF tem reconhecido a ocorrência de conflito federativo em situações nas quais a União, valendo-se de registros de supostas inadimplências dos Estados no SIAFI e no Cadastro de Créditos não quitados do setor público federal (CADIN), impossibilita sejam firmados acordos de cooperação, convênios e operações de crédito entre Estados e entidades federais. O registro da entidade federada por suposta inadimplência nesses cadastros federais pode sujeitá-la a efeitos gravosos, com desdobramentos para a transferência de recursos”.

4.4.2. Princípio da eficiência

O princípio da eficiência, condicionante para a obtenção dos recursos financeiros da União, anexado aos da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, da segurança jurídica e do interesse público, encontra-se albergado no art. 37, da

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cautelar 2367 MC-REF/PE. Estado de Pernambuco. Ação Cautelar. Inscrição de Estado-membro no SIAFI e no CAUC. Óbice à celebração de novos acordos, convênios e operações de crédito. Inadimplência imputada a ex-gestor. Suspensão do Registro de inadimplência. Liminar Deferida. Referendo. Ministra relatora Cármen Lúcia, 16 de setembro de 2009. **Lex:** jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, v. 31, n. 370, 2009, p. 40-46.

CRFB/88, incluído com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.

Vale lembrar que, o renomado Hely Lopes Meirelles, definiu esse princípio como:

“o que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”, e acrescenta que “o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração”. (MEIRELLES, 2020).

Em harmonia, a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, diz:

“o princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público”... (DI PIETRO, 2019).

Por iguais razões, vislumbra-se como um dispositivo hábil em prol da sociedade e como instrumento de combate à má administração, considerando a decorrência de legitimação para se exercer o controle do exercício da atividade do agente público, o que pode ocorrer pela atuação do cidadão, bem como pela própria Administração Pública.

[...] se vislumbra como princípio instrumentalizador da superação do modelo weberiano, em que a Administração exerce-se por um quadro burocrático, assentado em escalões sucessivos de competências, inclusive de controle e supervisão (hierarquia), bem como no exercício centralizado dos poderes e na procedimentalização formal da conduta administrativa. (CARVALHO, 2008, p. 182).

Nota-se que, o referido controle absorve competência vinculada quanto à discricionariedade dos agentes públicos. Desse modo, esse princípio quando inserido na Constituição tencionou a transformação do modelo burocrático de gestão pública, passando a configurar-se em uma administração gerencial pautada na adoção de métodos modernos de gestão, no intuito de prestação de serviços com maior qualidade, custos reduzidos e celeridade em sua prestação. Isto é, a soma da eficiência, eficácia e efetividade

Sob a pertinente reflexão de Mendes e Branco (2015, p. 865), o princípio da

eficiência resulta na seguinte conclusão:

[...] o constituinte reformador, ao inserir o princípio da eficiência no texto constitucional, teve como grande preocupação o desempenho da Administração Pública. Por essa razão, sem descuidar do interesse público, da atuação formal e legal do administrador, o constituinte derivado pretendeu enfatizar a busca pela obtenção de resultados melhores, visando ao atendimento não apenas da necessidade de controle dos processos pelos quais atua a Administração, mas também da elaboração de mecanismos de controle dos resultados obtidos.

Sucedo que, a problemática levantada, negatização no CAUC, item II – Prestação de Contas dos Convênios, sem o cumprimento do rito administrativo, se reproduz por copiosos entendimentos, nesse princípio revisitada na Ação Cível Originária 2932 Distrito Federal - ACO 2932/DF⁴⁰, a qual consigna:

[...]

Da inexistência de previsão legal do julgamento de Tomada de Contas Especial para permitir a inscrição de ente federativo em cadastro de inadimplência federal.

A atuação da Administração Pública deve ser pautada pelo princípio da legalidade estrita, por determinação expressa do art. 37, caput, da Constituição Federal. Esse é o motivo pelo qual a União é obrigada, em regra, a proceder ao registro das informações relativas às irregularidades constatadas na apreciação das contas de Convênio ou na apuração ao descumprimento de obrigações constitucionais por parte dos destinatários de transferências federais voluntárias, antes mesmo da instauração do processo de tomada de contas especial.

A definição das obrigações pecuniárias vencidas e não pagas referentes a irregularidades apontadas na execução de Convênios 12 Supremo Tribunal Federal Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 14245431. ACO 2932 / DF celebrados entre os Estados e Municípios com a União, ou na destinação de recursos federais voluntários, que dão ensejo à inscrição do ente federativo no CADIN, decorrem de comprovado prejuízo pecuniário ao erário, apurado quando do julgamento da prestação de contas pelo ordenador de despesa do órgão concedente, nos termos da IN 01/97, da STN. Esse ato normativo determina a inscrição do ente federado também no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) (art. 5º, § 1º), nos casos em que as irregularidades constatadas sejam relacionadas à execução de Convênios celebrados com a União.

A mencionada IN 01/97, da STN disciplina a celebração de Convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e prevê, que a partir da data do recebimento da prestação de contas final, o ordenador de despesa da unidade concedente terá o prazo de 60 (sessenta) dias para pronunciar-se sobre a sua aprovação

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão monocrática). Ação Cível Originária – ACO 2932/DF. Estado de Minas Gerais. Ação Cível Originária em face da União Ministério do Esporte e Turismo – MET), com pedido de tutela de urgência, visando à exclusão de sua inscrição nos cadastros federais de inadimplência – CAUC/SIAFI, em razão de divergências quanto à prestação de contas do Convênio MET/SEESP 188/2001, celebrado em 20.8.2001 e que tinha, por objeto, a implantação e a manutenção do Programa Esporte Solidário no Estado. Autor: Estado de Minas Gerais. Réu: União. Relator: Min. Edson Fachin, 11 de dezembro de 2017. DJE nº 18, divulgado em 31/01/2018.

ou não (art. 31). Na hipótese de serem reprovadas as contas por existirem evidências de irregularidades de que resultem prejuízo ao erário, ou de não apresentação das contas, após o prazo de 30 (trinta) suplementares, concedidos no caso de descumprimento do prazo de 60 (sessenta) para apresentação da prestação de contas após o término da vigência do convênio (28, § 5º), o ordenador de despesas deverá registrar o fato no SIAFI e no CADIN (art. 5º, § 1º) e encaminhar o processo ao órgão de contabilidade analítica a que estiver jurisdicionado, para a instauração de processo de Tomada de Contas Especial. Isso é o que determina o art. 31 daquela normativa [...]

4.4.3. Princípio da proporcionalidade

No arcabouço principiológico, a proporcionalidade, exerce função relevante na blindagem de direitos fundamentais e também na harmonização de interesses.

Diz Cristóvam (2006. p. 211), em Colisões entre princípios constitucionais:

“A proporcionalidade é uma máxima, um parâmetro valorativo que permite aferir a idoneidade de uma dada medida legislativa, administrativa ou judicial. Pelos critérios da proporcionalidade pode-se avaliar a adequação e a necessidade de certa medida, bem como, se outras menos gravosas aos interesses sociais não poderiam ser praticadas em substituição àquela empreendida pelo Poder Público.”

Na esteira administrativa, o princípio da proporcionalidade ou razoabilidade se justifica e figura como limitador ao administrador em seu poder discricionário, cuida-se, fundamentalmente, de auferir a convergência entre os meios e os fins, ancorada nas premissas de adequação, necessidade e proporcionalidade, em sem sentido estrito. Apesar de não expresso constitucionalmente, têm-se dispositivos empregues como paradigmas para o seu reconhecimento, como exemplo, o art. 37 combinado com o art. 5º, II e art. 84, IV, todos da CRFB/88.

Segundo Hely Lopes de Meirelles (2020, p. 102), o princípio da razoabilidade ou proporcionalidade, implícito na Constituição Federal, também chamado de princípio da proibição de excesso, tem como intuito evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, com lesão aos direitos fundamentais, aferindo a compatibilidade entre os meios e fins.

Da mesma forma, Celso Antônio Bandeira de Mello, corroborando com Hely Lopes de Meirelles, afirma (2020, p. 110) que:

“as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que seja realmente demandado para o cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. Segue-se que os atos cujos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade, porquanto desbordam do âmbito da competência; ou seja, superam os limites que naqueles caso lhes corresponderiam”.

Em sede jurisprudencial, cita-se o entendimento do Ministro Celso de Mello, por ocasião do julgamento da ACO-AgR 2.177, DJe, de 9 de junho de 2015, *in verbis*:

[...] o Estado, em terma de restrição à esfera jurídica de qualquer pessoa (inclusive das pessoas estatais), não pode exercer a sua autoridade de maneira abusiva ou arbitrária, desconsiderando, no exercício de sua atividade, o postulado da plenitude de defesa, pois cabe enfatizar o reconhecimento da legitimidade ético-jurídica de qualquer medida imposta pelo Poder Público de que resultem, como no caso, consequências gravosas no plano dos direitos e garantias individuais exige a fiel observância do princípio do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV e LV), consoante adverte autorizado magistério doutrinário (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO)

Nessa significação, se faz constar o Agravo Regimental na Ação Cível Originária ajuizada pelo Distrito Federal - ACO 1960 DF⁴¹, cujo teor se extrai:

[...] Argumenta violação ao princípio da proporcionalidade, pois a sanção aplicada seria desproporcional às consequências a serem suportadas pelo Estado.

[...] “Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: (...) X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio”. No que se refere a esse ponto, nunca é demais lembrar que a referida Lei 9.784/1999 é aplicável às pessoas jurídicas de direito público quando na posição de administrado.

[...] “Art. 8º. Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano”.

⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). Ação Cível Originária – ACO 1960 DF. Distrito Federal. Direito Administrativo. Convênios. Inscrição em cadastros federais de inadimplentes (Siafi/Cauc/Cadin). Tomada de Contas Especial. Necessidade. Ausência configura ofensa ao devido processo legal. Jurisprudência sedimentada. Matéria submetida à repercussão geral. Sobrestamento. Indeferimento. Precedentes. Inexistência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. Agravo interno desprovido. Multa. Em caso de votação unânime, aplica-se a multa prevista no art. 1.021, §4º, do CPC, no percentual de 5% sobre o valor atualizado da causa. Agravado: Estado do Acre. Agravante: União. Relator: Min. Gilmar Mendes, de 15, de fevereiro de 2019.

Tendo em vista esses riscos, procura-se solver a questão com base nos outros elementos do princípio da proporcionalidade, enfatizando-se, especialmente, o significado do subprincípio da necessidade. A proporcionalidade em sentido estrito assumiria, assim, o papel de um controle de sintonia fina (Stimmigkeitskontrolle), indicando a justeza da solução encontrada ou a necessidade de sua revisão". (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 223-226)

4.4.4. Princípio da intranscendência subjetiva

O princípio da intranscendência subjetiva das sanções, consagrado pelo Supremo Tribunal Federal, proíbe a aplicação de severas sanções às administrações por ato de gestão anterior à assunção dos deveres públicos. Melhor dizendo, entende que a atual Administração não seja punida com restrição na celebração de novos convênios ou recebimento de repasses federais, por atos de gestões pretéritas, desde que adotadas as providências administrativas cabíveis para corrigir as irregularidades constatadas e, sobretudo, reaver os valores consignados e responsabilizar os agentes/gestores causadores do dano ao erário, por meio da instauração de Tomada de Contas Especial.

Tal citação, insere-se às três circunstâncias admitidas pela Corte, quais sejam, no caso de ato praticado por ente da administração pública indireta, por órgãos que constituem poderes do próprio ente (Legislativo e Judiciário) e por gestores anteriores.

A priori, mero conflito entre entes federados é julgado por juiz federal de 1ª instância, porém, quando envolve conflito federativo, alcançando disputa entre a União e Estado-membro, dada a relevância das consequências geradas, a exemplo, do impedimento de repasse de recursos federais, inclusive, da fragilidade da autonomia do Estado-membro, é julgado pelo STF, à luz do art. 102, I, f, da CRFB/88.

Com relação a esse princípio, a primeira observação recai no caso concreto do Estado de Pernambuco que, celebrou convênio com a União, recepcionando determinados recursos para implementar projetos de interesse público no Estado, assumindo o compromisso de prestar contas da utilização de tais valores perante a União e o TCU, conforme dita a lei. Ao contrário disso, não honrou o acordado, culminando na inscrição do CAUC. Fato esse que, impediu o Estado de contratar

operações de crédito, celebrar convênios com órgãos e demais possibilidades albergadas. Adequado mencionar que, o não cumprimento do objeto contratual ocorreu em gestão anterior.

Nesse raciocínio, traz-se o assentado na Ação Cível Originária - ACO 3.234⁴², promovida pelo Estado do Espírito Santo contra à União, cujo teor se extrai:

Trata-se de ação cível originária, com pedido de tutela cautelar, proposta pelo Estado do Espírito Santo em face da União e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em que se requer, em síntese, o deferimento do pedido de tutela provisória de urgência, para que se determine “a imediata retirada do registro de inadimplência do Estado do Espírito Santo do referido Sistema, uma vez que estão presentes os requisitos legais para a concessão de tal medida, nos exatos termos dos artigos 294, 297 e 300, todos do CPC/2015”.

[...]

Sustenta que tal atitude traduz-se em “restrição abusiva que contraria iterativa jurisprudência dessa Excelsa Corte, que só autoriza a inscrição no SIAFI/CAUC após decisão final Tomada de Contas Especial tramitada no TCU e, quando se tratar de convênio firmado pela gestão anterior, quando a atual gestão restar inerte”.

[...]

É o relatório. Decido.

Ab initio, verifico a incidência, *in casu*, do disposto no artigo 102, I, ‘f’, da CRFB/88, que estabelece caber ao Supremo Tribunal Federal conhecer e julgar originariamente as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração direta, a ensejar a competência originária desta Corte para o feito. Isso porque, mesmo não se olvidando dos recentes julgados deste Tribunal no sentido de que o conflito sobre mero interesse patrimonial não enseja a aplicação deste dispositivo constitucional, tenho por afirmada a competência originária desta Corte, em razão de vislumbrar potencial conflito federativo na questão.

[...]

Tenho que não se mostra razoável a anotação do Poder Executivo e órgãos da administração direta a ele vinculados nos cadastros de restrição ao crédito em razão do apontado descumprimento de normas realizado em prestação de contas sem que se obedeça ao devido processo legal, em suas dimensões material e substancial. Em um estado democrático de direito, o próprio Estado tem que se sujeitar às regras e princípios do direito posto. Nesse sentido já se posicionou esta Corte na ACO 2.159- MC-REF, Primeira Turma, rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 02/06/2014:

[...]

Ex positis, julgo procedente o pedido, a fim de determinar a exclusão das inscrições do Estado do Espírito Santo e da administração direta vinculada ao Poder Executivo do ente autor em todo e qualquer sistema de restrição ao crédito utilizado pela União, no que exclusivamente tenha vinculação com o

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Ação Cível Originária – ACO 3234/DF. Estado do Espírito Santo. Ação Cível Originária. Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Inscrição de Estado-membro em Cadastro de Inadimplentes. Legitimidade Passiva da União. Não prestação de garantias e suspensão de repasses financeiros voluntários pela União. Devido processo legal. Princípio da Intranscendência Subjetiva das sanções. Tomada de Contas Especial. Pedido que se julga procedente. Autor: Estado do Espírito Santo. Réu: União. Relator: Min. Luiz Fux, 14 de outubro de 2019.

Convênio nº 701.600/2011, firmado entre a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação, Educação Profissional e Trabalho e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, tramitada no TCU e, quando se tratar de convênio firmado pela gestão anterior, quando a atual gestão restar inerte”.

Além da aplicabilidade em caso análogo supratranscrito, esse princípio alcança as ocorrências em que uma entidade estadual/municipal, tal como uma autarquia, descumpra as regras do convênio e a União negativa não apenas o CNPJ da entidade, como o CNPJ Principal do Estado/Município nos cadastros restritivos. Nessa angulação, conduz-se à ACO 1848 AgR⁴³:

[...] O postulado da intranscendência impede que sanções e restrições de ordem jurídica superem a dimensão estritamente pessoal do infrator. Em virtude desse princípio, as limitações jurídicas que derivam da inscrição, em cadastros públicos de inadimplentes, das autarquias, das empresas governamentais ou das entidades paraestatais não podem atingir os Estados-membros, projetando, sobre estes, consequências jurídicas desfavoráveis e gravosas, pois o inadimplemento obrigacional – por revelar-se unicamente imputável aos entes menores integrantes da administração descentralizada – só a estes pode afetar.

Os Estados-membros e o Distrito Federal, em consequência, não podem sofrer limitações em sua esfera jurídica, motivadas pelo só fato de se acharem administrativamente vinculadas a eles as autarquias, as entidades paraestatais, as sociedades sujeitas a seu poder de controle e as empresas governamentais alegadamente inadimplentes e que, por tal motivo, hajam sido incluídas em cadastros federais (CAUC, SIAFI, CADIN, v. G.). (...) (STF. Plenário. ACO 1848 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 06/11/2014)

Em sede de pronunciamentos, lastreados em reiteradas decisões a esse enquadramento, tem-se a Súmula 615, do Superior Tribunal de Justiça – STJ, a qual dispõe: *“não pode ocorrer ou permanecer a inscrição do município em cadastros restritivos fundada em irregularidades na gestão anterior quando, na gestão*

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Ação Cível Originária – ACO 1848AgR/MA. Estado do Maranhão. Jurisprudência consolidada quanto à matéria versada na impetração – possibilidade, em tal hipótese, de o relator da causa decidir, monocraticamente, a controvérsia jurídica. Competência monocrática que o Supremo Tribunal Federal delegou, validamente, em sede regimental (RISTF, art. 21, § 1º). Inocorrência de transgressão ao princípio da colegialidade. SIAFI/CADIN/CAUC – Inclusão, nesse cadastro federal, do Estado do Maranhão – por efeito de ausência de prestação de contas referente a convênios celebrados em gestões anteriores – sem que se tenha precedido à previa instauração de processo de Tomada de Contas Especial - consequentemente imposição ao Estado-membro, em virtude de alegado descumprimento das respectivas obrigações, de limitações de ordem jurídica. Postulado da intranscendência – impossibilidade de sanções e restrições de ordem jurídica superarem a dimensão estritamente pessoal do infrator – a questão dos direitos e garantias constitucionais notadamente aqueles de caráter procedimental, titularizados pelas pessoas jurídicas de direito público - possibilidade de invocação, pelas entidades estatais, em seu favor, da garantia do “due process of law” – violação ao postulado constitucional do devido processo legal (também aplicável aos procedimentos de caráter meramente administrativo). Agravado: Estado do Maranhão. Agravante: União. Relator: Min. Celso de Mello, 5 de fevereiro de 2015. DJe-025 DIVULG 05-02-2015 PUBLIC 06-02-2015

sucessora, são tomadas as providências cabíveis à reparação dos danos eventualmente cometidos". Na acepção de que não se pode inviabilizar a administração de quem foi eleito democraticamente e não foi responsável diretamente pelas dificuldades financeiras que acarretaram a inscrição combatida. Logo, deve-se aplicar a intranscendência subjetiva das sanções, impedindo que a Administração atual seja penalizada com a restrição na celebração de novos convênios ou recebimento de repasses federais.

Nessa toada, a própria Advocacia Geral da União – AGU admite a tese, assentada na Súmula 46, da AGU, dizendo: *“Será liberada da restrição decorrente da inscrição do município no SIAFI ou CADIN a prefeitura administrada pelo prefeito que sucedeu o administrador faltoso, quando tomadas todas as providências objetivando o ressarcimento ao erário”*.

Em última análise, consigna-se que, nas decisões prolatadas, o STF vem reverberando a orientação de que a inscrição de unidade federativa no cadastro de restrição ao crédito organizados e mantidos pela União só podem ocorrer após a conclusão do rito procedimental de Tomada de Contas Especial pelo TCU, sob pena de violação ao princípio do devido processo legal. O propósito é neutralizar a ocorrência de risco que possa comprometer, de modo grave ou irreversível, a continuidade da execução de políticas públicas ou a prestação de serviços essenciais à coletividade. Nesse sentido, a Tomada de Contas Especial, s.m.j., a medida de rigor com o ensejo de se alcançar o reconhecimento definitivo de irregularidades, permitindo-se, só então, a inscrição dos entes nos cadastros de restrição aos créditos organizados e mantidos pela União. O Ministro Marco Aurélio asseverou que, por se tratar de governança, preponderaria o princípio contido no art. 37 da CF, ou seja, o da impessoalidade. Precedentes citados: ACO 1.848 AgR/MA (DJe de 21.11.2014) e ACO 1.612 AgR/MS (DJe de 12.12.2014).

Em corroboração às disposições citadas, verifica-se a recente publicação, em 30 de setembro de 2019, do artigo "Supremo é variável ignorada na análise de crise fiscal dos estados"⁴⁴, que segundo Andrea **Echeverria**⁴⁵:

[...]

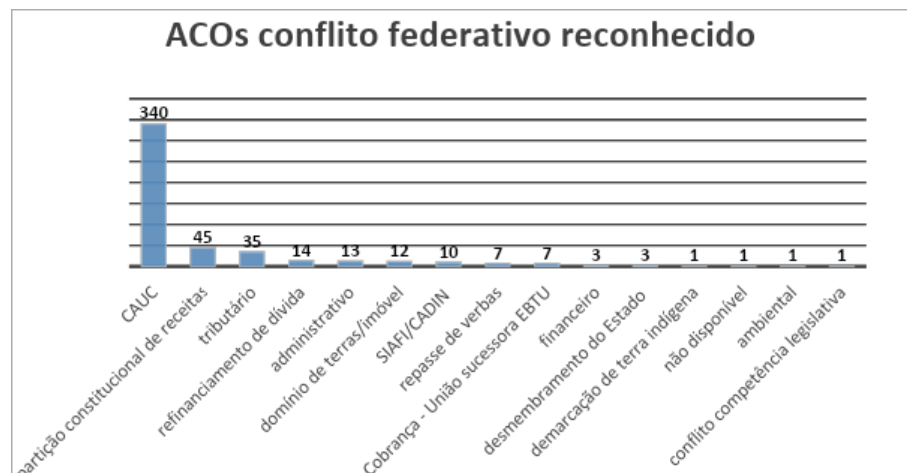
"O Supremo constrói um discurso de responsabilidade unilateral da União e dependência dos estados, conferindo à União um papel de guardiã solitária e sem armas, da Federação brasileira", afirma, em entrevista à **ConJur**. (grifo nosso).

Em sua pesquisa, a advogada filtrou ações travadas entre União e estados. Ela apurou 2,7 mil ACOs ajuizadas desde a promulgação da Constituição Federal, em 1988, até dezembro de 2017, chegando ao total de 493 nas quais o Supremo reconheceu o conflito federativo.

Dentre os principais temas de conflito federativos lidera o Cadastro Único de Convênios (CAUC), com 340 ações, seguido de repartição constitucional de receitas (45) e tributário (35).

"O CAUC é um sistema cadastral criado pela Secretaria de Tesouro Nacional que consolida a verificação do atendimento de 12 dos 23 requisitos fiscais previstos no artigo 25 da LRF, cujo cumprimento condiciona a transferência voluntária de recursos da União para os Estados, bem como a concessão de aval da União para as operações de crédito", explica a advogada.

No cenário, diz a advogada, o tema federalista fiscal soma 454 ações, o que representa 92% dos conflitos federativos reconhecidos pelo Supremo entre União e estados.



Ainda nas palavras de Andrea **Echeverria**:

Os estados ganham em 87% das vezes que entram no Supremo contra a União, percentual que trata apenas das ações de tema fiscal e nas quais já foi proferida decisão de mérito. Ela não considerou decisões cautelares e

⁴⁴ VALENTE, Fernanda. "Supremo é variável ignorada na análise de crise fiscal dos estados". Consultor Jurídico (Conjur). 30 de setembro de 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-set-30/supremo-variavel-ignorada-analise-crise-fiscal-estados>>. Acesso em: 5 de mar. 2020.

⁴⁵ Andrea Echeverria, advogada da União. Matéria defendida na tese de doutorado apresentada ao Uniceub.

terminativas sem julgamento do mérito e as decisões julgadas parcialmente procedentes foram computadas como decisões favoráveis ao autor da ação.

Questão de discurso

Uma leitura rápida dos dados pode indicar que a União está perdendo as ações por adotar algum comportamento ilegal. No entanto, a advogada afirma que não é o caso, já que grande parte das vitórias dos estados no Supremo refere-se a ações que discutem a sua inscrição no CAUC, por descumprimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

“Um estudo aprofundado da jurisprudência do STF demonstra que, na realidade, construiu-se um discurso de favorecimento dos Estados, em especial no tocante à redistribuição de recursos da União”, conta.

Segundo Andrea, a jurisprudência é fundamentada especialmente em dois pilares: dependência financeira dos estados e a responsabilidade intrínseca da União para a manutenção da Federação.

“O que se observa no discurso do STF é uma transferência das responsabilidades fiscais e financeiras dos estados para a União. Com isso, é possível afirmar que os estados são beneficiados pela jurisprudência do STF, que tende a interpretar as leis fiscais e de transferências de recursos de forma mais favorável aos entes subnacionais”, diz a advogada.

Lei Kandir

Um dos poucos temas fiscais em que a União foi vencedora trata de indenização por isenções tributárias da Lei Kandir (LC 87/96). A jurisprudência do Supremo analisada pela advogada mostra que nesses casos o entendimento consolidado é de que não cabe indenização aos estados diante da existência de normas transitórias de compensação e da ausência de dispositivo legal que obrigue a União a fazer a compensação integral (ACOs 1.044; 779; 792).

Andrea aponta ainda que, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 25, o Supremo reconheceu a omissão na promulgação da lei para efetivar as compensações. Atualmente, a questão está submetida a uma comissão de conciliação no Supremo entre a União e todos os estados.

Cadastro de inadimplentes

Andrea também analisou separadamente a inscrição dos estados no cadastro de inadimplentes. Segundo a advogada, o Supremo “resistia bastante em reconhecer a ilegalidade do comportamento dos estados”. Como resultado, ela aponta que foram deferidas várias liminares com fundamento único no perigo da demora, considerando o risco da execução de políticas públicas no estado.

No mérito, a advogada chama atenção para incidência da “intranscendência subjetiva das sanções” para impedir que eventual irregularidade fiscal dos poderes pudesse gerar alguma sanção para o Poder Executivo. “No caso, o argumento reporta-se não somente ao princípio da separação dos poderes, como também à impossibilidade de o Executivo impor aos demais poderes o cumprimento daquela condição fiscal”, explica.

Como só o Poder Executivo recebe transferências voluntárias e faz operações de crédito, a advogada aponta que a jurisprudência do Supremo “afasta por completo a incidência das sanções prevista nos artigos 25, § 1 e 40, § 2º da LRF em relação aos demais poderes”.

A conclusão de Andrea é também no sentido que a jurisprudência do Supremo acerca das sanções da LRF “restringe as metas de responsabilidade fiscal ao Executivo e, mesmo nesse caso, reduz de forma drástica sua incidência, seja pelo constante deferimento de liminares, seja pela construção jurisprudencial de diversos obstáculos à sua incidência”.

Numa síntese dessas ações ajuizadas, pode-se alcançar que os entendimentos jurídicos requerem da União e dos entes federados pacificação da

matéria pelo Poder Executivo, haja vista questões pontuais e recorrentes que precisam ser sanadas evitando a via judicial.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se versar sobre o Serviço Auxiliar de Informações de Transferências Voluntárias – CAUC, em foco, o item II - Adimplemento da Prestação de Contas de Convênios e Contratos de Repasse, na perspectiva dos efeitos de sua não aprovação e as repercussões da Tomada de Contas Especial, buscou-se demonstrar, justificadamente, o quão caro se torna aos cofres públicos, quando não se tem o olhar direcionado ao acompanhamento *pari passu* de toda a execução dos convênios ou contratos de repasses firmados, tanto pela União, concedente, quanto pelo ente federado, conveniente, instrumentos esses que, efetivamente agregam e viabilizam a implementação de políticas públicas, em prol da população, haja vista a necessidade e perspectiva de complementaridade de recursos orçamentários, por essa via

Sob tal angulação, em corroboração à introdução e desenvolvimento desse trabalho, contextualizou-se desde a configuração estatal, transcorrendo pela dimensão do recebimento desses recursos públicos, no que tangencia os convênios, trazendo os pressupostos de efetividade da execução até a prestação de contas, em sequência, os desdobramentos quando não aprovadas, a observância dos regramentos da Tomada de Contas Especial até a busca da tutela judicial, quando não instaurada.

A propósito, dada a significância do CAUC na gestão pública brasileira, destinou-se um capítulo específico, no viés de expor sua representatividade como instrumento governamental voltado ao acompanhamento, controle e transparência, reverberado em resultados expressivos. Assim, pontuados os quinze requisitos fiscais nele consignados, interpondo os regramentos constitucionais, legais e infralegais que os balizam. Em termos comparativos, a grosso modo, o CAUC ao espelhar e congrega todas as informações de regularidade dos entes federados e dos órgãos que os compõem ou vinculam, equivale ao Serviço de Proteção ao Crédito – SPC ou Centralização de Serviços Bancários – SERASA, quando se trata de órgãos de proteção de crédito quanto à adimplência de instituições privadas, pessoas jurídicas ou físicas, dentre outros.

No avanço do tema, o que se quis evidenciar, ante os elementos analisados, sendo possível concluir, é a situação cíclica, reincidente e ainda não equacionada, em

contexto macro, quando o ente federado não obtém a aprovação da prestação de contas de convênios firmados junto à União e, por consequência, a inscrição no SICONV e, de imediato, a inadimplência no CAUC, precisa ser revisitada. É inconteste que, a União, sistematicamente, concede novo prazo ao ente federado, diante de justificativas plausíveis e documentadas, no intuito de que sejam adotadas, administrativamente, todas as providências exigidas para sua aprovação.

Com efeito, não atendidas as exigências legais, no que alude o caráter procedimental, dá-se a obrigatoriedade da liturgia da Tomada de Contas Especial, tanto pelo concedente quanto pelo conveniente, haja vista o aporte de recursos federais e os locais, a título de contrapartida. Preceitos que, no âmbito do Governo do Distrito Federal, envolvem vários órgãos e instâncias, gestores e servidores. Em sede orgânica, a Pasta conveniada; os órgãos centrais - tesouro, contabilidade, orçamento público e coordenação do CAUC, integrantes da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal; bem como os órgãos de controle interno e externo - Unidade de Controle Interno do órgão inadimplente, Controladoria Geral do Distrito Federal e Tribunal de Contas do Distrito Federal, por vezes, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal. Em sede representativa, o titular da Pasta; o ordenador de despesas e o executor do convênio.

Ainda, há de se dizer que, no contexto abordado, se apresentou as altas cifras empregadas pela União, as quais visam à consecução dos objetos contratuais pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, no intento de que sejam revertidas em benefícios à localidade e, por conseguinte, à sociedade. De tal modo, torna-se imprescindível, a fiscalização das etapas, fases e metas do objeto conveniado, traduzidos na aprovação da prestação de contas, dever de todo o gestor e executor quanto à correta aplicação das verbas públicas.

Expressas essas fases, vê-se que, a do acompanhamento é crucial, pois culminam em prejuízos significativos e até mesmo irreversíveis, a exemplo, a perda de recebimentos de empréstimos financeiros, em 2015, trazida à tona nesse trabalho, o qual impediu o GDF de receber recursos internacionais de elevada monta, via operação de crédito, devido a inadimplência no item II, do CAUC. Contingência essa, ensejada por não aprovação da prestação de contas de determinado convênio e que, somente, apurado anos seguintes, quando do registro no CAUC, o qual veio à tona.

À época, oportunizado ao gestor em exercício, conhecimento e apuração dos fatos, assim como as responsabilizações decorrentes e a obtenção do ressarcimento de débito apurado pelo Tribunal de Contas da União, conduta não exercida.

Em outro giro, exposto nesse trabalho, o dispositivo da Portaria Interministerial MP/MF/CGU n° 424, de 2016, ao se reportar, somente, à instauração de Tomada de Contas Especial, não evidenciando que o registro no CAUC deve ocorrer após todo o rito, ou seja, a conclusão na senda administrativa e a decisão pelo controle externo, tema que será objeto de análise em outra oportunidade.

A par disso, observa-se que, não instaurada a TCE e iminência de inadimplemento no CAUC, alguns gestores optam pela devolução dos recursos acrescidos de juros e mora à União que, por razões diversas, a depender da agenda pública governamental, do viés político, dos impedimentos gerados diante da inscrição no CAUC e do não recebimento de recursos extra orçamentários em pauta, onera o Estado. Nessa hipótese, perde-se recursos em todos os seus formatos, haja vista que se tornam mais caros ao conveniente, inclusive, associado às perdas de objeto contratual em sua plenitude, de tempo entre os desdobramentos havidos para sua concretização e de atendimento de demandas sociais.

De modo efetivo, cabe ao Estado investir em estruturas orgânicas, em padronização de procedimentos, em controle, em capacitação e valorização dos servidores que desenvolvem atividades que permeiam essas demandas, de modo a conferir essa prerrogativa aos servidores efetivos, como forma de primar pela imparcialidade, comprometimento e redução da alta rotatividade. Procedimentos e investimentos mínimos que, contribuirão para se evitar o alto custo de uma inscrição no CAUC que, de imediato, envolvem a suspensão de recursos em vias de contratação e não renovação de Certidões de Débitos do ente principal e de seus órgãos vinculados, ou seja, de todos e, não somente, do órgão originador.

Por outro lado, na síntese das ações judiciais trazidas, amparada nos normativos vigentes, a responsabilidade direta e sumária da Administração Pública, vem sendo corroborada pelo Supremo Tribunal Federal em suas decisões, considerando o impacto positivo na tempestividade da instauração da Tomada de Contas Especial, o alcance da autoridade administrativa no que envolve recursos

advindos de transferências voluntárias, nos termos do art. 25, da Lei de Responsabilidade Fiscal, as quais se destinam à execução do objeto pactuado e sua aplicação sujeita à fiscalização dos órgãos de controle, interno e externo.

Outrossim, ao meu ver, a pacificação dessa matéria urge, quando se está diante da operacionalização de um rito procedimental que anterioriza a negativação em um Sistema de repercussão tão extensa, de preâmbulo no escopo administrativo pela União alinhado aos órgãos de controle, atos compostos, de forma a esgotar as vias administrativas e reduzir as ações lançadas à via judicial, no intuito de suspender, temporariamente, a inadimplência até que se conclua a formalidade.

Sabe-se do dever do cumprimento fiel das etapas que compõem o convênio, as quais devem ser observadas e acompanhadas continuamente, regido pela transparência, efetividade dos projetos, entrega do objeto à sociedade coadunados ao interesse público. Isso porque, regidos por princípios, são comandos de um determinado bem jurídico protegido, a coisa pública. Os princípios constitucionais tornaram-se tema que tem, sobremaneira, permeado o itinerário jurisdicional, pautando-se em linhas gerais, o cerne de características dos ritos e institutos recepcionados.

De tudo isso, pode-se concluir que, faz-se necessário preencher as lacunas existentes, exigindo um controle mais efetivo pelos gestores e executores desses instrumentos, haja vista que são recursos caros, finitos e de lastro temporal considerável, desde o início das tratativas até os desembolsos, por trás, encontra-se toda uma equipe técnica envolvida imbuídos na captação desses recursos. Para fazê-lo, no âmbito do Governo do Distrito Federal, deve-se padronizar a estrutura organizacional das áreas de convênios, em todos órgãos da Administração Direta e Indireta que os compõem, com a formatação de um quadro técnico de servidores efetivos e qualificados e que, sobretudo, tenham titulares das respectivas áreas e executores designados com a percepção das implicações subseqüentes, dada a dimensão do objeto pactuado, como dita a lei, alinhado às observações e cumprimento da esfera federal, considerando que os meios de ação se convertem em meios de administração, onde a vigilância administrativa deve imperar.

Por fim, foram os pontos explicitados com a finalidade de ilustrar e trazer a temática amplamente discutida, porém pouco explorada.

6. REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Francisco Manoel Xavier de. *Textos de Direito Público*. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 1999.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 22^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 4 mar. 2020.

_____. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 ago. 2019.

_____. **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 dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. Ministério da Economia. Manual Técnico de Orçamento - MTO 2020. Edição 2020 (14^a versão): disponibilizada em 18 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2020:mto2020-versao4.pdf>>. Acesso em 15 ago. 2020.

_____. Ministério da Economia. **Sistema de Gestão de Convênios (Siconv)**. Disponível em: <<https://www.convenios.gov.br/portal/>> Acesso em: 16 de mar. 2020.

_____. Transferência Voluntária. In: Portal da Transparência, 2020. Disponível em:< <http://www.portaltransparencia.gov.br/transferencias>>. Acesso em: 18 mar. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. Convênios e outros repasses / Tribunal de Contas da União. – 6^a ed. – Brasília: Secretaria - Geral de Controle Externo, 2016. 80 p.

CESAR, Adriano de Souza; MONTEIRO, Vanilda Lima. *Recursos Públicos Federais Transferidos aos Municípios Sergipanos por meio de Convênio ou Contrato de Repasse: providências indispensáveis à sua adequada gestão*. 2008.188f. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) – Faculdade de Administração de Negócios de Sergipe - FANESE, 2008. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/fileDownload>>. Acesso em: 27 mar. 2020.

CARRAZZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo: parte geral, intervenção do Estado e estrutura da administração*. 2ª ed.- Rev., amp. e atualizada. Salvador: JusPodivm, 2009.CR

CORRALO, Giovani da Silva. *Curso de Direito Municipal*. São Paulo: Atlas, 2011.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Administrativo*. 18ª ed - Rev. amp. e atualizada. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 50.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *Colisões entre princípios constitucionais*. Curitiba: Juruá, 2006. p. 211.

DE MELO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

DIAS, Reinaldo. *Políticas públicas: Princípios, Propósitos e Processos*/Reinaldo Dias, Fernanda Matos – São Paulo: Atlas, 2015.

DINIZ, Maria Helena. *Dicionário jurídico universitário*/Maria Helena Diniz – 3ª ed. atual. e aum. – São Paulo: Saraiva, 2017.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 35.109, de 28 de janeiro de 2014**. Estabelece regras a serem observadas pelos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal para a manutenção de regularidade jurídica, fiscal, econômico-financeira e administrativa, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2014/01_Janeiro/DODF%20N%C2%BA%2022%2029-01-2014/Se%C3%A7%C3%A3o01-%20022.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

DUARTE, Alessandra; BENEVIDES, Carolina. *Lei de Responsabilidade Fiscal chega aos 15 anos controlando mais governos do que governantes: medida foi um marco criado para tentar garantir equilíbrio das contas de União, estados e municípios*. O Globo, Rio de Janeiro, 03 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.eb.mil.br/documents/18107/6096051/Resenha+de+Jornal+-+03+Maio++15++Domingo/1f0ac1ff-c474-44cb-aa55-cfc700306f55?version=1.0>>. Acesso em: 2 mar. 2020.

FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. In: IPEA: Planejamento e Políticas Públicas, nº 21, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>>. Acesso em: 17 mar. 2020.

GERSTON, Larry N. *Public policy making: process and principles*. 3. ed. New York: M. E. Sharpe, 2010. p.7.

KHAIR, Amir Antônio. *Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES,

2000. Disponível em: <http://www.crcrs.org.br/arquivos/livros/livro_guia.PDF>. Acesso em: 4 abr. 2020.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. *Competências federativas na Constituição e nos precedentes do STF*. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 44ª ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDES, Gilmar. O Princípio da Proporcionalidade na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: novas leituras. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. 1, nº 5, agosto 2001. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 14 de out. 2008.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. 5ª ed. São Paulo: Forense, 2018.

MOTA, Abhner Youssif; GOMES, Marcus Lívio. *Separação dos Poderes e a Lei de Responsabilidade Fiscal: a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e uma análise conciliatória entre princípios constitucionais*. In: COELHO, Marcus Vinicius Furtado; ALLEMAND, Luiz Claudio; ABRAHAM, Marcus (Org.). *Responsabilidade fiscal: análise da Lei Complementar nº 101/2000*.

MURILLO, Lílian Roberto. *CAUC: orientações preventivas e corretivas acerca da regularidade dos municípios*. 2014. 53f. Dissertação (mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa - FGV do Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11807>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. *Federalismo e guerra fiscal: alguns aspectos, alguns casos*. São Paulo: Pulsar, 2000.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 8ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 39ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.

REZENDE, Fernando Antônio. *Finanças públicas*. 2. ed. 7. reimpr. São Paulo: Atlas, 2011

VALENTE, Fernanda. *"Supremo é variável ignorada na análise de crise fiscal dos estados"*. *Consultor Jurídico (Conjur)*. 30 de setembro de 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-set-30/supremo-variavel-ignorada-analise-crise-fiscal-estados>>. Acesso em: 5 de mar. 2020.