

**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CÂMARA DOS DEPUTADOS/CEFOP  
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA/TCU**

**Convênios e Contratos de Repasse:  
Análise da Prestação de Contas  
pelo Controle Interno**

**Brasília  
2009**

**ADELINO FERNANDES DE OLIVEIRA**

**Convênios e Contratos de Repasse:  
Análise da Prestação de Contas  
pelo Controle Interno**

**Trabalho apresentado ao Instituto Serzedello  
Corrêa do Tribunal de Contas da União, para  
aprovação no Curso de Especialização em  
Auditoria Interna e Controle Governamental**

**Orientador: Francisco Glauber Lima Mota**

### **Autorização**

**Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados, do TCU, da AGU e da CGU a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.**

**Assinatura:** \_\_\_\_\_

**Brasília-DF, 09/12/2009.**

Oliveira, Adelino Fernandes de.

Convênios e contratos de repasse : análise da prestação de contas pelo controle interno / Adelino Fernandes de Oliveira. -- 2009.

73 f.

Orientador: Francisco Glauber Lima Mota.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Escola da AGU, da Advocacia-Geral da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), da Controladoria Geral da União e Instituto Serzedello Corrêa (ISC), do Tribunal de Contas da União, Curso de Especialização em Auditoria Interna e controle Governamental, 2009.

1. Convênio, Brasil. 2. Controle interno, Brasil. 3. Prestação de contas, análise, Brasil. I. Título.

CDU 336.126.5:351.712(81)

**Convênios e Contratos de Repasse:  
Análise da Prestação de Contas  
pelo Controle Interno**

**Curso de Especialização em Auditoria  
Interna e Controle Governamental  
2º semestre de 2009**

Aluno: Adelino Fernandes de Oliveira

Banca Examinadora:

Francisco Glauber Lima Mota

Nilson Rodrigues de Assis

Brasília, 2009

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
<b>Histórico dos convênios e instrumentos congêneres na Constituição Federal</b>	<b>1</b>
<b>A escolha do tema e sua contextualização</b>	<b>2</b>
<b>Questão da pesquisa</b>	<b>2</b>
<b>Objetivos</b>	<b>3</b>
Objetivo Geral	3
Objetivos Específicos	3
<b>Metodologia adotada</b>	<b>4</b>
<b>Justificativa e relevância do trabalho</b>	<b>5</b>
<b>Estrutura e Organização</b>	<b>5</b>
<b>1 CONVÊNIO</b>	<b>7</b>
<b>1.1 Conceito</b>	<b>7</b>
<b>1.2 Diferenciação dos contratos e instrumentos congêneres</b>	<b>8</b>
1.2.1 Distinção do contrato	8
1.2.2 Diferenciação do contrato de repasse	8
1.2.3 Distinção do termo de cooperação	9
<b>1.3 Do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses</b>	<b>9</b>
<b>1.4 Do chamamento público</b>	<b>10</b>
<b>1.5 Protocolo de Intenções e Consórcios Públicos</b>	<b>11</b>
<b>1.6 Origem dos recursos destinados a convênios e contratos de repasse</b>	<b>12</b>
<b>1.7 Das vedações gerais à celebração de convênios e contratos de repasse</b>	<b>12</b>
<b>2 DO CREDENCIAMENTO À CELEBRAÇÃO DOS CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSES</b>	<b>14</b>
<b>2.1 Proposição do convênio e instrumento congêneres</b>	<b>14</b>
<b>2.2 Requisitos e condições para a celebração dos convênios e contratos de repasse</b>	<b>15</b>
2.2.1 Plano de Trabalho	16
2.2.2 Projeto Básico e Termo de Referência	16
<b>2.3 Definição do objeto do convênio ou do contrato de repasse</b>	<b>17</b>
<b>2.4 Destinação dos bens remanescentes de convênios e contratos de repasse</b>	<b>17</b>
<b>2.6 A contrapartida</b>	<b>18</b>
<b>2.7 Exigência de aplicação dos recursos pelo convenente ou contratante</b>	<b>19</b>
<b>2.8 Cláusulas necessárias e exorbitantes</b>	<b>19</b>
<b>2.9 Vigência do convênio e do contrato de repasse</b>	<b>20</b>
<b>2.10 Publicidade dos ajustes</b>	<b>21</b>
<b>2.11 Análise técnica e parecer jurídico</b>	<b>21</b>

2.12 Condições exigidas para liberação dos recursos-----	22
<b>3 DA EXECUÇÃO À EXTINÇÃO DOS CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE-----</b>	<b>23</b>
3.1 Vedações aos partícipes -----	23
3.2 Alteração do convênio e contrato de repasse -----	24
3.3 Contratação de terceiros nos convênios e contratos de repasses -----	24
3.4 Rescisão dos ajustes -----	25
<b>4 CONTROLE DOS CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE-----</b>	<b>27</b>
4.1 Controle interno dos convênios e contratos de repasse-----	27
4.2 Controle externo dos convênios e contratos de repasse -----	27
4.3 Controle social dos convênios e contratos de repasse -----	28
4.4 Prestação de contas de convênios e contratos de repasse -----	29
<b>5 AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DOS PROCEDIMENTOS DE CONCESSÃO E CONTROLE DOS AJUSTES E A ANÁLISE DAS PRESTALÇÕES DE CONTAS PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO -----</b>	<b>32</b>
5.1 Avaliação da eficácia dos procedimentos de concessão e controle dos convênios e contratos de repasse -----	32
5.2 Procedimentos de órgãos de controle interno no exame de prestação de contas de convênios e contratos de repasse-----	35
5.2.1 Presidência da República .....	35
5.2.2 Senado Federal.....	38
5.2.3 Fundação Nacional da Saúde (FUNASA) .....	39
5.2.4 Corregedoria-Geral do Distrito Federal (CGDF) .....	41
5.2.5 Câmara dos Deputados .....	44
5.3 Diferenças e semelhanças entre a atuação dos órgãos pesquisados-----	48
<b>6 CONCLUSÃO -----</b>	<b>52</b>
6.1 Inovações no disciplinamento dos convênios e contratos de repasse -----	52
6.2 Avaliação da segurança e eficácia dos procedimentos de análise de prestação de contas de convênios e contratos de repasse -----	53
6.3 Resposta à questão da pesquisa-----	54
<b>BIBLIOGRAFIA -----</b>	<b>57</b>
Legislação -----	58
<b>APÊNDICE “A” -----</b>	<b>60</b>
Tomada de Contas Especial-----	60
<b>APENDICE “B” -----</b>	<b>62</b>
B-1 As principais tipos de auditoria realizados pelos órgãos de controle interno no exame de prestação de contas de convênios e contratos de repasse -----	62
B-2 Técnicas de auditoria mais utilizadas no controle dos ajustes -----	63

## RESUMO

O trabalho aborda o convênio, em sentido amplo, na forma conceituada pelo Decreto nº 6.170/07, com foco na fase de prestação de contas das transferências voluntárias<sup>1</sup> da Administração Pública Federal para os órgãos e entidades de Estados, do Distrito Federal e de Municípios e para entidades particulares sem fins lucrativos, por meio de convênios e contratos de repasse. A pesquisa identifica e analisa os principais conceitos relacionados a esses institutos, bem como o exame dos demais atos que antecedem a prestação de contas: autorização, formalização, execução e controle. O objetivo geral do trabalho é avaliar a segurança e eficácia dos procedimentos e exames da prestação de contas dos convênios e contratos de repasses. São objetivos específicos: a) identificar técnicas de auditoria, procedimentos e boas práticas adotadas por outros órgãos de controle interno que possam ser aproveitados para aperfeiçoar o exame das prestações de contas, no âmbito da Câmara dos Deputados, de forma a tornar os trabalhos mais céleres e eficientes e b) sugerir aperfeiçoamento na legislação interna da Câmara dos Deputados e do Governo Federal sobre a matéria. O trabalho descreve as principais características dos dois institutos, as diferenças e semelhanças do convênio em relação aos demais ajustes. Aborda a forma de seleção dos convenientes ou contratados, as exigências para celebração dos ajustes, a formalização, o objeto, o plano de trabalho, a contrapartida, as cláusulas obrigatórias e exorbitantes, a vigência, as obrigações dos partícipes, a execução, a rescisão, a fiscalização e o exame da prestação de contas. A resposta à questão da pesquisa foi buscada junto a outros órgãos de Controle Interno e permite concluir que é possível aperfeiçoar os exames da auditoria de prestação de contas de convênios e contratos de repasse, tornando-os mais céleres e eficientes, sem perda de qualidade. Ao final sugere-se aperfeiçoamentos na legislação interna da Câmara dos Deputados e do Governo Federal.

**Palavras-chave:** Convênio. Contrato de Repasse. Prestação de Contas. Análise. Controle Interno.

---

<sup>1</sup> Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

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.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por permitir a realização deste trabalho.

À família, pela compreensão e apoio.

À Câmara dos Deputados e seu Centro de Formação e Treinamento, ao Tribunal de Contas da União e seu Instituto Serzedello Corrêa, à Controladoria-Geral da União e à Advocacia-Geral da União, por terem cooperado para a efetivação desta especialização em Auditoria Interna e Controle Governamental.

À Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados pela iniciativa do treinamento e pelo incentivo à participação de seus auditores.

Ao mestre Francisco Glauber Lima Mota, pela dedicação nas orientações à elaboração do trabalho.

Aos professores, que propiciaram, com seus ensinamentos o meu aprimoramento pessoal e profissional.

Aos colegas do curso, pela troca de experiências e pela amizade.



*De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto. (Senado Federal, RJ. Obras Completas, Rui Barbosa. v. 41, t. 3, 1914, p. 86).*

## **INTRODUÇÃO**

### **Histórico dos convênios e instrumentos congêneres na Constituição Federal**

Segundo DURÃO (2009, p.68/70) na Constituição Republicana de 1891 os convênios recebiam um tratamento imaturo. A Carta de 1934 faz menção literal da expressão “acordo” e detalha como fazê-los entre os respectivos governos. Na Constituição de 1937, houve grande mudança, com previsão de ocorrência de agrupamento de municípios para instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns, nos termos de seu artigo 29. Segundo o autor, as Constituições de 1946, 1967 e 1969 já abordam a expressão convênio, em âmbito mais restrito nas duas primeiras e mais amplo nesta última.

MEIRELLES (1999, p.360/361) ensina que a ampliação das funções do Estado, a complexidade e o custo das obras públicas exigem novas formas e meios de prestação de serviços afetos ao Estado. Segundo o autor, evoluímos dos serviços públicos centralizados para os serviços delegados a particulares, daí para os serviços outorgados a autarquias, depois para serviços de fundações e empresas estatais até chegarmos aos serviços de interesses recíprocos de entidades públicas e organizações particulares, realizadas em regime de mútua cooperação, sob a forma de convênios e consórcios administrativos.

A ênfase na cooperação com a Administração Pública se deu a partir da Constituição de 1988, cujo artigo 23, ao tratar da Organização do Estado, introduz a ideia de cooperação associativa, ao disciplinar a competência comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Posteriormente, com a Reforma Administrativa, objeto da Emenda Constitucional 19/98, o instituto foi regulado de forma explícita, no artigo 241 da Carta Magna, nos seguintes termos:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

## **A escolha do tema e sua contextualização**

O tema do trabalho foi escolhido para dirimir dúvidas quanto à melhor forma de atuação do órgão de controle interno na apreciação de prestações de contas de convênios e contratos de repasse, com relação à amplitude do exame, no que diz respeito à aplicação das técnicas de auditoria e quanto à adoção de boas práticas utilizadas pelos órgãos de fiscalização. A matéria insere-se no campo da auditoria de conformidade e exige controle rigoroso, em razão dos precedentes históricos de desvios, fraudes e atos de corrupção, constantemente noticiados pelos órgãos de comunicação, provocando a intervenção dos órgãos de controle, do Ministério Público e ações das polícias, principalmente da Federal. Embora de grande importância, os trabalhos que incluem discussões sobre a atuação dos órgãos de controle interno na fiscalização de recursos descentralizados por meio de convênios e instrumentos similares são raros ou desconhecidos.

A demanda social crescente por obras e serviços públicos, notadamente a partir da Constituição de 1988 não tem sido atendida diretamente pelos órgãos e entidades do governo, dada a incapacidade do Estado em supri-las. A solução para esse problema foi o aumento das transferências de recursos do Governo Federal para órgãos e entidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e para entidades privadas sem fins lucrativos, por meios de convênios e instrumentos congêneres.

## **Questão da pesquisa**

Os órgãos de controle interno no Brasil não possuem uma uniformidade de denominação e de hierarquia na estrutura dos três níveis de governo. Além disso, nem todos possuem autonomia, estrutura e pessoal capacitado e treinado para cumprir suas atribuições constitucionais. As estruturas desses órgãos nem sempre são compatíveis com o volume de recursos fiscalizados. Compete aos seus dirigentes então planejar a melhor forma de atuação, selecionando-se as áreas de maior risco e criticidade e os ajustes em que são objeto de denúncias de desvios, fraudes e outras irregularidades.

Nesse contexto, o problema cuja solução se busca por meio da pesquisa é: como o órgão de controle interno pode aperfeiçoar as técnicas de auditoria no exame de prestação de contas de convênios e instrumentos congêneres para apreciá-la com celeridade e eficiência, sem perda da qualidade de seus serviços?

A resposta à indagação foi procurada na legislação interna de outros órgãos de controle interno e em questionamentos feitos diretamente aos administradores desses órgãos, procurando identificar a forma de atuação de cada um deles e as boas práticas que eles adotam.

## **Objetivos**

### **Objetivo Geral**

Constitui o objetivo geral da pesquisa avaliar a segurança e a eficácia dos procedimentos relativo às formalidades e exigências legais referentes à prestação de contas de recursos transferidos de órgãos e entidades da Administração Federal aos entes federados e a entidades privadas sem fins lucrativos, por meio de convênios e instrumentos e congêneres, na forma disciplinada pela Lei nº 8.666/93, pelo Decreto nº 6.170/07, pela Portaria Interministerial nº 127/08 e demais normativos que regulam a matéria.

Foram explorados como meios de se atingir os objetivos da pesquisa os aspectos conceituais, doutrinários, jurisprudenciais e legais sobre os convênios e contratos de repasse, a proposição dos ajustes, os requisitos e condições de celebração, as vedações e exigências, a prestação de contas, a vigência e a rescisão dos acordos, a instauração de sindicâncias e tomadas de contas especiais e todos os demais aspectos que permitam ao órgão de controle interno emitir opinião sobre a regularidade da aplicação de recursos por meios desses instrumentos.

### **Objetivos Específicos**

a) pesquisar nos órgãos de controle interno a forma de atuação de cada um deles no exame de prestação de contas de convênios e contratos de repasse, suas principais atribuições, a amplitude de suas análises, as técnicas utilizadas e as boas

práticas que adotam, com a finalidade de aperfeiçoar os trabalhos similares executados pela Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados, de forma a executá-los de forma célere, eficiente e eficaz, sem perda da qualidade que o exame requer.

b) sugerir alterações que aperfeiçoem a legislação que disciplina as transferências voluntárias por meio de convênios e contratos de repasse no âmbito da Câmara dos Deputados e do Governo Federal;

### **Metodologia adotada**

A metodologia adotada na pesquisa foi a sistematização das normas, comparação da legislação com a doutrina e a jurisprudência dominante, especialmente com os acórdãos e decisões do TCU. O trabalho de campo limitou-se a entrevistas e pesquisa a documentos de outros órgãos de controle, especialmente na Presidência da República, no Senado Federal, na Fundação Nacional da Saúde (FUNASA) e na Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF), com a finalidade de descobrir normas, técnicas e procedimentos capazes de aperfeiçoar a análise de prestações de contas pelo órgão de controle interno, relativas a recursos transferidos por meio de convênios e contratos de repasse.

A coleta de dados deu-se por meio de pesquisas a livros e revistas especializadas, em bibliotecas, na Rede Mundial de Computadores. Teve-se acesso também às normas internas, a documentos, estudos e informações nos órgãos de controle interno visitados.

A leitura de diversos artigos, dissertações e teses sobre convênios e outras formas de descentralização de recursos públicos, entre órgãos e entidades públicas e entres estes e particulares foi de fundamental importância para se entender o aumento da descentralização de recursos por meio de convênios e outros instrumentos.

A pesquisa compreendeu também leitura de notícias e documentos sobre grande número de falhas, desvios e fraudes na execução desses ajustes, destacando-se o Relatório dos trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), de dezembro de 2006, denominada CPMI das “ambulâncias”, que investigou

as irregularidades praticadas por Organizações Não Governamentais executoras de convênios mantidos com a Administração Pública na área do Ministério da Saúde.

### **Justificativa e relevância do trabalho**

É notória a falta de doutrina e de um marco legal disciplinador das relações de cooperação entre entidades públicas ou entre estas e particulares. Em pesquisas junto a sítios na Internet e a biblioteca especializadas, observa-se que poucos autores se dedicaram ao estudo dos convênios públicos e outros instrumentos similares. Das poucas obras encontradas, a maioria encontra-se desatualizada, dadas as constantes alterações nas normas que disciplinam o assunto. Em relação às prestações de contas, não é comum discussões sobre o exame delas por parte do Controle Interno.

Observa-se que a apreciação das prestações de contas de convênios demanda muito tempo e esforço para analisar volumosos processos, às vezes de pouca relevância econômica, em detrimento da análise de outras despesas vultosas e igualmente importantes na fiscalização das despesas públicas. É nesse contexto que se insere a importância do presente trabalho, que tem por objetivo aprimorar os procedimentos adotados pelo Controle Interno.

### **Estrutura e Organização**

A pesquisa está dividida em cinco partes. Na primeira aborda-se os principais conceitos de convênios e contratos de repasses, a diferenciação do convênio do contrato administrativo e de outros instrumentos congêneres, buscando compreender a natureza e a finalidade e a segurança e a eficácia de concessão, execução e prestação de contas desses instrumentos, objetivo geral do trabalho.

A segunda parte trata das principais regras impostas pela Constituição Federal, pela Lei Complementar nº 101/00, pela Lei de Licitações nº 8.666/93, pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias, pelo Decreto nº 6.170/07 e pela Portaria Interministerial 127/08, com as alterações constantes das Portarias 165, 342 e 404, de 2008, dentre outras normas legais e infralegais aplicadas aos convênios, aqui entendidos como transferência de recursos entre órgãos e entidades públicas federais

(termo de cooperação) ou destes para órgãos ou entidades de Estado, do Distrito Federal, de Município ou para particulares (convênios e contratos de repasse). Analisar-se-á também, neste tópico, as fases de proposição e os requisitos para celebração de convênios e contratos de repasse. Serão abordados o projeto básico e o termo de referência, o objeto, as obrigações dos partícipes, a contrapartida, as cláusulas necessárias, a análise técnica e o parecer jurídico e as condições exigidas para liberação dos recursos.

A terceira parte da pesquisa trata dos atos de execução dos convênios e contratos de repasse, suas alterações, aborda as exigências e vedações para contratação de terceiros e da rescisão dos ajustes.

A quarta etapa do trabalho aborda o controle dos convênios e contratos de repasse, incluindo o acompanhamento pelo órgão concedente ou contratante, a atuação dos órgãos de controle interno, do controle externo, a promoção do controle social e o exame da prestação de contas pelo órgão concedente ou contratante e pelo órgão de controle interno.

A quinta e última parte da pesquisa faz uma análise da eficácia dos procedimentos de execução e controle dos convênios e contratos de repasses, objeto geral do trabalho, aborda-se a atuação dos órgãos de controle interno da Presidência da República, do Senado Federal, da Fundação Nacional da Saúde, da Corregedoria-Geral do Distrito Federal e da Câmara dos Deputados, comparando-os para responder à questão da pesquisa.

Na conclusão aborda-se os avanços da legislação no disciplinamento da utilização de recursos da União por meio de convênios e contratos de repasse. Avalia-se a segurança e a eficácia das ações de governo executados de forma descentralizada e **apresenta resposta** à questão da pesquisa e sugestões de aperfeiçoamento das normas, de forma a facilitar a celebração dos ajustes e aperfeiçoar os controles, com ênfase na fiscalização prévia e concomitante.

# 1 CONVÊNIO

## 1.1 Conceito

Convênio, segundo o disposto no § 1º do artigo 1º do Decreto nº 6.170/07 é o “acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação”.

Embora o conceito exposto acima seja amplo, cabe ressaltar que o artigo 6º da Portaria Interministerial nº 127/08 proíbe a celebração de convênios e contratos de repasse entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, caso em que denominar-se-á termo de cooperação. O inciso XVIII do § 1º do artigo 1º daquela norma define o termo de cooperação como:

“XVII - instrumento de descentralização de crédito entre órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, para executar programa de governo, envolvendo projeto, atividade, aquisição de bens ou evento, mediante Portaria ministerial e sem a necessidade de exigência de contrapartida”.

Segundo o mestre Marçal Justen Filho (2001, p. 668), o convênio é instrumento de realização de um determinado e específico objetivo, em que os interesses não se contrapõem – ainda que haja prestações específicas e individualizadas, a cargo de cada partícipe. Segundo o autor, no Convênio, a assunção de deveres destina-se a regular atividade harmônica de sujeitos integrantes da Administração Pública, que buscam a realização imediata de um mesmo e idêntico interesse público.

Para Toshio Mukai (2004, p.398) convênios são acordos, e não contratos, em que não há propriamente partes, mas partícipes com objetivos comuns. Todos os convenientes devem ter interesses comuns, o que não quer dizer que todos



devam cooperar de modo idêntico: ao contrário, o comum é a diversificação de cooperação. O que não é compatível com o instituto é a existência de interesses contrapostos.

Sidney Bittencourt (2005, p. 259) afirma que a denominação dada a um contrato pouco importa, vez que o “apelido” a ele atribuído jamais seria capaz de alterar-lhe a natureza. Assim, as denominações ajuste, compromisso, termo de convenção, termo de cooperação nada significam, pois o que determina a natureza de um acordo é o seu conteúdo, a sua substância.

## **1.2 Diferenciação dos contratos e instrumentos congêneres**

### **1.2.1 Distinção do contrato**

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2006, p.337/338)) na obra *Direito Administrativo*, esclarece que o convênio tem em comum com o contrato o fato de ser um acordo de vontades, mas com características próprias. Segundo a autora, o convênio diferencia-se do contrato porque nele os interesses são recíprocos enquanto no contrato são diversos, opostos ou divergentes. Distinguem-se também porque os entes conveniados têm objetivos institucionais comuns, ao passo que no contrato as partes possuem objetivos diversos. No convênio, os partícipes almejam resultado comum; no contrato, resultado diferente. O convênio caracteriza-se pela vontade de mútua cooperação, já no contrato as vontades são antagônicas. No convênio não há vinculação contratual, inadmitindo-se cláusula de permanência obrigatória. Já, no contrato, há essa vinculação, com obrigatoriedade de permanência, permitindo-se sanções, no caso de descumprimento.

### **1.2.2 Diferenciação do contrato de repasse**

O convênio diferencia-se do contrato de repasse<sup>2</sup> na sua forma de operacionalização, porque é o instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União. Está sujeito às mesmas normas disciplinadoras dos convênios, podendo ser celebrado tanto com

---

<sup>2</sup> Inciso II do § 1º do artigo 1º do Decreto nº 6.170/07.

órgãos ou entidades públicas quanto com particulares. Normalmente são objetos desta modalidade de ajuste as grandes obras e serviços de engenharia, de maior complexidade, em que o contratante não costuma ter pessoal qualificado para acompanhar a execução, ficando essa incumbência com a instituição financeira.

Segundo o disposto no artigo 8º do Decreto nº 6.170/07, o contrato de repasse é obrigatório para realização de obras, com recursos descentralizados, exceto se o órgão contratante tiver estrutura suficiente para acompanhá-las.

### **1.2.3 Distinção do termo de cooperação**

O termo de cooperação diferencia-se do convênio porque é o instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão ou entidade da Administração Pública Federal direta, autarquia, fundação pública, ou empresa estatal dependente, para outro órgão ou entidade federal da mesma natureza, segundo o disposto no Decreto nº 6.170/07<sup>3</sup>.

A Portaria regulamentadora do Decreto acima citado também disciplina os termos de cooperação, vedando a utilização do instrumento de convênios nos ajustes entre órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, conforme inciso III do artigo 6º daquela norma. Por isso, não são objeto da pesquisa, já que o acordo de vontades nesse caso é entre órgãos e entidades da mesma esfera de poder, não constituindo descentralização de programas, projetos ou atividades.

### **1.3 Do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses**

O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses (SICONV) foi criado pelo Decreto nº 6.170/07<sup>4</sup>. Seu objetivo é registrar o credenciamento e cadastro e chamamento de órgãos e entidades interessados em receber transferências voluntárias de recursos para cooperação com a administração pública, controlar a celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas desses ajustes. Embora não esteja com todas as suas funcionalidades disponíveis, o SICONV promete ser um sistema que permitirá ao órgão concedente ou

---

<sup>3</sup> Inciso III do § 1º do artigo 1º do Decreto nº 6.170/07, com a redação do Decreto nº 6.619/08.

contratante fiscalizar simultaneamente todos os procedimentos dos ajustes com a Administração Federal, desde o credenciamento até a prestação de contas, permitindo acesso ao manual de instruções e possibilitando o treinamento à distância de seus usuários.

O órgão central do SICONV é o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. São órgãos setoriais todos os órgãos e entidades da administração pública federal gestores de convênios e contratos de repasse. A norma prevê a inclusão de informações relativas aos convênios diretamente no Sistema pelo Legislativo, pelo Tribunal de Contas da União, pelo Ministério Público, pela Controladoria-Geral da União (CGU) e demais órgãos interessados.

O SICONV tem por objetivo também a divulgação anual dos programas, projetos e atividades de governo, bem como os critérios de seleção de convenientes e contratados, como dispõe o artigo 4º da Portaria Interministerial nº 127/08.

#### **1.4 Do chamamento público**

Alguns doutrinadores sempre criticaram a forma de seleção dos interessados em firmar acordos de cooperação com a Administração Pública. Como forma de atenuar essa falha, o artigo 5º da Portaria Interministerial nº 127/08 criou a figura do chamamento público, que consiste na seleção de projetos e órgãos ou entidades que possam executar com eficácia os programas que se queira descentralizar. Embora não seja obrigatório, o TCU tem recomendado a notificação por meio dessa espécie de edital de seleção e o chamamento público tem sido utilizado, com publicidade nos próprios órgãos da administração e no portal dos convênios, como determina a referida norma.

A convocação dos interessados por chamamento público consiste em descrever detalhadamente o programa que se queira descentralizar, indicando com base no seu objeto os critérios objetivos para seleção e convocando-se com antecedência mínima de quinze dias os interessados em firmar o ajuste. O Plenário do

---

<sup>4</sup> Art. 13 do Decreto nº 6.170/07.

TCU, no Acórdão nº 1.331/08, recomenda a obrigatoriedade do Chamamento Público, nos convênios com entidades privadas, desde que se apresente viável e adequado à natureza dos programas descentralizados. Cabe ressaltar que na escolha de entidades particulares, conforme dispõe o § 2º do artigo 5º da Portaria Interministerial nº 127/08, a seleção levará em conta a qualificação<sup>5</sup> técnica e a capacidade operacional dos interessados.

### **1.5 Protocolo de Intenções e Consórcios Públicos**

O protocolo de intenções é um instrumento que objetiva reunir vários programas e ações federais para execução de forma descentralizada. Nesse acordo, órgãos e entidades da administração pública federal implementam programas em um único objeto. O documento descreve detalhadamente seus objetivos, indica os programas que o abrange e designa o órgão ou entidade responsável pelo consórcio, estabelece o montante de recursos que cada um irá repassar e define a responsabilidade dos partícipes, quanto à fiscalização e acompanhamento, na forma disciplinada no artigo 7º da Portaria Interministerial nº 127/08.

Os consórcios públicos constituem uma pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da federação e são disciplinados pela Lei nº 11.107/05. A Portaria regulamentadora dos convênios e contratos de repasse, em seu artigo 10 determina que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal darão preferência às transferências voluntárias para os entes federados cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio desses consórcios, condicionados ao atendimento das exigências legais aplicáveis, vedada a celebração ou liberação de quaisquer parcelas de recursos, no caso de existência de irregularidade por parte de qualquer dos entes consorciados. No mesmo sentido o artigo 46 da Lei nº 12.017/09 determina que quando houver igualdade de condições entre Estados, Distrito Federal, Municípios e consórcios públicos, a preferência para receber transferências voluntárias será dos consórcios públicos.

---

<sup>5</sup> § 2º A qualificação técnica e capacidade operacional da entidade privada sem fins lucrativos será aferida segundo critérios técnicos e objetivos a serem definidos pelo concedente ou contratante, bem como por meio de indicadores de eficiência e eficácia estabelecidos a partir do histórico do desempenho na gestão de convênios ou contratos de repasse celebrados a partir de 1º de julho de 2008.

## **1.6 Origem dos recursos destinados a convênios e contratos de repasse**

As dotações orçamentárias destinadas a convênios e contratos de repasse, segundo o TCU<sup>6</sup>, são alocadas ao Orçamento-Geral da União (OGU), contemplando nominalmente o ente da federação ou a entidade privada sem fins lucrativos, por proposta do Poder Executivo ou por meio de emenda ao OGU, de iniciativa de deputado federal ou senador. A outra forma de se alocar recursos ao OGU, para transferências voluntárias por meio de convênios e contratos de repasse, é quando não há a contemplação explícita e sim a destinação de recursos para determinado programa orçamentário, com indicação da região de interesse do pretendente, para aplicação por meio de órgãos ou entidades dos entes federados ou por entidade não governamental.

## **1.7 Das vedações gerais à celebração de convênios e contratos de repasse**

A Portaria Interministerial nº 127/08, em seu artigo 6º, veda a celebração de convênios ou contratos de repasse de importância inferior a R\$100.000,00 (cem mil reais)<sup>7</sup> com órgãos e entidades da administração pública e proíbe os acordos com entidades públicas ou particulares, na hipótese de terem dirigentes ou controladores agentes políticos de Poder, do Ministério Público ou dirigentes de órgãos da Administração Pública, extensiva aos familiares destas autoridades. Veda também a celebração de convênios entre seus próprios órgãos ou entidades, quando deverão ser denominados termo de cooperação, bem como com órgãos ou entidades, de direito público ou privado que estejam em mora, inadimplentes em ajustes firmados com outros órgãos da Administração Pública Federal ou irregular em quaisquer exigências legais.

---

<sup>6</sup> Brasil. Tribunal de Contas da União. Convênios e outros repasses. Tribunal de Contas da União. 2. ed. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2008.

<sup>7</sup> A LDO de 2010, Lei nº 12.017/09, em seu artigo 40, § 7º, dispõe que poderão ser celebrados convênios ou atos congêneres para viabilizar a realização de eventos de promoção do turismo no valor mínimo de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais).

Proíbe ainda ajustes com pessoas físicas ou entidades privadas de fins lucrativos e com aquelas cujo objeto social não se relacione às características do programa ou que não disponham de condições técnicas para execução, bem como os acordos para realização de serviços ou obras com recursos externos, sem que haja contratação da respectiva operação de crédito externo. Por último, aquela Portaria veda a celebração de ajustes com entes federados, no caso de ultrapassarem os limites de despesas de caráter continuado ou do valor dos contratos vigentes, nas condições estabelecidas no inciso VIII do artigo 6º.

## **2 DO CREDENCIAMENTO À CELEBRAÇÃO DOS CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSES**

### **2.1 Proposição do convênio e instrumento congênere**

Segundo dispõe o inciso III do artigo 3º da Constituição Federal, constitui objetivo fundamental do Estado promover o bem de todos. Assim, os convênios são firmados com base em todos os requisitos apresentados no Plano de Trabalho, com destaque para a exigência de se justificar a necessidade e o interesse público recíproco e que não haja intenção de se auferir lucro, como nos ensina CANDEIA (2005, p.49-50 ).

O convênio entre órgãos e entidades públicos e entre estes e particulares sem fins lucrativos normalmente inicia-se pela manifestação de vontade de uma das partes interessadas em realizar obras ou serviços de interesse público, para consecução de objetivos comuns.

Os convênios e o contratos de repasse podem decorrer de proposta de Emenda ao Orçamento-Geral da União (OGU), proposta por deputados, senadores, bancadas partidárias ou pelas Comissões de cada uma das Casas do Legislativo. Nesse caso, a própria Lei Orçamentária (LOA) reserva verbas com fins específicos, direcionadas a determinados Programas de Governo<sup>8</sup>, indicando-se os municípios ou regiões, de interesses dos proponentes, ficando a cargo do Poder Executivo a liberação dos recursos, de acordo com sua disponibilidade de caixa.

O artigo 25 da Portaria Interministerial nº 127/08 elenca treze condições para que se concretize a celebração do convênio ou contrato de repasse, algumas determinadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Apenas cinco condições são aplicáveis aos convênios com particulares.

---

<sup>8</sup> Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão.

Art. 2º Para os efeitos da presente Portaria, entendem-se por:

a) Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual.

No artigo 26 daquela norma, outras condições são estabelecidas, como o prévio cadastro no SICONV, plano de trabalho aprovado, licença ambiental prévia, se for o caso, e comprovação de poderes sobre imóvel, no caso de o objeto ser obras ou benfeitorias.

## **2.2 Requisitos e condições para a celebração dos convênios e contratos de repasse**

O convênio é um ato administrativo que exige a forma escrita, já que é vedada a celebração de contrato verbal com a Administração, nos termos do parágrafo único do artigo 60 da Lei nº 8.666/93.

A Portaria Interministerial nº 127/08, em seu artigo 3º, impõe aos convenientes e contratantes a obrigação de realizar todos os atos e procedimentos inerentes aos convênios de forma transparente, por intermédio do SICONV, aberto para consulta pública na Rede Mundial de Computadores, por meio do Portal dos Convênios, no endereço [www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br).

Inicialmente a instituição pública ou particular interessada em celebrar convênio ou contrato de repasse com entes da Administração Pública Federal deve credenciar-se e cadastrar-se junto ao SICONV, informando os dados que permitam a sua identificação, conforme disposição dos artigos 14, 17 e 18 da Portaria Interministerial nº 127/08.

As condições para celebração de convênios e contratos de repasses são estabelecidas pela Lei Complementar nº 101/00, pela LDO e pela Portaria Interministerial nº 127/08, em seus artigos 24 e 25. A documentação exigida, entretanto é uma só, o extrato emitido pelo Cadastro Único de Convênios (CAUC), subsistema do Siafi, conforme determinação do artigo 41 da LDO 2008, Lei nº 11.768/08.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Art. 41. A demonstração, por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios, do cumprimento das exigências para a realização de transferência voluntária deverá ser feita por meio de apresentação, ao órgão concedente, de documentação comprobatória da regularidade ou, a critério do beneficiário, de extrato emitido pelo subsistema Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias para Estados e Municípios - CAUC do SIAFI.



### 2.2.1 Plano de Trabalho

Numa segunda etapa, o ente interessado em cooperar com a Administração Pública Federal deverá apresentar-lhe um Plano de Trabalho com base na necessidade de resolver algum problema da sociedade, evidenciando-se as ações para resolvê-lo, estimando os recursos suficientes para os serviços ou obras e apresentando ao concedente ou contratante as informações contidas no artigo 116 da Lei nº 8.666/93, ao qual a Portaria Interministerial nº 127/08 acrescentou a justificativa para a celebração do ajuste, como dispõe o artigo 21 daquela norma:

- justificativa para a celebração do instrumento;
- descrição completa do objeto a ser executado;
- descrição das metas a serem atingidas;
- definição das etapas ou fases da execução;
- cronograma de execução do objeto e cronograma de desembolso; e
- plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e da contrapartida financeira do proponente, se for o caso.

### 2.2.2 Projeto Básico e Termo de Referência

O projeto básico<sup>10</sup> ou termo de referência<sup>11</sup>, segundo o disposto no artigo 23 da Portaria Interministerial nº 127/08, deverá ser apresentado no prazo fixado no ajuste, antes da liberação da primeira parcela dos recursos, podendo ser dispensados, no caso de padronização do objeto, permitindo-se a prorrogação, por uma única vez e por igual período, a contar da celebração do ajuste e de acordo com a complexidade do objeto.

O projeto básico ou termo de referência aprovado pelo concedente ou contratante, ensejará a adequação do Plano de Trabalho. No caso de vícios sanáveis, nos documentos, dar-se-á prazo para saná-los. Não sendo sanados no prazo

---

<sup>10</sup> **XV - projeto básico** - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra ou serviço de engenharia e a definição dos métodos e do prazo de execução.

<sup>11</sup> **XX - termo de referência** - documento apresentado quando o objeto do convênio contrato de repasse ou termo de cooperação envolver aquisição de bens ou prestação de serviços, que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento

estabelecido ou caso os documentos recebam parecer pela não aprovação, proceder-se-á à extinção do ajuste, caso já esteja assinado. A norma permite a liberação de recursos para elaboração de projeto básico ou termo de referência que constem do Plano de Trabalho.

### **2.3 Definição do objeto do convênio ou do contrato de repasse**

O objeto do convênio ou contrato de repasse geralmente é definido no plano de trabalho da proposta do conveniente ou contratante e constitui cláusula obrigatória do ajuste. A proposta deve conter regras claras e precisas, detalhando as metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente, as etapas ou fases de execução, o plano de aplicação dos recursos, a contrapartida financeira, se houver, o cronograma de desembolso e o projeto básico, no caso de obra. Cabe ressaltar que o parágrafo único do artigo 33 da Portaria Interministerial nº 127/08 veda a alteração da natureza do objeto, o qual poderá ser ampliado, mediante termo aditivo, com observância da devida publicidade.

### **2.4 Destinação dos bens remanescentes de convênios e contratos de repasse**

Constitui uma das condições para formalização do ajuste a definição quanto ao destino dos bens remanescentes dos convênios e contratos de repasse, conceituado pelo § 1º do artigo 28 de Portaria regulamentadora.<sup>12</sup>

A critério do Ministro de Estado supervisor ou de autoridade equivalente ou do dirigente máximo da entidade da administração indireta, esses bens poderão ser doados ao conveniente, quando necessários à continuidade de programa de governo, observado o disposto no ajuste e a legislação vigente, conforme disciplina o § 2º do mesmo artigo 28.

---

detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto.

<sup>12</sup> § 1º Consideram-se bens remanescentes os equipamentos e materiais permanentes adquiridos com recursos do convênio ou contrato de repasse necessários à consecução do objeto, mas que não se incorporam a este.

## **2.5 Obrigações dos partícipes**

A Portaria Interministerial nº 127/08, no inciso II do § 2º do artigo 50 determina que os recursos geridos em convênios ou contratos de repasse devem ser movimentados em conta específica, em instituição bancária controlada pela União e que os pagamentos relativos às despesas do convênio só poderão ser realizados mediante crédito nas contas bancárias dos fornecedores ou prestadores de serviços, procedimento que pode ser dispensado por autorização expressa da autoridade máxima do órgão concedente ou contratante.

Essa inovação veio dificultar desvios na aplicação dos recursos transferidos por meio de convênios, pois a norma anterior permitia pagamento em cheques, aos quais são possíveis endossos, facilitando a transferência, até mesmo para contas de fraudadores. Na situação atual, ficará também fácil identificar onexo causal entre os documentos fiscais e os respectivos comprovantes de pagamentos.

A norma atual prevê como exceção o pagamento a pessoa física que não possua conta corrente, observado o limite de R\$800,00 (oitocentos reais), desde que ocorra uma única vez durante a vigência do ajuste e que seja possível ao banco identificar o fornecedor ou prestador dos serviços.

## **2.6 A contrapartida**

As Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), salvo exceções, exigem dos convenientes ou contratantes dos Estados, Distrito Federal e Municípios contrapartida<sup>13</sup> mínima, que, em geral, é objeto de uma cláusula obrigatória dos convênios. O § 1º do artigo 39 da LDO de 2010, Lei nº 12.017/09 exige que a contrapartida seja estabelecida em termos percentuais do valor previsto no instrumento de transferência voluntária, considerando-se a capacidade financeira da entidade beneficiada e seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), tendo o limite mínimo de 2% e máximo de 40% .

---

<sup>13</sup> Contrapartida é a participação econômica da entidade conveniente para a execução do objeto do ajuste; deve ser mensurável do ponto de vista econômico. Está prevista no artigo 20 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/08.

Quando a contrapartida é estabelecida em dinheiro, o convenente deve depositar a quantia acordada, na conta específica do ajuste, dentro do prazo estabelecido no cronograma de desembolso. No caso de contrapartida em bens ou serviços, o plano de trabalho deverá conter regra clara quanto à forma de aferição desse valor.

## **2.7 Exigência de aplicação dos recursos pelo convenente ou contratante**

Outra obrigação do convenente ou contratante, nos termos do § 1º do artigo 42 da Portaria Interministerial nº 127/08, consiste na exigência de aplicação dos recursos transferidos por meio de convênio e contrato de repasse no mercado financeiro: em caderneta de poupança de instituição financeira oficial, se a previsão de uso for igual ou superior a um mês, ou em aplicação financeira de curto prazo, no caso de prazos menores, desde que a operação esteja garantida por títulos da dívida pública federal.

## **2.8 Cláusulas necessárias e exorbitantes**

O artigo 30 da Portaria Interministerial nº 127/08 lista 27 cláusulas necessárias em todo instrumento de descentralização de recursos disciplinado por aquela norma.

Para CANDEIA (2005, p. 81), a inclusão de cláusulas necessárias nos convênios tem por base o princípio da vinculação que deve orientar as obras, serviços e atividades realizadas pela Administração Pública, para resguardar-se de imprecisões comprometedoras da consecução dos objetivos dos partícipes.

Com essa intenção, a norma determina que o instrumento deve estabelecer o objeto e seus elementos característicos, de acordo com o Plano de Trabalho, as obrigações dos partícipes e interveniente, se houver, a vigência, o cronograma de desembolso, a sujeição do ajuste e sua execução às normas especificadas no instrumento, a indicação do foro para dirimir dúvidas, dentre outras

regras não menos importantes, mas que em geral constam das normas a que deve obediência e ao princípio da supremacia da Administração.

Segundo RIBEIRO e PIRES (2005, p. 95) as cláusulas exorbitantes são aquelas que dão poderes especiais à Administração Pública, unilateralmente, para intervir, modificar, alterar, exercer a fiscalização e o controle a execução do ajuste ou a transferência de responsabilidade dele quando houver paralisação ou fato que prejudique a continuidade dos serviços.

Para DI PIETRO (2006, p. 263), as cláusulas exorbitantes são aquelas que não seriam comuns ou ilícitas aos ajustes entre particulares, por concederem privilégios a uma das partes, colocando a Administração numa posição de supremacia.

## **2.9 Vigência do convênio e do contrato de repasse**

Na falta de norma que estabeleça regra sobre a vigência dos convênios e contratos de repasses, a interpretação do artigo 116 da Lei nº 8.666/93, que manda aplicar subsidiariamente as normas daquele estatuto aos convênios, combinada com a proibição da vigência de contratos por prazo indeterminado, como dispõe o § 3º do artigo 57 daquela lei, e tendo em vista ainda o silêncio quanto ao assunto observado no Decreto nº 6.170/07 e na Portaria Interministerial nº 127/08, prevalece a norma prevista no inciso V do artigo 30 daquela Portaria que limita a vigência dos convênios ao prazo previsto para consecução do objeto e em função das metas estabelecidas.

Entretanto, o administrador público deve observar o limite de cinco anos, fixado em legislação anterior, atendendo ao princípio da razoabilidade, sob pena de ser questionado pelos órgãos de controle. Nada impede que esse prazo possa ser extrapolado, devidamente justificada a necessidade. A prorrogação “de ofício” também está prevista no inciso VI do artigo 30 da Portaria Interministerial nº 127/08, quando o concedente atrasar a liberação dos recursos, desde que haja prévia análise do órgão jurídico, limitada ao exato período do atraso, conforme determina o artigo 38 daquela norma.

## **2.10 Publicidade dos ajustes**

Os convênios e contratos de repasse, como atos administrativos que são, estão sujeitos à obediência ao princípio da publicidade, nos termos do artigo 37 da Carta Magna e conforme determina o artigo 3º do estatuto licitatório. Além da obrigatoriedade de inclusão de todos os atos e procedimentos no SICONV, tratando-se de convênios celebrados por órgãos da Administração Pública Federal com os municípios, o órgão concedente é obrigado a comunicar às respectivas câmaras municipais as liberações de recursos e as prefeituras devem dar publicidade dessas transferências, conforme disposições dos artigos 1º e 2º da Lei nº 9.452/97<sup>14</sup>.

O artigo 33 da Portaria Interministerial nº 127/08 determina que a eficácia de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres é condicionada à publicação do respectivo extrato no Diário Oficial da União, que será providenciada pelo concedente ou contratante, no prazo de até vinte dias a contar de sua assinatura.

## **2.11 Análise técnica e parecer jurídico**

O instrumento de convênio ou contrato de repasse deve ser aprovado pelos setores técnicos e jurídicos do órgão concedente, após análise conclusiva sobre a documentação comprobatória das exigências legais e formais do ajuste, conforme disposição do artigo 31 da Portaria Interministerial nº 127/08. Trata-se da mais importante fase dos procedimentos dos órgãos de controles internos, a mais efetiva e menos onerosa, segundo ensinamento do Ministro Marcos Bemquerer Costa, no Relatório de Auditoria constante do Processo TC-015.568./2005-1 que deu ensejo à edição do Acórdão nº 2.066/06 – TCU/Plenário.

---

<sup>14</sup> Art. 2º A Prefeitura do Município beneficiário da liberação de recursos, de que trata o artigo 1º desta Lei, notificará os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no Município, da respectiva liberação, no prazo de dois dias úteis, contado da data de recebimento dos recursos.

## **2.12 Condições exigidas para liberação dos recursos**

Para receber as parcelas de recursos ajustados, o conveniente ou contratado deverá manter as mesmas condições exigidas para celebração do acordo, nos termos da disposição contida no artigo 43 da Portaria Interministerial nº 127/08, exceto as entidades particulares das quais se exigirá essas condições só por ocasião da celebração e da prestação de contas.

O conveniente ou contratado deve comprovar o cumprimento da contrapartida combinada, que, se financeira, deverá ser depositada no prazo fixado no cronograma de desembolso, na Conta Única do Tesouro Nacional, se o ajuste for executado por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).

Exige-se também que a execução do Plano de Trabalho esteja em situação regular. Os recursos de contrato de repasse deverão ficar bloqueados na conta específica do ajuste até que se verifique a regular execução do objeto. Entretanto, no caso de recursos de outros custeios para os entes da federação e entidades privadas sem fins lucrativos, sob o regime de execução direta, a liberação dos recursos da primeira parcela será antecipada, de acordo com o cronograma de desembolso, ficando a segunda parcela e seguintes condicionadas à comprovação e aprovação da última parcela liberada, conforme dispõe o artigo 50 da Portaria Interministerial nº 127/08.

## **3 DA EXECUÇÃO À EXTINÇÃO DOS CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE**

### **3.1 Vedações aos partícipes**

As vedações aos partícipes de convênios e contratos de repasses têm como regra principal manter a integridade do objeto do ajuste e atendimento às suas cláusulas e à legislação que disciplina esses acordos. A Portaria Interministerial nº 127/08 permite a ampliação da execução do objeto, a redução ou exclusão de metas que não prejudiquem a funcionalidade e a finalidade dele. Das vedações listadas no artigo 39 da Portaria, algumas já constavam da Lei Complementar nº 101/00, das LDO e da IN/STN nº 01/97.

Embora algumas proibições já constem de outros normativos, o artigo 39 da Portaria Interministerial 127/08 elenca as seguintes proibições aos convênios e contratos de repasses:

- “I - realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar;
- II - pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por serviços de consultoria ou assistência técnica, salvo nas hipóteses previstas em leis específicas e na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- III - alterar o objeto do convênio ou contrato de repasse, exceto no caso de ampliação da execução do objeto pactuado ou para redução ou exclusão de meta, sem prejuízo da funcionalidade do objeto contratado;
- IV - utilizar, ainda que em caráter emergencial, os recursos para finalidade diversa da estabelecida no instrumento, ressalvado o custeio da implementação das medidas de preservação ambiental inerentes às obras constantes do Plano de Trabalho;
- V - realizar despesa em data anterior à vigência do instrumento;
- VI - efetuar pagamento em data posterior à vigência do instrumento, salvo se expressamente autorizada pela autoridade competente do concedente ou contratante e desde que o fato gerador da despesa tenha ocorrido durante a vigência do instrumento pactuado;



VII - realizar despesas com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, exceto, no que se refere às multas, se decorrentes de atraso na transferência de recursos pelo concedente, e desde que os prazos para pagamento e os percentuais sejam os mesmos aplicados no mercado;

VIII - transferir recursos para clubes, associações de servidores ou quaisquer entidades congêneres, exceto para creches e escolas para atendimento pré-escolar; e

IX - realizar despesas com publicidade, salvo a de caráter educativo, informativo ou de orientação social, da qual não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal e desde que previstas no Plano de Trabalho”.

### **3.2 Alteração do convênio e contrato de repasse**

O convênio e o contrato de repasse podem ser alterados, desde que por meio de proposta formal e justificada, apresentada ao concedente ou contratante, no mínimo trinta dias antes do término de sua vigência ou do prazo nele estipulado, de acordo com o disposto no artigo 37 da Portaria Interministerial nº 127/08. Dentre as alterações, cabe ressaltar que é proibida a alteração da natureza do objeto, permitindo-se a prorrogação da vigência, atendidas as condições acima e desde que seja por meio de termo aditivo, com a devida publicidade, de acordo com o disposto no parágrafo único do artigo 33 da norma supracitada.

### **3.3 Contratação de terceiros nos convênios e contratos de repasses**

O artigo 49 da Portaria Interministerial nº 127/08 determina que, na aquisição de bens e contratação de serviços com recursos da União, os órgãos e entidades de Estados, do Distrito Federal e de Municípios estão sujeitos à observância das normas de licitação estabelecidas pela Lei nº 8.666/93, nos termos do artigo 1º daquele estatuto, bem como às regras relativas ao pregão, conforme determina a Lei nº 10.520/02, preferencialmente na forma eletrônica, conforme disciplinado pelo Decreto nº 5.504/05. Esse entendimento já é pacífico, conforme posicionamento do TCU, ao editar a Súmula nº 222.

Entretanto, a questão controvertida de exigência de que as entidades particulares se sujeitassem à referida lei agora está disciplinada pelo artigo 45 da Portaria regulamentadora dos convênios e contratos de repasse, exigindo-se que essas entidades deverão realizar no mínimo cotação prévia<sup>15</sup> de preços no mercado, para as suas compras ou contratação de serviços, observados os princípios da impessoalidade, da moralidade e da economicidade. Permite-se que essas entidades utilizem-se do sistema de registro de preços dos entes federados, conforme disposição do artigo 48 da norma citada.

A cotação prévia de preços deve ser realizada por intermédio do SICONV, adotando-se os procedimentos estabelecidos no artigo 46 da Portaria regulamentadora dos convênios e contratos de repasses, dos quais destacam-se o registro da descrição completa e detalhada do objeto do ajuste, nos termos do Plano de Trabalho e a especificação das quantidades no caso de aquisição de bens. A convocação deverá permanecer disponível pelo prazo mínimo de cinco dias e determinará o prazo para recebimento de propostas, respeitando o mínimo de cinco dias, para aquisição de bens e quinze dias para contratação de serviços.

O critério de seleção da proposta deverá priorizar o menor preço, admitindo-se outros critérios relacionados às qualificações do objeto, valor técnico, caráter estético e funcional, características ambientais, custo de utilização, rentabilidade e prazo de validade das propostas, de no máximo, sessenta dias. A norma dispensa a cotação prévia, quando o valor dos bens ou serviços for inferior a R\$8.000,00 e quando não houver outras opções, devendo-se comprovar nesses casos o preço que o fornecedor já praticou para outros demandantes dos mesmos bens ou serviços.

### **3.4 Rescisão dos ajustes**

O convênio e contrato de repasse, segundo o disposto no artigo 61 da Portaria Interministerial nº 127/08, não estão sujeitos a cláusula de permanência, por

---

<sup>15</sup> Art. 45. Para a aquisição de bens e contratação de serviços com recursos de órgãos ou entidades da Administração Pública federal, as entidades privadas sem fins lucrativos deverão realizar, no mínimo, cotação prévia de preços no mercado, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade.

isso mesmo poderão ser denunciados a qualquer tempo, ficando as partes responsáveis apenas pelas suas obrigações, auferindo as vantagens do período de vigência do ajuste. O parágrafo único daquele artigo estabelece ainda que, no caso de rescisão, os saldos financeiros deverão ser devolvidos ao órgão repassador dos recursos, inclusive os provenientes de receitas de aplicações financeiras, no prazo de trinta dias da data da rescisão, sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial (TCE). No caso de rescisão, os danos ao erário também dão ensejo à abertura de TCE, nos termos do artigo 62 da norma retrocitada.<sup>16</sup>

Considerando que a TCE relativa a convênios e contratos de repasse é um tema relevante, o trabalho inclui o apêndice “A” sobre a matéria, inclusive sobre as peculiaridades desse instrumento, na forma disciplinada pela Portaria Interministerial nº 127/08, nas hipóteses de descumprimento da obrigação de prestar contas ou quando há indícios de danos ao erário.

---

<sup>16</sup> Art. 62. Constituem motivos para rescisão do convênio ou do contrato de repasse:

- I - o inadimplemento de qualquer das cláusulas pactuadas;
  - II - constatação, a qualquer tempo, de falsidade ou incorreção de informação em qualquer documento apresentado; e
  - III - a verificação que qualquer circunstância que enseje a instauração de tomada de contas especial.
- Parágrafo único. A rescisão do convênio ou do contrato de repasse, quando resulte dano ao erário, enseja a instauração de tomada de contas especial.

## **4 CONTROLE DOS CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE**

### **4.1 Controle interno dos convênios e contratos de repasse**

A competência para fiscalização dos convênios e contratos de repasse é estabelecida em diversos normativos. A Portaria Interministerial nº 127/08 disciplina a atuação da fiscalização nos artigos 51 a 55. São especificadas as atribuições fiscalizatórias do órgão concedente ou contratante. O artigo 53 determina que um representante do concedente ou contratante deverá acompanhar a execução do objeto do ajuste, e prevê a possibilidade de o órgão fiscalizador valer-se de terceiros, delegar competência ou firmar parcerias com outros órgãos ou entidades para cumprimento dessa atribuição. Determina, ainda, que a CGU realizará auditorias periódicas nos instrumentos regulados pela referida norma.

Cabe ressaltar que o artigo 17 do Decreto nº 6.170/07 permitiu o arquivamento de processos de convênios com prazo de vigência encerrado há mais de cinco anos, observando-se os princípios da economicidade e publicidade, cujo valor seja de até R\$100.000,00. Coube à Portaria Interministerial MF/MPOG/MCT nº 24/08 disciplinar o arquivamento. O artigo 1º daquela portaria estabelece três condições para o arquivamento:

- a) que sejam convênios ou instrumentos congêneres encerrado até 25/07/02;
- b) que tenham como valor de celebração, incluídos os aditivos, o limite fixado pelo Decreto nº 6.170/07, atualizando-se monetariamente aqueles celebrados antes de 1º de julho 1994, até aquela data; e
- c) que as prestações de contas tenham sido apresentadas até 31/07/07.

### **4.2 Controle externo dos convênios e contratos de repasse**

A fiscalização dos convênios e contratos de repasse é realizada também pelo TCU, em auditorias planejadas ou motivadas por representação em virtude de

irregularidades apontadas pelos ocupantes de cargos ou funções elencadas nos incisos I a VII do artigo 237 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU)<sup>17</sup> ou no caso de denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma prevista no artigo 235 do RI/TCU.

A fiscalização dos convênios e contratos de repasses firmados com órgãos e entidades da Administração Pública Federal é feita também pelo Ministério Público Federal, quando provocado, geralmente por meio de inquéritos abertos pela Polícia Federal, em razão de sua legitimidade para promover a ação civil por atos de improbidade administrativa, na defesa do patrimônio público, nos termos dos artigos 127 e 129, inciso III da Carta de 1988 e da Lei de Improbidade Administrativa, nº 8.429/93.

### **4.3 Controle social dos convênios e contratos de repasse**

O controle social é um instrumento democrático decorrente do princípio da soberania popular.<sup>18</sup> É por meio desse controle que os cidadãos exercem o direito de fiscalizar as atividades da administração pública, de forma individual, em grupo ou por meio de entidades públicas ou particulares, como partidos políticos, associações, sindicatos, conselhos municipais de saúde, de educação, de proteção a menores e adolescentes etc. Segundo CANDEIA (2005, p. 86), a denúncia popular é uma das espécies de fiscalização mais eficazes, porque é o cidadão que se encontra mais próximo da execução do ajuste.

O controle social das transferências de recursos da Administração Pública Federal para órgãos e entidades de Estado, do Distrito Federal e de Município

---

<sup>17</sup> Art. 237. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas da União:

I – o Ministério Público da União, nos termos do artigo 6º, inciso XVIII, alínea c, da Lei Complementar 75/93;

II – os órgãos de controle interno, em cumprimento ao § 1º do artigo 74 da Constituição Federal;

III – os senadores da República, deputados federais, estaduais e distritais, juízes, servidores públicos e outras autoridades que comuniquem a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem;

IV – os tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, as câmaras municipais e os ministérios públicos estaduais;

V – as equipes de inspeção ou de auditoria, nos termos do artigo 246;

VI – as unidades técnicas do Tribunal; e

VII – outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de lei específica.

torna-se, também, uma das formas mais importantes de fiscalização porque é notória a falta de pessoal para acompanhar todos os convênios e contratos de repasses, dada a imensidão territorial do Brasil, os custos do controle e as dificuldades de se chegar até o local onde os recursos foram aplicados.

Para tornar efetiva esta fiscalização pela sociedade, a própria Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Licitações e as demais normas que disciplinam o controle têm determinado a obrigatoriedade de que os órgãos responsáveis pelas despesas públicas atentem para os princípios da publicidade e da transparência, levando as informações necessárias aos cidadãos por meios das variadas formas de comunicação.

Têm contribuído também para implementação das medidas de avanço do controle social decisões do TCU, como as recomendações contidas no Acórdão 2066/06 – Plenário, e as ações da CGU, distribuindo cartilhas, treinando convenentes e contratados e promovendo seminários nos municípios, com o objetivo de mobilizar os conselhos e lideranças locais quanto à importância de acompanhar a execução das obras e serviços ajustados, garantindo o direito dos cidadãos previsto no artigo 5º da Carta de 1988.<sup>19</sup>

A Portaria Interministerial nº 127/08 é o exemplo mais recente e mais contundente de preocupação com o controle social, ao disciplinar as transferências de recursos da União, mediante convênios e contratos de repasse, com utilização do SICONV.

#### **4.4 Prestação de contas de convênios e contratos de repasse**

Prestar contas é uma obrigação de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros,

---

<sup>18</sup> Constituição Federal. Artigo 1º parágrafo único: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

<sup>19</sup> XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

bens, valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup>

Ubiratan Aguiar *et al* (2008, p. 67) afirma que a obrigação de prestar contas tem caráter personalíssimo, acarretando a responsabilização pessoal do agente público, no caso de omissão no dever de prestar contas ou de tê-las impugnadas. Fernandes (2004, p. 83) esclarece que não é o dever de prestar contas que constitui a obrigação personalíssima, como decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF) no Mandado de Segurança 21644-1-DF, publicado no DJU de 08/11/96, mas sim o dever de ressarcir o erário pela aplicação irregular de recursos públicos.

Segundo Castro (2008, p. 261) o convênio pode ser visto tanto como assunto de controle interno quanto de auditoria. A relevância material do tema deve-se às transferências da União para Estados e Municípios da ordem de R\$15 bilhões anuais, equivalentes a 20% das transferências constitucionais e legais e 70% das destinadas à saúde, incluindo o SUS. Além disso, o assunto é o que mais aparece nas estatísticas do TCU. Os acordos celebrados mediante convênios representam 70% das irregularidades apontadas pelo egrégio Tribunal e 63% das multas aplicadas anualmente pela Corte de Contas.

Os artigos 56 a 60 da Portaria Interministerial nº 127/08 tratam da prestação de contas dos convênios e contratos de repasse. A norma eliminou a obrigatoriedade de prestações de contas parciais. O artigo 56 determina que o prazo de entrega da prestação de contas deverá constar do ajuste e que compete ao concedente ou contratante estabelecer, em ato próprio, esse prazo.

O conveniente ou contratante, de acordo com o artigo 57 da Portaria regulamentadora, é obrigado a devolver os saldos financeiros remanescentes, mesmo que provenientes de receitas de aplicações financeiras, não utilizados no objeto do

---

<sup>20</sup> Parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal de 1988.

ajuste, no mesmo prazo fixado para a entrega da prestação de contas, observando-se a proporcionalidade entre os recursos transferidos e a contrapartida.

A prestação de contas recebida deverá ser registrada no SICONV pelo concedente ou contratante e, nos termos do artigo 58 da Portaria nº 127/08, deve conter, além dos documentos e informações disponíveis naquele sistema, os seguintes documentos:

- I - relatório de cumprimento do objeto;
- II - declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento;
- III - relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, quando for o caso;
- IV - a relação de treinados ou capacitados, quando for o caso;
- V - a relação dos serviços prestados, quando for o caso;
- VI - comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e
- VII - termo de compromisso por meio do qual o conveniente ou contratado será obrigado a manter os documentos relacionados ao convênio ou contrato de repasse, nos termos do § 3º do artigo 3º.<sup>22</sup>

A análise da prestação de contas pelo órgão concedente ou contratante deverá ter por base os pareceres técnico e financeiro expedidos pelas áreas competentes e deverá ser feita no prazo de noventa dias, contados da data do recebimento, conforme determina o artigo 60 da Portaria Regulamentadora dos convênios e contratos de repasse.

As despesas de convênios e contratos de repasses, segundo CASTRO (2008, p. 275) devem ser apresentadas na prestação de contas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e outros documentos comprobatórios ser emitidos em nome do conveniente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do ajuste.

Cabe ressaltar que as prestações de contas normalmente são apreciadas pelo Tribunal de Contas da União em conjunto com a tomada de contas anual do órgão ou entidade concedente ou contratante.

---

<sup>21</sup> Artigo 93 do Decreto-Lei 200/67.

<sup>22</sup> Art. 3º § 3º O conveniente ou contratado deverá manter os documentos relacionados ao convênio e contrato de repasse pelo prazo de dez anos, contado da data em que foi aprovada a prestação de contas.



## **5 AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA DOS PROCEDIMENTOS DE CONCESSÃO E CONTROLE DOS AJUSTES E A ANÁLISE DAS PRESTALÇÕES DE CONTAS PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO**

### **5.1 Avaliação da eficácia dos procedimentos de concessão e controle dos convênios e contratos de repasse**

Embora tenha mais de um ano da implementação das alterações promovidas pelo Decreto nº 6.170/07, ainda não se tem dados suficientes para que seja feita uma comparação com a situação anterior. O que se nota é que são constantes as denúncias noticiadas pelos meios de comunicação sobre desvios de finalidade, fraudes e corrupção envolvendo recursos descentralizados por meio de convênios, contratos de repasses e outros instrumentos.

No editorial de política do Jornal Correio Braziliense de 08/08/09, o jornalista Lúcio Vaz noticia que decorridos dois anos da edição das novas regras para agilizar o processo de prestação de contas e evitar fraudes, só o estoque de contas não analisadas dos entes federados e entidades privadas aumentou de R\$ 12,5 bilhões para R\$15,7 bilhões, sendo que 15% desse montante nem sequer foram apresentadas pelos órgãos e entidades que receberam esses recursos.

No Relatório sobre as Contas do Governo da República do exercício de 2008, o TCU informa que naquele ano houve aumento substancial tanto no valor das prestações não apresentadas como naquelas que não foram analisadas pelos órgãos concedentes, com atraso médio de 4,3 anos envolvendo recursos da ordem de R\$25,7 bilhões. O documento noticia que o Relatório de Monitoramento de 15/12/08 daquela Corte de Contas constatou que o SICONV ainda não estava operando com funcionalidades suficientes para realizar todos os atos e procedimentos referentes à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações sobre TCE dos ajustes.

O excesso de burocracia e de exigências para a celebração e execução dos ajustes, cada vez mais rigorosas na legislação atual, parece não ter produzido efeitos contra o mau uso, desvios e fraudes na aplicação desses recursos. Ao contrário, segundo conclui o “Relatório da CPMI das Ambulâncias”,<sup>23</sup> essa situação cria terreno fértil para a ação de grupos criminosos especializados no assunto, facilitando ainda mais suas ações, sem que, necessariamente produza maior efetividade em sua aplicação. Cabe ressaltar que os desvios de transferências voluntárias já foram objeto de outra CPI em 1993, no caso denominado “anões do orçamento”, quando o âmbito de atuação dos fraudadores era a área de educação.

Na pesquisa observa-se que as normas que visam o interesse do poder público geralmente são disciplinadas por atos do Poder Executivo, como é o regramento dos convênios e contratos de repasse, regidos por decretos, instruções normativas e portarias emanadas dos ministérios e demais órgãos da Administração Pública Federal. Já os interesses privados, defendidos por Organizações Não Governamentais (ONG) e inclusive por parte dos parlamentares, são disciplinados por lei, como as parcerias firmadas com Organização Social (OS) e com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

SALINAS (2008, p.225) em pesquisa de sua dissertação de mestrado constata que as normas que disciplinam os convênios e contratos de repasses ignoram completamente o princípio da reserva legal. Esse princípio, segundo (SILVA, 1992, p.369) consiste em estatuir que a regulamentação de determinadas matérias há de fazer-se necessariamente por lei formal. Tal fato dificulta a responsabilização dos administradores faltosos, já que não havendo lei que tipifique a conduta, tornar-se quase impossível punir os culpados. Quanto à responsabilização, é desejável que o Congresso Nacional aprove a Emenda Constitucional nº 30/2005 que dá poderes de autoexecutoriedade às decisões da Corte de Contas.

O conflito entre interesses públicos e privados parece contribuir para o descumprimento da legislação federal infralegal, já que os órgãos e entidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as entidades privadas sem fins

lucrativos, que recebem recursos descentralizados, foram alvo de 63% das multas aplicadas pelo TCU e por 70% das irregularidades apontadas em seus julgamentos em 2007, conforme registra Castro (2008, p. 261).

É necessário também que haja mais segurança jurídica no disciplinamento desses ajustes porque as mudanças rotineiras por meio de legislação infralegal causa transtornos tanto aos órgãos concedentes ou contratantes como aos órgãos e entidades que recebem recursos descentralizados, dificultando também o trabalho dos órgãos de controle.

O “Relatório da CPMI das Ambulâncias” conclui que a melhor medida que se poderia adotar para resolver os problemas com as transferências voluntárias seria a suspensão delas, entretanto, por tratar-se de medida de difícil implementação pelo Congresso Nacional, propôs-se que sejam realizadas as transferências voluntárias exclusivamente por meio de contratos de repasse.

Segundo o relatório, nas transferências por meio de contratos de repasse a fiscalização da Caixa Econômica Federal, por exemplo tem ocorrido prévia e concomitante à execução, além de contar com maior número de pessoas treinadas e capacitadas para acompanhar os ajustes, enquanto a fiscalização direta dos órgãos concedentes só tem ocorrido nas etapas subsequentes à execução, além de não contar com pessoal suficiente e treinado para essa tarefa, como alertou o TCU por meio do Acórdão nº 788/06 – Plenário.

Segundo o Ministro do Controle e da Transparência (MCT)<sup>24</sup>, em audiência pública no Congresso Nacional, a respeito da “CPMI das Ambulâncias”, o disciplinamento da descentralização de recursos públicos a entidades privadas deve ter como foco principal os resultados alcançados e não as suas formalidades. Caso uma lei com esse objetivo seja editada pelo Legislativo, o novo disciplinamento possibilitará que a fiscalização, tanto pelo controle interno quanto pelo controle externo, siga a tendência atual da doutrina auditorial que privilegia a ênfase nos resultados na

---

<sup>23</sup> Relatório dos Trabalhos da CPMI “das Ambulâncias” (criado por meio do Requerimento 7/2006-CN), volume 2, p.459.

<sup>24</sup> <http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Arquivos/2007/integra.pdf> - acesso em 29/09/09.

avaliação de programas de governo, exigindo-se dos executores o cumprimento de indicadores, previamente definidos.

No âmbito da Câmara dos Deputados, embora sejam poucos os instrumentos de convênios em vigor, não houve casos de prestações de contas não entregues nos últimos dez anos, tampouco contas foram rejeitadas. As falhas mais constantes consistem na movimentação irregular na conta exclusiva do convênio, apresentação de documentos fiscais com vícios ou cujos valores não coincidem com os pagamentos efetuados a fornecedores e execução de obras, aquisição de bens e serviços em desobediência às normas e princípios de licitação ou em desacordo com o Plano de Trabalho, ensejando glosas e dificultando a apuração de seus valores pelo órgão fiscalizador e pela auditoria.

## **5.2 Procedimentos de órgãos de controle interno no exame de prestação de contas de convênios e contratos de repasse**

### **5.2.1 Presidência da República**

A Secretaria de Controle Interno (SECIN) da Casa Civil da Presidência da República (SECIN/PR) é o órgão setorial do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, conforme disposição da Lei nº 10.180/01, com atuação nos órgãos essenciais e demais órgãos integrantes da estrutura da Presidência da República e na Vice-Presidência da República, competindo-lhe, nos termos do artigo 19 do Decreto nº 5.135/04, dentre outras atribuições:

- realizar auditorias sobre a gestão dos recursos públicos federais sob responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados;
- fiscalizar e avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual e nos orçamentos da União, bem assim quanto ao nível da execução dos programas de governo e à qualidade do gerenciamento;
- apoiar a supervisão ministerial e administrativa e o controle externo no exercício de sua missão, atuando como interlocutor do Tribunal de Contas da União.

A SECIN/PR é dirigida por um Secretário de Controle Interno, diretamente subordinado à Casa Civil da Presidência da República, contando em sua estrutura com uma Coordenação-Geral de Auditoria, uma Coordenação-Geral de Contabilidade e Avaliação e uma Coordenação-Geral de Fiscalização de Programas de Governo e de Atos de Pessoal.

A SECIN/PR não examina todas as prestações de contas de convênios e contratos de repasse dos órgãos vinculados à Presidência da República porque a responsabilidade pela análise dessas prestações de contas é dos órgãos gestores responsáveis pelos programas de governo geradores dos ajustes.

Esses órgãos emitem pareceres técnico e financeiro quanto ao cumprimento das cláusulas das avenças e quanto ao cumprimento das normas que disciplinam os convênios e contratos de repasses, especialmente a Lei nº 8.666/93, a Lei Complementar nº 101/00, a Lei nº 4.320/64, o Decreto nº 6.170/07, a Portaria Interministerial nº 127/08, dentre outras normas que disciplinam a aplicação de recursos de forma descentralizada, no âmbito da Administração Pública Federal, competindo à SECIN/PR verificar a conformidade legal e a adequação orçamentária e financeira dos recursos transferidos por convênios e instrumentos congêneres.

Eventualmente, caso o convênio ou contrato de repasse seja objeto de fiscalização pela SECIN/PR, aquele órgão efetua visitas “in loco” para verificar os aspectos de execução física e financeira, confrontar a documentação comprobatória do acompanhamento do gestor com as cláusulas do ajuste e com as normas legais. Nessas fiscalizações, a SECIN/PR analisa também se há efetivo cumprimento de normas relativas a licitações e contratos nas aquisições de bens e serviços e na execução de obras com recursos descentralizados.

Quando o contratado ou conveniente já entregou a prestação de contas ao órgão gestor do ajuste, essa prestação de contas pode ser parte do escopo de exame da SECIN/PR. Neste caso, geralmente todos os documentos que compõem a prestação de contas são examinados.

A definição dos ajustes a serem fiscalizados pela SECIN/PR depende de um amplo processo de planejamento que se inicia com a hierarquização dos programas

de governo, segundo critérios de materialidade, relevância e criticidade. Caso sejam selecionados programas executados por meio de convênios e contratos de repasse para ser acompanhados, o órgão aplica técnica de amostragem para seleção.

A SECIN/PR instituiu por meio da Portaria nº 13, de 23/04/09, o Comitê Técnico da Presidência da República (CTA/PR), com a finalidade de aperfeiçoar tecnicamente suas atividades de auditoria, racionalizar seus trabalhos, proporcionar aperfeiçoamento efetivo de seus recursos humanos e promover intercâmbio de técnicas de auditoria e das melhores práticas da atividade, no âmbito das suas unidades de Auditoria Interna.

Integram o CTA/PR o Secretário de Controle Interno da Casa Civil, o Coordenador-Geral de Auditoria da SECIN/PR, um representante da Assessoria do Gabinete da Secretaria e os titulares das unidades de Auditoria Interna das entidades da Administração Indireta vinculadas à Presidência da República.

São competências do CTA/PR, nos termos do artigo 3º da portaria supracitada:

- I - desenvolver estudos e ações que contribuam para o aperfeiçoamento de procedimentos e técnicas de auditoria, bem como fomentar estudos e debates acerca da função da auditoria no âmbito governamental;
- II - estimular o intercâmbio de experiências e melhores práticas profissionais entre as respectivas áreas, objetivando o aprimoramento e a atualização de conhecimentos técnicos e normativos de auditoria;
- III - propor eventos conjuntos de capacitação; e
- IV - estabelecer as regras operacionais para seu próprio funcionamento, por meio de regimento interno aprovado pelo Presidente do Comitê.

O CTA/PR reúne-se ordinariamente uma vez a cada semestre ou extraordinariamente, em qualquer data, por convocação do seu Presidente. A criação do CTA/PR é uma iniciativa em que podem se espelhar outros órgãos de controle interno, notadamente aqueles vinculados ao Poder Legislativo, integrando os órgãos que devem formar o Sistema de Controle Interno previsto no artigo 70 da Carta Magna.

### 5.2.2 Senado Federal

O Senado Federal (SF) possui em sua estrutura a Secretaria de Controle Interno (SCINT), diretamente subordinada à Mesa Diretora da Casa, cujas competências estão disciplinada pela Resolução SF nº 09/97. Ao Serviço de Auditoria de Programas, atual Subsecretaria de Auditoria Contábil (SSACON)<sup>25</sup> da SCINT compete analisar e emitir parecer sobre as prestações de contas das entidades que recebem transferências voluntárias do Senado Federal, bem como o acompanhamento da aplicação dos recursos repassados pelo Senado Federal a essas entidades, nos termos do artigo 101 da Resolução SF nº 09/97.

A análise das prestações de contas dos convênios celebrados pelo órgão é feita direta e exclusivamente pela Subsecretaria de Auditoria Contábil. O exame é feito em todos os processos de convênios, de forma integral, observando-se as normas da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Complementar nº 101/00 e da Lei nº 8.666/93, aplicando-se também a jurisprudência do TCU e as normas infralegais editadas pelo Executivo Federal.

A SCINT analisa toda a documentação, exigências e formalidades ainda com fulcro na IN/STN nº 01/97, uma vez que todos os convênios em vigor foram celebrados na vigência daquela norma. São examinados o relatório de execução físico-financeiro, o demonstrativo da receita e da despesa, a regularidade dos pagamentos efetuados, a adequação dos bens adquiridos ou produzidos, os extratos da conta corrente onde foram movimentados os recursos do ajuste e a conciliação bancária.

Por meio de entrevista, o responsável pela SSACON informa que todos os processos de prestação de contas de convênios são examinados integralmente, sem a análise prévia de quaisquer outros órgãos. Apenas as obras e serviços de engenharia são objeto de acompanhamento pelos órgãos técnicos emitindo relatórios e pareceres, sobre o cumprimento do plano de trabalho, execução das metas e demais aspectos técnicos.

---

<sup>25</sup> O Serviço de Auditoria de Programas foi transformado em Subsecretaria de Auditoria Contábil por meio do Ato 25/04 da Mesa Diretora do Senado Federal, convalidado pela Resolução 01/05.

Os pareceres sobre a legalidade e regularidade dos procedimentos licitatórios efetuados pelos convenientes são emitidos pelo órgão jurídico da Casa, competindo à SSACON a análise da documentação e os demais aspectos de conformidade e adequação da prestação de contas, com emissão do parecer e emissão do certificado de auditoria, que servem de base para a apreciação da Mesa Diretora do Senado Federal.

### **5.2.3 Fundação Nacional da Saúde (FUNASA)**

A FUNASA é uma fundação pública integrante da administração indireta do Poder Executivo Federal, vinculada ao Ministério da Saúde. Foi instituída pela Lei nº 8.029/90 e seus objetivos, nos termos do artigo 2º do Decreto nº 4.727/2003 (Estatuto da Entidade), são:

- prevenir e controlar doenças e outros agravos à saúde;
- assegurar a saúde dos povos indígenas; e
- fomentar soluções de saneamento para prevenção e controle de doenças.

A Auditoria Interna da FUNASA é diretamente subordinada ao Presidente da Entidade e possui na sua estrutura a Coordenação de Auditoria de Convênios (CORAC)<sup>26</sup> cujas atribuições consistem em realizar auditorias para acompanhamento, fiscalização e avaliação da execução física e orçamentária financeira dos programas da Entidade desenvolvidos por ações que envolvam recurso descentralizados.

A atuação da AUDIN/FUNASA, abrange todos os Estados da Federação, embora conte com pequena estrutura de auditores, centralizada em Brasília, com capacidade de fiscalizar apenas cerca de 10% dos mais de dez mil convênios e contratos de repasses com Municípios e Organizações Não Governamentais. Ademais o órgão é responsável pela fiscalização de Termos de Compromisso celebrados com os entes federados, com a finalidade de atender à política de governo que trata da transferência obrigatória de recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos

---

<sup>26</sup> Regimento Interno da FUNASA - art. 2º, inciso I (Portaria MS nº 1.776, de 08 de setembro de 2003).



Municípios em que haja ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), nos termos da Lei nº 11.578/07.

Ações da AUDIN/FUNASA são mais voltadas para o controle daqueles ajustes em que há recomendações da CGU, do TCU ou denúncias apresentadas pelos cidadãos, por parlamentares e pelos diversos veículos de comunicação, quando atua em operações conjuntas com os auditores do controle externo e da CGU, com o apoio da Polícia Federal e do Ministério Público Federal.

Como meio de atingir seus objetivos de controle, a AUDIN/FUNASA utiliza o SICONV para acompanhamento e fiscalização dos convênios e contratos de repasse. O órgão utiliza-se também o Sistema de Gestão de Saneamento (SIGESAN) para fiscalização das obras de saneamento executadas com recursos descentralizados aos entes federados.

A cada exercício financeiro o órgão elabora um Plano Anual das Atividades de Auditoria (PAINT) que é submetido à aprovação da CGU, selecionando-se para exame os ajustes que apresentem maior relevância e maior risco de ocorrência de erros, desvios ou má aplicação dos recursos transferidos aos entes federados e a entidades privadas.

O exame das prestações de contas de convênios e contratos de repasses pela Auditoria Interna da Funasa é realizado de forma exclusiva e consiste na verificação de todos os requisitos formais e legais estabelecidos pela legislação específica, no cumprimento das cláusulas dos ajustes e no exame da legalidade da documentação comprobatória das despesas realizadas.

Os danos eventualmente causados ao erário na aplicação dos recursos descentralizados por convênios e contratos de repasse são objeto de determinações aos órgãos competentes, as quais se não cumpridas, ensejam a instauração de TCE. Quaisquer irregularidades apresentadas com a participação de servidor público são também objeto de recomendações para que se instaurem procedimentos de sindicância, nos termos da Lei nº 8.112/90.

A AUDIN/FUNASA não emite certificado de auditoria de todos os convênios e contratos de repasse. Entretanto, por ocasião da apreciação da prestação de contas de suas unidades gestoras, o órgão emite pareceres sobre as contas apresentadas.

#### **5.2.4 Corregedoria-Geral do Distrito Federal (CGDF)**

A CGDF, criada pela Lei/DF nº 3.105/02 é subordinada à Secretaria de Estado da Ordem Pública e Social e Corregedoria-Geral do Distrito Federal (SEOPS), instituída pelo Decreto/DF 29.965, de 22 de janeiro de 2009. É o órgão central do Sistema de Correição, Auditoria e Ouvidoria do Poder Executivo do DF (SICAO), de acordo com o seu Regimento Interno, aprovado pelo Decreto 24.582, de 5 de abril de 2005.

Cabe ressaltar que o Sistema de Controle Interno previsto no artigo 74 da Constituição Federal de 1988 deve estruturar-se, segundo a melhor doutrina, diretamente subordinado à autoridade máxima do órgão ou entidade. No caso do Distrito Federal, há pouco tempo a CGDF passou a subordinar-se a um Secretário de Estado e, mesmo assim, as atribuições do Sistema estão distribuídas em três secretarias.

A SEOPS é responsável pelo Subsistema de Controle Interno, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão é responsável pelos Subsistemas de Orçamento e Planejamento e a Secretaria de Estado da Fazenda cuida dos Subsistemas Contábil e Financeiro. Ademais, a partir de 2009, as atribuições de controle interno passaram para a SEOPS, mas esta Secretaria recebeu também atribuições alheias às de controle interno, como as atividades de fiscalização do Estado.

A Controladoria-Geral da CGDF, segundo o disposto no artigo 36 do decreto acima citado é dirigida por um Auditor-Chefe, diretamente subordinado ao Corregedor-Geral, cabendo-lhe exercer o controle interno, no tocante às funções de auditoria, competindo-lhe, dentre outras atribuições comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do

Distrito Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado e apoiar o controle externo, no exercício de sua missão institucional.

É da competência da Controladoria-Geral também, nos termos do artigo 36 do Regimento Interno da CGDF a avaliação dos resultados do desempenho das unidades de auditoria interna da administração indireta do Distrito Federal e a apreciação dos atos de execução dos programas de governo, quanto ao nível das metas e dos objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento. Cabe-lhe ainda, o exame dos atos e fatos inquinados de ilegalidade ou irregularidades, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos do DF, apurando denúncias e cumprindo diligências, certificando-se de que, quem quer que os utilize justifique seu bom e regular emprego, em conformidade com as leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes.

A Controladoria-Geral da CGDF tem em sua estrutura uma Diretoria de Auditoria da Administração Direta (DIR) e uma Diretoria de Auditoria da Administração Indireta (DIN). Essas diretorias possuem gerências de auditoria, às quais compete examinar e relatar e certificar as prestações de contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, para comprovar a legalidade, a legitimidade e economicidade dos atos e fatos administrativos. É atribuição dessas gerências também avaliação dos resultados da gestão quanto à eficiência e eficácia da aplicação dos recursos, nos termos dos artigos 38 e 41 do Decreto nº 24.482/04, do Distrito Federal.

A celebração, o emprego dos recursos e as prestações de contas de convênios e contratos de repasse firmados por órgãos e entidades do Distrito Federal são disciplinadas pela Instrução Normativa nº 01/05, aprovada pela Portaria/CGDF nº 01, de 22/12/05. Embora a norma não contemple todas as inovações da legislação federal posterior, ela contém os mesmos rigores. Exige-se ainda prestações de contas parciais, permite-se que os convenientes ou contratantes efetuem pagamentos por meio de cheques e a documentação relativa aos ajustes deve ficar à disposição da fiscalização por cinco anos, ao invés de dez, atualmente em vigor para a Administração Pública Federal, como dispõe o § 3º do artigo 3º da Portaria

Interministerial nº 127/08, embora agora o prazo seja contado a partir da aprovação da prestação de contas.

A IN/CGDF nº 01/05 refere-se expressamente à observância da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei nº 8.666/93, da Lei Complementar/DF nº 01/94, da Lei/DF nº 41/89, dos Decretos/DF nº 16.098 e nº 16.109/94 e da Resolução/TCDF nº 102/98.

A prestação de contas de convênios, no âmbito do Governo do Distrito Federal (GDF) é entregue diretamente ao órgão ou entidade concedente, o qual deverá registrá-la no Sistema Integrado de Gestão Governamental (SIGGO). O órgão tem o prazo de sessenta dias para manifestar-se sobre a regularidade do seu bom e regular emprego, sendo 45 dias para a unidade técnica e quinze dias para pronunciamento do ordenador de despesas, nos termos do artigo 29 da IN/CGDF nº 01/05.

O ordenador de despesa, de acordo com o artigo supracitado, fará constar do processo declaração expressa sobre a regularidade da aplicação dos recursos e encaminhará o processo à Diretoria-Geral de Contabilidade da Subsecretaria de Finanças da Fazenda (DIGEC/SUFIN) do DF, para apreciação e registro de baixa, comunicando o fato à autoridade concedente.

No caso de prestação de contas com irregularidades, a DIGEC/SUFIN deverá recomendar ao concedente a adoção de medidas saneadoras, incluindo a instauração de TCE. Caso não seja aprovada, o ordenador de despesa deverá determinar o registro no cadastro de convênios do SIGGO, adotando as medidas necessárias, incluindo a instauração de sindicância, processo administrativo disciplinar ou TCE e encaminhamento do processo à Procuradoria-Geral do DF (PGDF) para cobrança judicial de eventuais danos ao erário. Somente após concluída a TCE o processo deve ser encaminhado à Controladoria para exame auditorial, o que é feito junto à Subsecretaria de Tomada de Contas Especial, da Secretaria de Estado da Ordem Pública e Social e Corregedoria-Geral do Distrito Federal, antes do encaminhamento para apreciação do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

A Controladoria-Geral da CGDF atua na fiscalização dos convênios e contratos de repasses de recursos descentralizados do DF quase que exclusivamente

nos processos de apuração de denúncias ou representações dos cidadãos, da Câmara Legislativa, do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). A atuação no controle desses ajustes, por sua iniciativa, ocorre apenas naqueles incluídos em seu plano anual de auditoria e no acompanhamento pelo Sistema de Gestão de Auditoria, com acesso por intermédio da Rede Mundial de Computadores e que se encontra ainda em estágio de implantação. Com o novo sistema, permitir-se-á que toda a Administração do Distrito Federal seja beneficiada com a eliminação de grande quantidade de documentos impressos, que seriam enviados à Controladoria, dar-se-á maior celeridade às ações de controle, de forma prévia, concomitante e subsequente e garantirá maior segurança dos dados, fatos que deverão resultar em economia e eficiência em seus trabalhos.

A Controladoria-Geral da CGDF, em sua missão constitucional tem como apoio outros órgãos de Controle Interno distribuídos em várias empresas e entidades do Governo do Distrito Federal, como a Agência de Saneamento Ambiental e o Banco de Brasília que possuem controladorias e empresas públicas e autarquias que dispõem de seções de controle interno, competindo-lhes exercer as funções de controle interno no âmbito dessas entidades.

Na pesquisa junto à Controladoria-Geral da CGDF verificamos que o órgão tem um Manual de Auditoria, aprovado pela Portaria CGDF nº 21/08, cuja missão é orientar, prevenir e controlar a correta aplicação dos recursos públicos. Edita notas técnicas sobre as mais variadas questões controvertidas apresentadas pelos órgãos fiscalizados e tem como ferramenta de tecnologia da informação um sistema informatizado de acompanhamento dos ajustes, denominado SIGGO, que guarda similaridades com o SICONV, constituindo-se nas suas principais boas práticas observadas.

### **5.2.5 Câmara dos Deputados**

A Câmara dos Deputados (CD) possui em sua estrutura a Secretaria de Controle Interno (SECIN), criada pela Resolução/CD nº 69/94 cujas competências são determinadas pela Resolução/CD nº 23/97. À SECIN compete zelar pela aplicação regular dos recursos públicos geridos pela Câmara dos Deputados, colaborar com a

Administração para o aperfeiçoamento dos atos de gestão e apoiar o Controle Externo no exercício de suas funções constitucionais.

A estrutura da SECIN é composta de quatro Coordenações e de um Serviço de Administração. Compete à Coordenação de Auditoria Contábil e Operacional (CACOP) analisar e avaliar, quanto à eficiência, eficácia e economicidade da gestão, o processo de tomada de contas anual do ordenador de despesa<sup>27</sup> e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da Casa, bem como os processos de prestação de contas das entidades que recebam transferências voluntárias, nos termos do artigo 2º da Resolução/CD nº 23/97. Referida norma estabelece que as entidades contempladas com recursos da Câmara dos Deputados e que atuam na área de saúde devem observar a legislação específica sobre a liberação, a aplicação e prestação de contas, notadamente as normas que disciplinam os convênios de natureza financeira, inclusive as regras sobre licitações e contratos administrativos.

O acesso aos recursos se dá com a apresentação de um Plano de Trabalho por ocasião da elaboração da proposta orçamentária da Câmara dos Deputados, desde que aprovada sua inclusão na proposta orçamentária, de acordo com as instruções baixadas pelo Departamento de Finanças, Orçamento e Contabilidade (DEFIN) e quaisquer alterações dependerão de aprovação da Mesa Diretora da Casa, nos termos dos artigos 3º e 4º da Resolução/CD nº 29/04.

As prestações de contas dos recursos recebidos da Câmara dos Deputados, segundo o disposto no artigo 6º da Resolução/CD nº 29/04, deverão coincidir com o Plano de Trabalho aprovado e conterão as informações elencadas nesse artigo.<sup>28</sup> Quando a entidade não cumprir o prazo de entrega da prestação de contas, o DEFIN deverá notificá-la para fazê-lo, dentro do prazo de trinta dias, ou

---

<sup>27</sup> § 1º do artigo 80 do Decreto-Lei nº 200/67: Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.

<sup>28</sup> I - demonstrativo dos recursos recebidos, evidenciando os rendimentos de aplicação no mercado financeiro, quando for o caso, e os saldos remanescentes;

II - relação detalhada das despesas;

III - documentos originais fiscais ou equivalentes, comprobatórios das despesas realizadas, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos ser emitidos em nome da entidade e por esta devidamente atestados quanto à prestação ou entrega satisfatória dos serviços ou materiais;

IV - no caso de repasse de recursos pela entidade a parlamentares e servidores para contratação de despesas, deverão ser anexados os respectivos comprovantes dos efetivos desembolsos.

recolher os recursos recebidos, incluídos os juros e correção monetária, na forma da lei.

O artigo 7º da Resolução supracitada determina que as primeiras vias dos comprovantes de despesas, após a análise do DEFIN e da Secretaria de Controle Interno serão devolvidas às entidades convenientes, com a devida anotação de que foram objeto de prestação de contas de recursos recebidos da Câmara dos Deputados, substituindo-se os originais por cópias desses documentos, nos respectivos processos de prestação de contas.

De acordo com o disposto no artigo 8º da Resolução/CD nº 29/04, as entidades convenientes deverão apresentar prestação de contas relativa a todo o exercício financeiro no prazo fixado por Instrução Normativa de encerramento do exercício, expedida pela Diretoria-Geral, e deverá conter, além das informações previstas no artigo 6º, o Balanço-Geral e o Parecer do Conselho fiscal da entidade.

Compete ao DEFIN analisar as contas e emitir o parecer a ser encaminhado à Secretaria de Controle Interno para verificação da regularidade delas e emissão do respectivo relatório e certificado de auditoria, antes da apreciação da Mesa Diretora, nos termos do artigo 9º da Resolução/CD nº 29/04.

Além de vedações geralmente contidas na LDO e nas normas infralegais do Poder Executivo, a norma supracitada veda a utilização de cotas parlamentares no pagamento de despesas das entidades convenientes e determina que quando deputados ou servidores forem designados por essas entidades para participarem de eventos custeados com os recursos recebidos da Câmara dos Deputados deverão apresentar relatório à Presidência, informando as atividades desenvolvidas, detalhando as despesas relativas ao evento, com ampla publicidade, inclusive na página da Casa na rede mundial de computadores.

A verificação *in loco* da aplicação dos recursos recebidos da Câmara dos Deputados poderá ser determinada pela Mesa Diretora ou pela Diretoria-Geral da Casa, sempre que julgarem necessário, conforme dispõe o artigo 10 da Resolução/CD nº 29/04. Esse trabalho é realizado pelo Departamento Técnico, por meios de seus órgãos de Engenharia e Arquitetura que acompanham e dão pareceres sobre a

execução obras e serviços de engenharia custeados com recursos descentralizados por meios de convênios e instrumentos congêneres.

A SECIN/CD analisa todos os processos de prestação de contas de contas de convênios firmados pela Casa, já que são poucos os que permanecem em vigor. Muitos convênios firmados com entidades ligadas aos parlamentares foram extintos porque custeavam despesas com viagens de parlamentares e seus assessores e a Administração do órgão entendeu que poderiam ser custeados diretamente pelo seu orçamento, sem necessidade de descentralização.

O exame das prestações de contas dos convenientes é realizado de forma integral pela CACOP, observando-se as cláusulas do ajuste, as determinações da Lei nº 8.666/93, da LRF, da Resolução/CD nº 29/04 e demais normativos editados pelo Poder Executivo, inclusive aplicando-se as normas da IN/STN nº 01/97 porque todos os ajustes foram firmados na vigência daquele normativo. A SECIN elabora um relatório detalhado sobre a prestação de contas, emite o certificado de auditoria e envia o processo para a Diretoria-Geral que o encaminha para apreciação da Mesa Diretora da Casa. No caso de desvio, erros ou outras irregularidades que causem danos ao erário, a SECIN realiza diligências, na tentativa de sanear o processo e, não alcançado esse objetivo, sugere a instauração de TCE, independentemente dela, encaminha as informações sobre os ajustes ao TCU, para apreciação em separado ou em conjunto com a Tomada de Contas Anual (TCA).

Na Câmara dos Deputados existe um controle prévio do órgão de contabilidade que examina desde os atos de concessão, celebração e execução até a prestação de contas e eventuais processos de tomadas de contas especiais. Quanto à execução há acompanhamento das áreas de Engenharia e Arquitetura que apresentam pareceres técnicos e, quando solicitado, o órgão jurídico apresenta parecer sobre a legalidade e regularidades das contratações de obras e serviços com recursos descentralizados.



### **5.3 Diferenças e semelhanças entre a atuação dos órgãos pesquisados**

As atuações da AUDIN/FUNASA e da Controladoria-Geral da CGDF/SEOPS é bastante diferenciada da fiscalização exercida pelos órgãos de controle interno das duas casas do Legislativo Federal. Ambas atuam apenas auditando os processos incluídos em seus planos anuais de auditoria, selecionados os ajustes que apresentem os maior risco de ocorrência de erros, desvios e outras irregularidades e nos casos de denúncias e representações. Há semelhança nos procedimentos da SECIN/CD com os da Controladoria-Geral da CGDF apenas quanto à atuação do órgão de contabilidade manifestando previamente sobre as contas.

Um aspecto que é comum em todos os órgãos pesquisados e que constitui uma deficiência na área é a falta de um quadro próprio de auditores, concursados, que atuem de forma contínua na área e totalmente sem vínculos com indicações políticas.

O exame das prestações de contas de convênios e contratos de repasses pela Auditoria da FUNASA, além de não contar com o exame prévio de técnicos gestores dos ajustes, é feito por amostragem, não atingindo nem 10% (dez por cento) dos cerca de 10 mil instrumentos de convênios e contratos de repasses celebrados, devido à carência de auditores no órgão.

Nas duas casas do Legislativo Federal, os órgãos de controle efetuam o exame integral dos ajustes e emitem relatórios e certificados de auditoria para subsidiar a apreciação das mesas diretoras, órgãos competentes para aprovar as prestações de contas de convênios e contratos de repasse.

Observa-se que os procedimentos adotados pela SECIN/CD comparados com os demais órgãos de controle interno apresenta-se como mais seguro, em relação aos órgãos que não adotam a prática do exame prévio pelo órgão fiscalizador porque além do duplo grau de controle, é possível examinar todos os ajustes, em razão de existirem poucos convênios vigentes. Por outro lado, por serem examinados pelo órgão de Contabilidade e pelo de Controle Interno, a atuação deste

constitui um retrabalho da análise feita pelo órgão contábil, ocasionando eventuais conflitos de competência entre os dois órgãos.

Considerando que são poucos os convênios atualmente em vigor, no âmbito da Câmara dos Deputados, a comparação entre os órgãos pesquisados permite inferir que é perfeitamente possível que a Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados pode examinar as prestações contas dos ajustes com maior celeridade e eficiência, adotando-se, dentre outras as seguintes medidas:

- sugerir a criação de carreira específica de auditores, concursados e treinados, com lotação exclusiva no órgão, com a finalidade de aperfeiçoar a independência e autonomia do Controle Interno ;
- analisar previamente as concessões e os instrumentos de celebração de convênios e contratos de repasse acompanhando em conjunto com o órgão de contabilidade a execução por meio do SICONV, conforme previsão no Decreto nº 6.170/07;
- exigir nos acordos que os recursos transferidos sejam movimentados em conta bancária única e que os pagamentos das compras, obras e serviços se deem exclusivamente por meio de crédito em conta corrente dos fornecedores, conforme estabelecido pelo Decreto nº 6.170/07;
- efetuar acordos de cooperação com outros órgãos públicos, no âmbito do Governo Federal e dos Estados, visando troca de informações e acesso a bancos de dados que permitam um controle efetivo sobre a documentação fiscal comprobatória das despesas, sobre a capacidade financeira e a idoneidade dos convenientes;
- selecionar para exame apenas as prestações de contas que apresentem maior relevância e risco da ocorrência de erros, fraudes e outras irregularidades;

- concluir o trabalho de elaboração do Manual de Auditoria da SECIN, definindo detalhadamente os principais procedimentos que devem ser adotados na apreciação de prestação de contas de convênios;
- evitar a celebração de convênios e contratos de repasse quando existir outros meios de se transferir os recursos diretamente a órgão público vinculado ao interessado, a exemplo de transferências destinadas à área de saúde, vislumbrada pela atual Administração; e
- assumir diretamente as despesas com as entidades vinculadas aos parlamentares, ao invés e celebrar convênios, como sugerido pelo DEFIN no Processo CD nº 226.078/07, com fulcro no Parecer da Segunda Câmara do TCU no Processo TC 021.410/94-1, Ata nº 02/97.

No âmbito da Administração Pública Federal, notadamente no Poder Executivo, observa-se que são necessárias outras medidas que aperfeiçoam o controle dos recursos transferidos por meio de convênios e contratos de repasse, além de se exigir o cumprimento daquelas já implementadas pelos normativos em vigor, tais como:

- estruturar os órgãos concedentes ou contratantes com pessoal qualificado e treinado em número adequado para acompanhar todas as fases dos ajustes ou descentralizar os recursos exclusivamente por meio de contrato de repasse;
- dotar o SICONV de todas as funcionalidades previstas nos normativos que disciplinam as transferências voluntárias do Governo Federal o mais rápido possível, já que nem todas as operações estão disponíveis eletronicamente, ressaltando-se a necessidade de integração total com os demais sistemas estruturadores e com o sistema bancário e implantação de certificação digital,
- aperfeiçoar e divulgar os incentivos à fiscalização dos convênios e instrumentos e contratos de repasse pela sociedade, fornecendo “cartilhas” e outros materiais informativos sobre as transferências voluntárias aos

municípios, às suas escolas e entidades representativas dos diversos seguimentos da sociedade;

- consolidar as normas que tratam de transferências voluntárias, dando maior legitimidade para aplicar severas penalidades aos responsáveis por desvios, fraudes e outras irregularidades;
- aperfeiçoar a distribuição das receitas públicas no Orçamento-Geral da União, dando aos municípios uma maior fatia das receitas e maior responsabilidade ao administradores de recursos públicos;
- restringir as emendas orçamentárias individuais dos parlamentares ao Orçamento-Geral da União, privilegiando as apresentadas pelas Comissões Permanentes e pelas bancadas partidárias regionais, com o objetivo de atingir os interesses da sociedade e não os redutos eleitorais de alguns parlamentares.

## **6 CONCLUSÃO**

### **6.1 Inovações no disciplinamento dos convênios e contratos de repasse**

O Decreto nº 6.170/07 e a Portaria Interministerial nº 127/08 introduziram novos avanços no disciplinamento da utilização de recursos da União por meio de convênios e contratos de repasse, com a finalidade de aperfeiçoar os controles, evitar desvios, fraudes e corrupção, notadamente quanto às transferências de recursos a entidades privadas, abrangendo os seguintes aspectos:

- vedação de transferências a entidades públicas ou particulares que tenham como dirigentes membros de poder ou seus familiares (artigo 2º);
- exigência de cadastro prévio das entidades privadas sem fins lucrativos no SICONV, caso queiram celebrar convênios ou contratos de repasse com a Administração Pública Federal. Esse cadastramento pode ser feito junto a quaisquer órgãos ou entidades concedentes de recursos públicos descentralizados, atendidas as condições estabelecidas pelo órgão central do Sistema (art. 3º);
- possibilidade de seleção de entidades e projetos por meio de chamamento público, estabelecendo-se critérios objetivos para aferição da qualificação técnica e capacidade operacional do conveniente (artigos 4º e 5º);
- obrigatoriedade de que o convênio ou contrato de repasse contenha cláusula que preveja a forma de fiscalização do ajuste, podendo ser feito por meio de outro órgão público (artigo 6º);
- exigência de que a descentralização de recursos públicos para obras seja feita por meio de contrato de repasses, exceto quando o concedente tiver estrutura para acompanhá-las (art.8º);
- obrigatoriedade de que os pagamentos feitos pelos convenientes ou contratantes sejam feitos exclusivamente por meio de crédito na conta corrente do fornecedor dos bens ou serviços contratados (artigo 10º, § 1º);
- definição quanto à forma de as entidades privadas contratar bens e serviços, exigindo-se no mínimo cotação prévia de preços no mercado e

atendimento aos princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade (artigo 12);

- obrigação de que os concedentes ou contratantes padronizem aqueles objetos mais frequentes de convênios e contratos de repasses (artigo 14);
- possibilidade de se fazerem aquisições de bens de forma centralizada, distribuindo-os aos convenientes, quando se tratar de bens previamente padronizados pelo órgão (artigo 15).

## **6.2 Avaliação da segurança e eficácia dos procedimentos de análise de prestação de contas de convênios e contratos de repasse**

Passados mais de dois anos da edição do Decreto nº 6.170/07 ainda não se pode afirmar que houve melhora nos controles dos convênios e contratos de repasses firmados no âmbito do Poder Executivo porque não existem dados disponíveis de avaliação, conforme verificou-se em pesquisas junto aos sítios do TCU, do Portal dos Convênios e da CGU.

No âmbito da Câmara dos Deputados, observa-se que o disciplinamento dado pela Resolução/CD nº 29/04 carece de atualização, objetivo específico da pesquisa. Referida norma para acompanhar os avanços da legislação infralegal do Poder Executivo precisa incluir aqueles principais aspectos que alteraram o disciplinamento da matéria, referidos no subtítulo anterior, regulados pelo Decreto nº 6.170/07 e pela Portaria Interministerial MPO/MF/MCT nº 127/08.

Ademais a Resolução/CD nº 29/04 disciplinou o assunto limitando a celebração de convênios com entidades elencadas na norma, carecendo de previsão para acordo com outras entidades, sempre que a Administração da Casa julgar conveniente e atendendo aos interesses dos partícipes e da sociedade.

No que se refere à análise das prestações de contas de convênios e contratos de repasse da Câmara dos Deputados, observa-se na pesquisa que o duplo controle exercido pelo DEFIN e pela SECIN se complementam, diferenciando-se do controle exclusivo de análise dos órgãos de controle interno do Senado Federal e da Funasa. A dupla fiscalização na Câmara dos Deputados se assemelha aos trabalhos da Diretoria-Geral de Contabilidade da Subsecretaria de Fazenda do Distrito Federal e da

Controladoria-Geral da CGDF, no âmbito do Distrito Federal. Embora não haja participação de um órgão de contabilidade, há também dupla atuação no controle dos recursos descentralizados na Presidência da República por meio de análise prévia dos órgãos gestores de convênios e contratos de repasses e por intermédio de auditorias da Secin/PR.

### **6.3 Resposta à questão da pesquisa**

A pesquisa junto aos órgãos de controle interno permite afirmar que a Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados pode tornar seus procedimentos de análise de prestações de contas de convênios e contratos de repasse mais célere e seguros, sem necessidade de se examinar integralmente todos os processos, nem analisar todos os documentos apresentados, dada a confiabilidade dos pareceres e relatórios técnicos apresentados previamente pelos órgãos fiscalizadores dos ajustes.

Entretanto, é necessário utilizar as técnicas de auditorias adequadas para seleção dos ajustes a serem incluídos no seu Plano Interno de Auditoria e que nos processos auditados sejam selecionadas amostras da documentação apresentada para minuciosas conferências. A respeito dos principais tipos de auditoria e das técnicas mais utilizadas, ver o apêndice “B” do presente trabalho.

Não se fez notar muitas boas práticas em funcionamento nos órgãos de Controle Interno pesquisados. Nota-se que desde a criação esses órgãos já sofreram mudanças em suas estruturas e ainda estão num estágio inicial de adaptação às novas exigências e atribuições constitucionais. Uma boa prática que todos buscam e que, pelo menos no âmbito da Câmara dos Deputados tem sido muito difícil de se concretizar é a celebração de acordos de cooperação com outros órgãos públicos para troca de informações, experiências e acesso a bancos de dados que facilitem a análise de documentos fiscais. No Governo do Distrito Federal, uma boa prática de auditoria foi a elaboração do Manual de Auditoria da CGDF aprovado pela Portaria/CGDF nº 21, de 31/03/08, entretanto por ser um instrumento recente, suas orientações ainda não estão totalmente cumpridas, conforme orientações colhidas no órgão.

No âmbito da SECIN/CD, outras medidas podem ser tomadas para solução do problema objeto da pesquisa, tornando o trabalho de análise de prestação de contas mais célere e eficiente, tais como:

a) utilizar o SICONV como prevê o Decreto nº 6.170/07 para acompanhamento prévio e concomitante dos ajustes celebrados;

b) firmar acordos de cooperação com órgãos e entidades da Administração Federal e com entes federados para troca de informações e acesso a bancos de dados que permitam o cruzamento de informações que contribuam para o aperfeiçoamento dos controles;

c) sugerir atualização do disciplinamento de transferências voluntárias no âmbito da Câmara dos Deputados, especialmente quanto à obrigatoriedade de que os convenientes ou contratantes movimentem os recursos do ajuste em uma conta bancária exclusiva e que os pagamentos das compras e da contratação de obras e serviços se dê estritamente por meio de crédito em conta corrente do fornecedor;

d) analisar previamente os atos de concessão e celebração de convênios e contratos de repasse firmados pela Câmara dos Deputados, manifestando-se quanto às justificativas do ajuste e quanto à possibilidade de a Casa assumir diretamente as despesas quando os interessados forem entidades ligadas a parlamentares como foi sugerido pelo TCU no Processo nº 021.410/94-1 - Ata nº 02/97;

e) concluir a elaboração do seu Manual de Auditoria, estabelecendo as técnicas mais adequadas e os critérios objetivos e detalhados do exame das prestações de contas de sua competência;

f) sugerir que as transferências voluntárias da Casa se realizem diretamente a órgãos públicos federais, quando tratar-se de interessados que se vinculem a ministérios ou órgãos da Administração Direta. A destinação de recursos a entidade da área de saúde, por exemplo, seria realizada por meio de repasse ao Ministério da Saúde; e



g) firmar parcerias com outros órgãos de controle interno, especialmente com o TCU e Senado Federal para fins estudos, troca de experiências e boas práticas de auditoria e com a finalidade de criar uma rede de controle, conforme prevê a Constituição Federal.

## BIBLIOGRAFIA

- AGUIAR, Ubiratan *et al.* Convênios e Tomadas de Contas Especiais. Manual Prático 3ª Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.
- BITTENCOURT, Sidney. Manual de Convênios Administrativos. 1ª ed. Rio de Janeiro: Temas & Ideias Editora, 2005.
- BRASIL. Manual da Legislação Federal sobre Convênios da União – Orientações aos Municípios - outubro de 2008, [www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)
- BRASIL. Relatório da CPMI “das ambulâncias”. Brasília – dezembro de 2006 - Volumes I e II : [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Convênios e outros repasses / Tribunal de Contas da União. – 2. ed. Brasília : Secretaria-Geral de Controle Externo, 2008.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2008. [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)
- CANDEIA, Remilson Soares. Convênios Celebrados com a União e suas Prestações de Contas. São Paulo : Editora NDJ , 2005.
- CASTRO, Domingos Poubel de. Auditoria e Controle Governamental na Administração Pública. São Paulo: Editora Atlas, 2008.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. Direito Administrativo. 19ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tomada de Contas Especial – Processo e Procedimento nos Tribunais de Contas e na Administração Pública. 2ª ed. Brasília Jurídica, 2004.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativo, 8ª Ed. São Paulo : Dialética, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 24ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

m da Administração Financeira Pública. 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

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

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Tese de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: “Avaliação Legislativa no Brasil”. São Paulo, 2008. [www.teses.usp.br/teses](http://www.teses.usp.br/teses) - acesso em 30/10/2009

SILVA, José Afonso da . Curso de Direito Constitucional Positivo. 8ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

### **Legislação**

BRASIL, Constituição Federal, de 04 de outubro de 1988. República Federativa do Brasil, Brasília.

BRASIL, Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. República Federativa do Brasil, Brasília.

BRASIL, Lei 4.320, de 17 de março de 1964. República Federativa do Brasil, Brasília.

BRASIL, Lei 8.443, de 16 de julho de 1992. República Federativa do Brasil, Brasília.

BRASIL, Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. República Federativa do Brasil, Brasília.

BRASIL, Lei 9.452, de 20 de março de 1997. República Federativa do Brasil, Brasília.

BRASIL, Lei 11.768, de 14 de agosto de 2008. República Federativa do Brasil, Brasília.

BRASIL, Lei 12.017, de 13 de agosto de 2009. República Federativa do Brasil, Brasília.

BRASIL, Resolução 9, de 29 de janeiro de 1997, do Senado Federal, Brasília.

BRASIL, Resolução 29, de 22 de dezembro de 2004, da Câmara dos Deputados.

BRASIL, Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. República Federativa do Brasil, Brasília.

BRASIL, Decreto 93.872, de 23 de dezembro de 1986. República Federativa do Brasil, Brasília.

BRASIL, Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007. República Federativa do Brasil, Brasília.

BRASIL, Portaria Interministerial MPOG/MF/MCT 127, de 29 de maio de 2008. República Federativa do Brasil, Brasília.

BRASIL. Distrito Federal. Decreto 24.582, de 5 de abril de 2005, Brasília.

## APÊNDICE “A”

### Tomada de Contas Especial

A Tomada de Contas Especial (TCE) é um processo formal, com rito próprio, que objetiva apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar danos ao erário, com vista ao imediato ressarcimento. Está disciplinada pelo Decreto-Lei nº 200/67, pela Lei Orgânica do TCU, Lei nº 8.443/92, pelo Regimento Interno daquela Corte de Contas e pela IN/TCU nº 56/07.

A TCE relativa a convênios e contratos de repasse contém regras específicas nos artigos 63 a 65 da Portaria Interministerial nº 127/08. É uma medida extrema que, segundo o § 1º daquele artigo, deverá ser instaurada depois de esgotadas todas as providências administrativas internas, no caso de não ser apresentada a prestação de contas do convênio ou contrato de repasse, no prazo fixado no ajuste, ou em razão de ela não ser aprovada, em decorrência dos motivos elencados nas alíneas “a” e “h” do inciso II do § 1º do artigo acima citado. A competência para instauração de TCE, no âmbito Federal, é do administrador público, de acordo com o artigo 8º da Lei nº 8.443/92.<sup>29</sup>

A TCE será instaurada, ainda, por determinação dos órgãos de Controle Interno ou do Tribunal de Contas da União, no caso de omissão da autoridade competente.

Segundo Aguiar *et al* (2008, p. 135), a TCE instaurada pela autoridade administrativa tem natureza de inquérito administrativo, sem obrigatoriedade de serem observados os princípios da ampla defesa e do contraditório. Entretanto, deve-se notificar o responsável pelo débito, na forma do artigo 26 da Lei nº 9.784/99, alertando-o para a possibilidade de instauração do procedimento, das sanções a que está sujeito e solicitando a documentação necessária ou a própria prestação de contas.

---

<sup>29</sup> 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

De acordo com Aguiar *et al* (2008, p. 138), a TCE instaurada pelo TCU, ao realizar uma auditoria, analisar denúncia ou representação, tem por objetivo realizar diligência ou inspeções para esclarecimento de dúvidas e, caso seja caracterizado o dano ao erário, converterá o processo em TCE, por decisão do Plenário ou de qualquer de suas Câmaras, para apurar o prejuízo, a data da ocorrência e o nome dos responsáveis, nos termos do artigo 47 da Lei nº 8.443/92. Segundo o autor, Ministro do TCU, além da omissão no dever de prestar contas, são instauradas TCE originárias de convênios em razão de sobrepreço, por superfaturamento, pela não execução do bem pactuado, pela ausência de nexos entre as despesas realizadas e o objeto do ajuste e por motivo de desvio de finalidade.

Cabe ressaltar que a IN/TCU nº 56/07 fixou o valor de R\$23.000,00 como limite a partir do qual se instaura TCE, por motivos de racionalidade administrativa e economia processual, pondo fim também à TCE simplificada, que era analisada juntamente com as prestações de contas anuais, como esclarece o pronunciamento do relator do Acórdão do Plenário do TCU nº 2.647/07.<sup>30</sup> Essa alteração fez aumentar o número de cobranças administrativas da Casa, trazendo sérias dificuldades para o recebimento dívidas, sem a interferência do TCU, notadamente quando de responsabilidade de ex-parlamentares

A análise da TCE pelo órgão de controle interno consiste em conferir se todas as peças exigidas pela IN/TCU nº 56/07 estão nos autos; se está comprovada a existência e a descrição adequada dos danos ao erário; se foi identificado o responsável por eles; se houve as notificações ao responsável pelos prejuízos aos cofres públicos, na forma da lei, e se a autoridade administrativa do órgão ou entidade adotou todas as providências, tempestivamente, para apuração dos fatos.

---

tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

<sup>30</sup> Acórdão nº 2.647/2007/TCU/Plenário

16. Sob esse prisma, é importante ter em mente que a fixação do limite mínimo de R\$23.000,00, por meio da Decisão Normativa nº 80/2006, decorreu da aferição de que os custos para a condução de processos de TCE abaixo desse valor seriam superiores ao benefício de controle almejado.

17. Essa perspectiva conduz ao raciocínio lógico de que, via de regra, a instauração de tomada de contas especial simplificada, a fim de reaver débitos inferiores a R\$23.000,00, atenta contra a pretensa racionalidade administrativa e economia processual, haja vista que não se vislumbra o julgamento individualizado do processo para efeito de condenação e possíveis reflexos em nível eleitoral.

O exame da TCE pelo órgão de controle interno, segundo Fernandes (2004, p. 315-319) é obrigatório, sendo indispensável análise profunda dos autos, envidando esforços para restabelecer a regularidade da despesa e sua demonstração. Compete ao Controle Interno verificar a existência nos autos de todos os documentos exigidos no artigo 4º da IN/TCU nº 56/07. Verificada a consistência dos elementos juntados e atendidas as exigências da norma citada, o titular do controle interno emitirá seu parecer conclusivo, propondo que o processo seja julgado regular, regular com ressalva ou irregular, nos termos do artigo 16 da Lei Orgânica do TCU.

A fase denominada externa da TCE é a que, independentemente da origem, é encaminhada às unidades técnicas especializadas do TCU para exame preliminar do conteúdo, aferindo-se se está constituída por todas as peças exigidas pela IN/TCU nº 56/07.

Aguiar *et al* (2008, p. 149), ensina que todos os processos de TCE são distribuídos a um Ministro ou Ministro-Substituto para fins de saneamento, emissão de relatório e julgamento. A distribuição do processo de TCE obedece ao princípio a publicidade, da alternatividade e do sorteio. O julgamento é feito por qualquer um dos colegiados, Câmaras ou Plenário, após instrução da unidade técnica e parecer do Ministério Público, assegurando-se os princípios do contraditório e da ampla defesa.

## **APENDICE “B”**

### **B-1 As principais tipos de auditoria realizados pelos órgãos de controle interno no exame de prestação de contas de convênios e contratos de repasse**

A Auditoria de convênios e contratos de repasse, como as demais auditorias no setor público podem ser basicamente de três tipos:

- **Auditoria Financeira** (*financial audit*) é o exame das demonstrações financeiras, com o objetivo de certificar com segurança se as contas do órgão ou entidade expressam a fidelidade da situação financeira, patrimonial e do resultado da gestão.

- **Auditoria de Conformidade (*compliance audit*):** tem por objetivo verificar a conformidade dos atos e fatos da gestão com as normas, com a doutrina e a jurisprudência dominante. É a mais utilizada na fiscalização dos convênios e contratos de repasse, avalia os aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, com a finalidade de avaliar a confiabilidade dos controles internos e detectar a existência de fraudes e desvios de recursos públicos.
- **Auditoria de desempenho ou operacional ou de resultado<sup>31</sup> (*performance audit*):** tem por objetivo examinar as ações de governo quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia. O foco dessa auditoria é o processo de gestão nos seus diversos aspectos: planejamento, organização, procedimentos operacionais e acompanhamento gerencial, inclusive quanto aos seus resultados em termos de metas alcançadas.

Segundo o Manual de Auditoria de Desempenho do TCU, nesse tipo de auditoria são examinados, dentre outros, os seguintes aspectos:

- como os órgãos e entidades públicas adquirem, protegem e utilizam seus recursos;
- as causas de práticas antieconômicas e ineficientes;
- o cumprimento das metas previstas;
- o cumprimento das práticas recomendadas pela legislação para aquisição de bens e serviços;
  - a adequação das aquisições no que se refere aos prazos, à quantidade, ao tipo, à qualidade e aos preços;
  - a extensão do cumprimento das metas previstas pela administração ou legislação pertinente.

## **B-2 Técnicas de auditoria mais utilizadas no controle dos ajustes**

- **Exame documental:** nas prestações de contas de convênios e instrumentos congêneres consiste em examinar se as transações realizadas estão devidamente comprovadas documentalmente, se os documentos comprobatórios das transações são idôneos, se foram gerados por pessoas competentes para isso e se há adequação das transações com os objetivos estabelecidos no ajuste. A análise de documentos além de certificar a legalidade deles permite identificar erros, vícios, rasuras, simulações e outras falhas que comprometam a regularidade das contas em exame.

---

<sup>31</sup> TCU - Manual de Auditoria de Desempenho da SAUDI/SEGECEX - 1998, p.14.



- **Conferência de cálculos:** no exame das prestações de contas de convênios e contratos de repasses consiste em efetuar os próprios cálculos e confrontá-los com aqueles apresentados pelo convenente ou contratado.
- **Conciliação:** é uma técnica de auditoria bastante utilizada na análise de prestações de contas. Na conciliação o auditor confronta os registros do órgão ou entidade auditado com outras fontes externas. O exemplo mais comum é a conciliação bancária, em que se confronta todos os saques e pagamentos efetuados com o extrato bancário da conta específica do convênio ou contrato de repasse.
- **Entrevista:** é uma das técnicas mais usuais e mais eficiente em auditorias. Na fiscalização de convênios e contratos de repasse, consiste na formulação de perguntas aos auditados, geralmente com o escopo de colher dados para evidenciar os achados de auditoria. Pode ser estruturada, quando se utiliza formulário próprio ou não estruturada, quando é aplicada sem ele. Pode ser feita em contato direto, quando é possível, por meio telefônico, correio eletrônico, carta, fac-símile, etc.
- **Rastreamento:** é a técnica utilizada principalmente quando o auditor se depara com indícios de desvios e fraudes. Consiste em investigação minuciosa de documentos e cruzamento de informações, pesquisas a bancos de dados e na rede mundial de computadores, buscando em todos os setores e em outros órgãos procedimentos que tenham relação com os sinais indicativos de desvios e fraudes.
- **Circularização ou confirmação:** é uma técnica de auditoria bastante usual na fiscalização de convênios e contratos de repasse. Serve para confirmar atos e fatos praticados pelo gestor de recursos públicos. Os exemplos mais comuns são os pedidos de confirmação de saldos bancários juntos às instituições financeiras, confirmação de pagamentos e emissão de documentos fiscais pelos fornecedores, solicitação de informações da idoneidade de das notas fiscais e faturas juntos aos órgãos públicos responsáveis pela arrecadação tributária, etc.
- **Inspeção física:** é uma técnica de auditoria também utilizada na fiscalização de recursos descentralizados, quando é possível ao auditor vistoriar os bens adquiridos e as obras ou serviços contratados. É uma das técnicas mais eficazes na constatação dos desvios e fraudes, já que nesses casos fica fácil a evidenciação da inexistência da obra

ou serviço contratado ou a constatação de divergências em termos de quantidades, medidas e qualidade dos bens ou serviços entregues, comparando-se com o que foi acordado no instrumento de convênio ou contrato de repasse.

- **Observação:** é a técnica de auditoria que consiste em simples análise visual. Na fiscalização de convênios e contratos de repasse, normalmente só é aplicada em inspeções “in loco”, quando o auditor pode comparar as atividades previstas no ajuste ou nas normas com a sua efetiva execução.

- **Cruzamento de Informações ou triangulação:** é confronto de informações obtidas de outras fontes, cruzando-se as informações colhidas interna e externamente ao órgão ou entidade, por meio das diversas técnicas utilizadas, notadamente por meio de confirmações externas, com o objetivo de fortalecer a consistência dos achados de auditoria.