

Apostila

**Gestão de Convênios para
Concedentes**

Sumário

INTRODUÇÃO

UNIDADE I – CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA – CONCEITOS BÁSICOS – O SICONV

1. Marcos da Administração Pública	5
2. Introdução às Espécies de Transferências Voluntárias	12
3. Siconv	31

UNIDADE II – DIVULGAÇÃO, SELEÇÃO E FORMALIZAÇÃO DAS PARCERIAS INTERGOVERNAMENTAIS

4. Programas Padronizáveis e Não Padronizáveis	38
Procedimentos para a padronização de objetos	39
5. Chamamento Público	40
6. Condicionantes e Requisitos para a Celebração	44
7. Outros Requisitos Específicos	57
8. Contrapartida do Conveniente	60
9. Proposta de Trabalho e Plano de Trabalho	63
10. Plano de Trabalho, Projeto Básico ou Termo de Referência	70
11. Formalização do Termo de Convênio	75
12. Publicação do Convênio	81
13. Notificações Obrigatórias	82
14. Alteração do Convênio	83
15. Vedações sobre a Pactuação de Convênios	87

UNIDADE III - EXECUÇÃO DAS PARCERIAS GOVERNAMENTAIS

16. Execução: Considerações Iniciais	91
17. Vedações Previstas na Portaria Interministerial nº 424/2016 e na Lei de Diretrizes Orçamentárias	103
18. Condições para Liberação de Recursos	109
19. Movimentação de Recursos	111
20. Aplicação dos Recursos no Mercado Financeiro	113
21. Suspensão Parcial na Liberação de Recursos	113
22. Aquisição de Bens e Serviços com Recursos de Convênios	115
23. Destinação de Bens Adquiridos com Recursos de Convênios	117

24. Cuidados na Execução.....	120
25. Recolhimento dos Saldos Financeiros.....	121
26. Acompanhamento Físico-Financeiro do Convênio	122
27. Suspensão Definitiva na Liberação de Recursos.....	130
28. Rescisão e Denúncia do Convênio	131
UNIDADE IV – PRESTAÇÃO DE CONTAS E TOMADA DE CONTAS ESPECIAL	
29. Necessidade de Prestação de Contas.....	133
30. Composição da Prestação de Contas	137
31. Apresentação da Prestação de Contas.....	140
32. Análise Técnica e Financeira da Prestação de Contas	144
33. Prazos para Aprovação da Prestação de Contas.....	148
34. Providências – Prestação de Contas Aprovadas	149
35. Providências – Prestação de Contas Não Aprovadas	150
36. Providências – Atraso na Apresentação da Prestação de Contas	151
37. Instauração de Tomada de Contas Especial	152
38. Situações após Instauração da Tomada de Contas Especial – Resumo	158
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	160

INTRODUÇÃO

A boa e regular gestão das contas públicas favorece a eficiente e eficaz utilização de recursos públicos.

O ensino de convênios frequentemente se limita à fundamentação jurídico-doutrinária, que, nem sempre, garante a solução dos problemas enfrentados no cotidiano dos órgãos públicos. O presente material enfoca aspectos teóricos e práticos da rotina administrativa dos convênios federais – celebração, execução, prestação de contas e tomada de contas especial –, abordando, inclusive, de forma preliminar, aspectos gerais e princípios da administração pública, os quais são necessários para a compreensão de todo o processo no âmbito da União Federal.

A base legal e normativa apresentada será norteadas pelas disposições da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, ato conjunto dos Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda e da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, em obediência ao contido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e suas alterações posteriores, em especial o Decreto nº 8.943, de 27 de dezembro de 2016.

Cabe ressaltar que o assunto aqui tratado está sujeito a rápidas desatualizações diante de cada Lei de Diretrizes Orçamentárias Anual, de decisões judiciais, de entendimentos do Tribunal de Contas da União e da Comissão Gestora do Siconv. Além disso, é importante frisar que as orientações passadas nesta publicação não objetivam substituir aquelas emanadas da unidade jurídica do treinando, ao se deparar com situações-limite, concretas, vividas pelo leitor no cotidiano de seu trabalho.



UNIDADE I – CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA – CONCEITOS BÁSICOS – O SICONV

1. Marcos da Administração Pública

Princípios Constitucionais da Administração Pública

A administração pública é regida por regras e princípios. As regras se realizam por meio de atos legais e normativos. Os princípios são fundamentados em valores, que permeiam a administração pública e, por vezes, estão explicitados em normas, como diversos princípios constitucionais e legais¹, outras vezes são apreendidos dessas próprias normas. De maneira geral, pode-se afirmar que as regras têm natureza concreta, enquanto os princípios têm natureza mais abstrata, são providos de um alto grau de generalidade, por isso, mais abertos a interpretações. É por meio dessa interpretação que o princípio se torna passível de ser aplicado ao caso concreto (ESPÍNDOLA, 2002).

O Direito Administrativo deve ser interpretado não somente à luz das regras, senão, também, ao farol dos princípios, sendo que o gênero norma jurídica é composto pelos princípios e regras, essas duas espécies com força cogente aos intérpretes.²

Assim, os princípios básicos constitucionais que regem a administração pública federal encontram-se presentes no dia a dia da gestão pública e estão consubstanciados no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Esses princípios regem todos os atos e fatos praticados pelos agentes públicos. Entre outros, destacam-se os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência³.

¹ Os princípios permeiam toda a Constituição Federal, podendo ser encontrados princípios que regem o Direito Penal, o Direito Processual Penal, o Direito Administrativo, o Direito Tributário, o Direito Financeiro, entre outros. Como exemplo de princípios encontrados em atos legais, citamos a Lei do Processo Administrativo – Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 –, e a Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

² Essa a essência do princípio da juridicidade (Parecer Nº 01/2013/Camarapermanenteconvenios/PGF/AGU).

³ Com o objetivo de dar maior concretude a esses princípios, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, menciona alguns critérios importantes, cujo conteúdo é apresentado em conjunto com essa explanação para permitir maior compreensão desses princípios.

a) Legalidade

Todos os atos e fatos administrativos⁴ devem estar baseados em legislação. Ao agente público só é permitido fazer ou deixar de fazer conforme disposição legal. Isso quer dizer que todos os atos praticados pelos agentes públicos têm de estar previstos na legislação. Mais do que isso, deixar de cumprir os dispositivos legais impõe ao agente público sanções administrativas, civis e penais, dependendo do ato praticado ou da omissão verificada, em especial quando resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros⁵. Importante citar ainda o teor do Parecer nº 1.087/PGFN/2004:

“A constitucionalização dos princípios gerais de Direito ocasionou o declínio da hegemonia do princípio da legalidade, que durante muito tempo reinou sozinho e absoluto, ao passo que propiciou a ascensão do princípio da juridicidade da Administração [...] não sendo mais possível solucionar os conflitos com a Administração Pública apenas à luz da legalidade”.

b) Impessoalidade

Todos os atos e fatos administrativos não podem estar vinculados a interesses de caráter pessoal ou dirigidos de uma forma pessoal⁶. Se o fim último da

⁴ Segundo Hely Lopes Meirelles (2002): “Ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da administração pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria”. Há de se lembrar de que todo ato praticado pela administração pública tem que ter como fim último o bem comum. Mais, o ato administrativo para ser legítimo deve preencher os requisitos essenciais: tem que ser emanado pela autoridade competente (competência); tem que ter como objetivo o interesse comum (finalidade); tem que explicitar “a razão de direito ou de fato que determina ou autoriza a realização do fato administrativo” (motivo); tem que ter a forma estabelecida em lei; e tem que ter por objeto “a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas ou atividades sujeitas à ação do Poder Público”.

O fato administrativo, por sua vez, é a realização material do ato administrativo, é a “materialização da vontade administrativa”. Conforme leciona o mestre Hely (2002): “O fato administrativo resulta sempre do ato administrativo que o determina”.

Ainda sobre o assunto, veja o que dispõem os incisos II (finalidade), III (objeto), VII (motivo), VIII e IX (forma), do parágrafo único do art. 2º e arts. 11 a 18 (competência), arts. 22 a 25 (forma), art. 50 (motivo) da Lei nº 9.784/99.

⁵ Nesse sentido, a Lei nº 9.784/99 estabelece, no inciso I do art. 2º, que, nos processos administrativos, deverá ser observada a “atuação conforme a lei e o direito”. Com relação à conduta dos servidores públicos, veja também o inciso III do art. 116 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

⁶ Importante ressaltar o que dispõe o § 1º do art. 37 da CF/88: “A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”. Com relação ao uso dos recursos federais repassados a entes e entidades por meio de transferências voluntárias, pactuados por meio de convênios, há de se observar, em especial, o uso desses recursos com o objetivo de evitar que sejam utilizados em atos, serviços ou campanhas feitas para promoção pessoal, à conta desses recursos públicos, o que constitui

administração pública é prestar serviços públicos, esses serviços têm de ser colocados à disposição de toda a coletividade e não de um indivíduo em particular. Além disso, vale lembrar que há dispositivo legal expresso que veda a promoção pessoal de agentes ou autoridades⁷.

c) *Moralidade*

Os atos e fatos administrativos deverão ser revestidos dos aspectos morais, devendo o agente público não apenas distinguir o legal do ilegal, mas também o bem do mal, o justo do injusto, o conveniente do inconveniente, o oportuno do inoportuno, enfim, atuar segundo padrões de honestidade, decoro e boa-fé, observando o elemento ético de sua conduta⁸.

d) *Publicidade*

Todos os procedimentos administrativos deverão estar revestidos de toda publicidade possível, a fim de dar transparência a esses procedimentos e, ao mesmo tempo, dar uma satisfação à sociedade⁹.

e) *Eficiência*

O uso dos recursos públicos impõe que o problema atacado seja resolvido e o resultado esperado pela sociedade seja completamente atingido com eficiência, sem dispensar a economicidade. Destaca-se o princípio da eficiência no sentido de que o resultado (objetivo cumprido) deve ser perseguido com prioridade¹⁰. Para Hely Lopes Meirelles (2002), “O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”.¹¹

ato de improbidade administrativa, conforme o que determina o inciso I do art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

⁷ Inciso III do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Veja também os incisos VIII, IX, XI, XIII, XVI do art. 117 da Lei nº 8.112/90.

⁸ Inciso IV do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784. Veja também os incisos I, II, V, VII e IX, do art. 116 e incisos I, V, VIII, IX, XII, XV e XVIII do art. 117 da Lei nº 8.112/90.

⁹ O inciso VI do parágrafo único da Lei nº 9.784/99 impõe que, nos processos administrativos, seja observada a “divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição”.

¹⁰ Veja o inciso VII do art. 116 da Lei nº 8.112/90.

¹¹ Além da eficiência, destaque-se que a Constituição Federal de 1988, nos arts. 70 e 74, consagrou, ainda, os princípios da eficácia, da efetividade e da economicidade da gestão pública. Esses princípios constituem relevantes instrumentos para definição de indicadores de gestão, fonte de informação gerencial e de controle, que podem ser assim definidos, conforme Castro e Garcia (2004):

- “eficiência: demonstra a forma como a unidade está utilizando os recursos disponíveis para realizar um conjunto de ações/operações que visam atingir um propósito de trabalho previamente programado. Assim, o conceito de eficiência sempre vai estar associado ao uso dos recursos disponíveis em relação aos produtos e serviços finais elaborados. Eficiência é o rendimento efetivo sem gasto desnecessário;

É importante ressaltar que ferir os princípios da administração pública pode levar o indivíduo a responder administrativa, civil e criminalmente, conforme o caso, podendo ser processado por improbidade administrativa¹².

Não podemos nos esquivar também dos princípios implícitos, com destaque para razoabilidade e proporcionalidade, derivados do princípio do devido processo legal. Não são raras as decisões do Poder Judiciário anulando atos discricionários do administrado público, mas que tiveram vícios desproporcionais ou desarrazoados.

Princípios Fundamentais da Administração Pública Brasileira a partir do Decreto-Lei nº 200/1967

Como foi observado no tópico anterior, os princípios que regem a administração pública constituem pedras fundamentais da ação dos agentes públicos e encontram-se estabelecidos na Constituição Federal e em dispositivos legais. Nesse contexto, não se pode deixar de mencionar os princípios estabelecidos pelo Decreto-Lei nº 200/1967, norteadores da ação governamental.

De acordo com o artigo 6º do Decreto-Lei nº 200/1967, as atividades da administração federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

- ◆ planejamento;
- ◆ coordenação;
- ◆ descentralização;
- ◆ delegação de competência;
- ◆ controle.

Do Planejamento – art. 7º do Dec. Lei nº 200/1967

-
- eficácia: permite dimensionar o grau de alcance e de atingimento de metas ou resultados que se esperam com determinado projeto, atividade ou programa a ser executado;
 - efetividade: mede o impacto de uma programação em termos de solução de problemas. Complementando a eficácia que está ligada à meta, a efetividade está ligada à solução do problema que gerou o objetivo;
 - economicidade: mostra a atenção da gestão com o bom uso (qualitativo) dos recursos financeiros, por definição, escassos, desde a adequação da proposta orçamentária das metas (vinculação à realidade) a serem atingidas, passando pela coerência com os preços de mercado, o desenvolvimento de fontes alternativas de receita e a obtenção dos menores custos por produto (*output*) gerado (captação de recursos)”.

¹² Conforme o art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992: “Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições”.

O governo obedecerá ao planejamento que vise promover o desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional, norteando-se por meio planos e programas gerais, setoriais e regionais elaborados por órgãos de planejamento sob a orientação e a coordenação superior do Presidente da República, cabendo a cada ministro de Estado orientar e dirigir a elaboração do programa setorial e regional correspondente a seu ministério¹³.

Da Coordenação – art. 8º - Dec. Lei nº 200/1967

“As atividades da Administração Federal e, especialmente, a execução dos planos e programas de governo, serão objeto de permanente coordenação.”

“§ 1º - A coordenação será exercida em todos os níveis da administração.....”

Da Descentralização – art. 10 - Dec. Lei nº 200/1967:

“A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.”

“A descentralização será posta em prática em três planos principais:

a)

*b) da administração Federal para a das unidades federadas quando estejam devidamente aparelhadas e **mediante convênio**;*

“§ 5º - Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.”

§ 6º- Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão o controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios.

Da Delegação de Competência - art. 11 Dec. Lei nº 200/1967

¹³ O princípio fundamental do planejamento foi alçado à esfera constitucional, conforme o contido no art. 127 da CF/88:

“Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”.

“A delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-se na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.”

Parágrafo único - Art. 12 – O ato de delegação indicará com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação.

Atualmente, as normas sobre delegação de competência foram objeto da Lei nº 9.784/1999¹⁴, que veda a delegação de atos relativos: à edição de atos de caráter normativo; à decisão de recursos administrativos; às matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade. Ressalte-se que o art. 14 desse normativo dispõe que: “O ato de delegação especificará as matérias e poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, a duração e os objetivos da delegação e o recurso cabível, podendo conter ressalva de exercício da atribuição delegada”; e ainda que: “As decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado”.

Nesse sentido, sempre que uma autoridade for signatária de um ato administrativo, por delegação, deverá cumprir esses requisitos, sob o risco de comprometer a licitude do respectivo ato.

Do Controle – art. 12 Dec. Lei nº 200/1967

¹⁴Art. 11. A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos.

Art. 12. Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se à delegação de competência dos órgãos colegiados aos respectivos presidentes.

Art. 13. Não podem ser objeto de delegação:

I - a edição de atos de caráter normativo;

II - a decisão de recursos administrativos;

III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

Art. 14. O ato de delegação e sua revogação deverão ser publicados no meio oficial.

§ 1º O ato de delegação especificará as matérias e poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, a duração e os objetivos da delegação e o recurso cabível, podendo conter ressalva de exercício da atribuição delegada.

§ 2º O ato de delegação é revogável a qualquer tempo pela autoridade delegante.

§ 3º As decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

Art. 15. Será permitida, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a avocação temporária de competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior.

Art. 16. Os órgãos e entidades administrativas divulgarão publicamente os locais das respectivas sedes e, quando conveniente, a unidade fundacional competente em matéria de interesse especial.

Art. 17. Inexistindo competência legal específica, o processo administrativo deverá ser iniciado perante a autoridade de menor grau hierárquico para decidir.”

“O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos ...”

O Decreto-Lei nº 200/1967, de forma didática, explicitou os níveis de controle a serem exercidos no exercício da função pública. Apesar de o assunto ser objeto de dispositivos constitucionais e legais atuais, a matéria não perdeu a sua finalidade, como se pode verificar:

“a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado.” Esse dispositivo trata precisamente dos controles internos administrativos ou controle no seu estado primário, em que ocorre a ação. É de responsabilidade de cada agente público.

“b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares”. São os controles de responsabilidade dos órgãos sistêmicos, tendo o Decreto-Lei nº 200/1967 tratado, por exemplo, no § 3º do art. 23, do “sistema de administração financeira, contabilidade e auditoria”.

“c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios de cada poder”.

Nesse sentido, sempre que uma autoridade comparecer a um ato administrativo como signatária, por delegação, deverá cumprir com esses requisitos, sob o risco de comprometer a licitude do respectivo ato.

Atualmente, os arts. 70 a 75 da Carta Magna instituíram o controle externo, a ser exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e o “sistema de controle interno de cada Poder”¹⁵.

Na atualidade, uma nova leitura desses princípios estatuídos pelo Decreto-Lei nº 200/1967 pode ser feita, conforme se infere do texto de Castro e Garcia (2004)¹⁶:

“Os Princípios Fundamentais expressos para a Administração Pública passaram a ser: PLANEJAMENTO, como o estudo e o estabelecimento das diretrizes e metas que deverão orientar a ação governamental. COORDENAÇÃO é a harmonização das atividades administrativas, submetendo-as ao que foi planejado, com vistas a evitar a duplicidade de atuação, a dispersão de recursos e a divergência de soluções. DESCENTRALIZAÇÃO é o descongestionamento da Administração através da desconcentração, delegação de execução do serviço público e execução indireta das obras e serviços. DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA é a transferência de atribuições decisórias a subordinados, visando a assegurar maior rapidez e objetividade às decisões. CONTROLE é a verificação do cumprimento das finalidades, qualidade e rendimento na execução das atribuições e da observância das normas pertinentes”.

¹⁵ A Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, regulamenta o controle externo, no que diz respeito ao Tribunal de Contas da União. Por sua vez, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal é objeto da Lei nº 10.180, de 5 de fevereiro de 2001.

¹⁶ CASTRO, Domingos Poubel de; GARCIA, Leice Maria. *Contabilidade Pública no Governo Federal*. São Paulo: Ed. Atlas S.A., 2004.

2. Introdução às Espécies de Transferências Voluntárias

2.1. Conceitos básicos

O § 1º do art. 1º do Decreto nº 6.170/2007, com alterações posteriores, disciplina uma série de conceitos sobre nosso tema de estudo. A Portaria Interministerial nº 424/2016, em seu § 1º do art. 1º, amplia os conceitos com mais riqueza de detalhes. Seguem abaixo os principais conceitos que envolvem nosso tema em conformidade com a portaria interministerial citada:

I – Acompanhamento *	Atividade de monitoramento da execução física das metas, etapas e fases do objeto pactuado nos instrumentos, a ser realizada pelo concedente ou pela mandatária.
II – Beneficiários finais	População diretamente favorecida pelos investimentos.
III – Bens remanescentes *	Equipamentos e materiais permanentes adquiridos com recursos dos instrumentos necessários à consecução do objeto, mas que não se incorporam a esse.
IV – Concedente (conceito mais amplo que o adotado nas normas anteriores)	Órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos, verificação da conformidade financeira, acompanhamento da execução e avaliação do cumprimento do objeto do instrumento.
V – Conformidade financeira*	Aferição da execução financeira do objeto pactuado em relação ao previsto no plano de trabalho e no projeto básico, realizada pelo concedente ou pela mandatária de forma contínua, durante toda a vigência do instrumento, com registro de eventuais impropriedades ou irregularidades no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv).
VI – Contrato de repasse	Instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros processa-se por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União.
VII - Contrato administrativo de execução ou fornecimento (CTEF)	Instrumento jurídico que disciplina a execução de obra, fornecimento de bem ou serviço, regulado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e demais normas pertinentes à matéria, tendo como contratante o ente que figura como conveniente.
VIII – Contrato de prestação de serviços (CPS)	Instrumento jurídico que regula a prestação de serviços realizados pela mandatária da União a favor do concedente, que deve conter as atribuições delegadas, as limitações do mandato e a forma de remuneração pelos serviços.
IX – Consórcio público	Pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.
X – Conveniente (a nova legislação aglutinou os conceitos anteriores de conveniente e contratante)	Órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a administração pública federal pactua a execução de programas, projetos e atividades de

	interesse recíproco por meio de convênio ou contrato de repasse.
XI – Convênio (A NOVA LEGISLAÇÃO UTILIZOU UMA LINGUAGEM MAIS CONCISA NESSE CONCEITO)	Instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros de órgãos ou entidades da administração pública federal, direta ou indireta, para órgãos ou entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de projeto ou atividade de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.
XII – Convênio de receita*	Ajuste em que órgãos e entidades federais figuram como convenentes, recebendo recursos para executar programas estaduais ou municipais, ou os órgãos da administração direta, programas a cargo da entidade da administração indireta, sob regime de mútua cooperação, na forma do § 3º do art. 1º do Decreto nº 6.170, de 2007.
XIII – Estudo de concepção e de alternativas de projeto*	Peças técnicas utilizadas para descrever as alternativas estudadas e justificar a solução de engenharia adotada, tomando por base aspectos técnicos, econômicos, sociais e ambientais.
XIV – Etapa ou fase	Divisão existente na execução de uma meta.
XV – Fiscalização*	Atividade que deve ser realizada de modo sistemático pelo convenente e seus prepostos, com a finalidade de verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas em todos os seus aspectos.
XVI – Interveniente ¹⁷	Órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta de qualquer esfera de governo, ou entidade privada que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio.
XVII – Instrumentos*	Convênios e contratos de repasse.
XVIII – Mandatárias ¹⁸	Instituições e agências financeiras federais que celebram e operacionalizam, em nome da União, os instrumentos regulados por esta portaria.
XIX – Meta	Parcela quantificável do objeto descrita no Plano de Trabalho.
XX - Objeto	O produto do convênio ou contrato de repasse ou termo de cooperação, observados o programa de trabalho e as suas

¹⁷ Portaria Interministerial nº 424/2016, art. 1º, § 8º Na hipótese de o instrumento vir a ser firmado por entidade ou órgão de Estado, do Distrito Federal ou de Município, o ente federado ao qual esteja vinculado ou subordinado deverá participar como interveniente no instrumento a ser celebrado, salvo se o representante legal da entidade ou do órgão tiver competência, conforme as normas locais, para assinar o instrumento.

¹⁸ Portaria Interministerial nº 424/2016, art. 1º, § 4º: Caso a mandatária não detenha capacidade técnica necessária ao regular acompanhamento da aplicação dos recursos transferidos, figurará, no contrato de repasse, na qualidade de interveniente, outra instituição pública ou privada a quem caberá o mencionado acompanhamento.

	finalidades.
XXI – Ordem bancária de transferências voluntárias (OBTV)*	Minuta da ordem bancária de pagamento de despesa dos instrumentos, encaminhada virtualmente pelo Siconv ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), mediante autorização do gestor financeiro e do ordenador de despesa do convenente, ambos previamente cadastrados no Siconv, para posterior envio, pelo próprio Siafi, à instituição bancária que efetuará o crédito na conta corrente do beneficiário final da despesa.
XXII – Órgãos de controle*	Instituições vinculadas aos Poderes Executivo e Legislativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que possuem designação constitucional para orientar, auditar, fiscalizar e acompanhar a execução dos projetos e atividades de governo nos aspectos de legalidade, eficácia, economicidade e eficiência.
XXIII – Padronização do objeto*	Estabelecimento de modelos ou critérios a serem seguidos nos instrumentos que visem ao atingimento de objetivo similar, definidos pelo concedente, especialmente quanto às características do objeto e ao seu custo.
XXIV – Plano de trabalho*	Peça processual integrante dos instrumentos, que evidencia o detalhamento do objeto, da justificativa, dos cronogramas físico e financeiro, do plano de aplicação das despesas, bem como das informações da conta corrente específica, dos partícipes e dos seus representantes.
XXV – Prestação de contas financeira*	Procedimento de acompanhamento sistemático da conformidade financeira, considerando o início e o fim da vigência dos instrumentos.
XXVI – Prestação de contas técnica*	Procedimento de análise dos elementos que comprovam, sob os aspectos técnicos, a execução integral do objeto e o alcance dos resultados previstos nos instrumentos.
XXVII - 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.
XXVIII - Proponente	Órgão ou entidade pública ou privada, sem fins lucrativos, credenciada que manifeste, por meio de proposta ou plano de trabalho, interesse em firmar instrumento regulado por esta portaria.
XXIX – Proposta de trabalho*	Peça processual inicial utilizada para manifestação formal dos órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, interessados em celebrar os instrumentos regulamentados por esta portaria, cujo conteúdo contempla a descrição do objeto; a

	justificativa; a indicação do público-alvo; a estimativa dos recursos do concedente; e contrapartida e as informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente.
XXX – Reprogramação*	Procedimento que visa ao aceite, pelo concedente ou mandatária, de pequenos ajustes ou adequações no instrumento pactuado, vedada a descaracterização total ou parcial do objeto do contrato.
XXXI – Síntese do projeto aprovado (SPA)*	Formulário padronizado contendo os elementos básicos necessários para descrever e quantificar os principais componentes do projeto de engenharia aceito pela mandatária, quando o objeto do instrumento incluir obras e serviços de engenharia.
XXXII - Termo aditivo	Instrumento que tenha por objetivo a modificação do instrumento já celebrado, vedada a alteração do objeto aprovado.
XXXIII – Termo de parceria	Instrumento jurídico previsto na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, para transferência de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos que possua a qualificação como organização da sociedade civil de interesse público (Oscip).
XXXIV - Termo de referência	Documento apresentado quando o objeto do instrumento envolver aquisição de bens ou prestação de serviços, que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado da região onde será executado o objeto, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto.
XXXV – Unidade executora	Órgão ou entidade da administração pública, das esferas estadual, distrital ou municipal, sobre o qual pode recair a responsabilidade pela execução dos objetos definidos nos instrumentos de que trata esta portaria, a critério do conveniente, desde que aprovado previamente pelo concedente, devendo ser considerado como partícipe no instrumento.

***Conceitos novos ou mais bem elaborados, que foram incorporados explicitamente na Portaria Interministerial nº 424/2016.**

2.2 Transferências Voluntárias: Espécies e Diferenças

O que são Transferências Voluntárias?

As transferências voluntárias, consideradas no âmbito da gestão orçamentária e financeira dos recursos da União, têm seu conceito definido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como 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 constitucional¹⁹, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

A mesma LRF estabelece, na alínea "f" do inciso I do *caput* do art. 4º, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) disporá também sobre as "demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas".

Onde se encontram as orientações primordiais para obtenção de recursos das transferências voluntárias?

A legislação sobre nosso tema não é consolidada. As normas legais e infralegais são dispersas. Podemos destacar os seguintes marcos legais:

- a) **Lei nº 9.790/1999 e Decreto nº 3.100/1999**: dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip) e institui e disciplina o termo de parceria.
- b) **Lei complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal**: conceitua as transferências voluntárias, faz exigência de que a lei de diretrizes orçamentárias trate a questão das transferências ao setor público e ao setor privado, exige a gestão fiscal responsável e transparente dos gestores que lidam com o dinheiro público.
- c) **Decreto nº 6.170/2007 e alterações posteriores**, em o **Decreto nº 8.643/2016**: cria o Siconv, estabelece as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, conceitua o termo de execução descentralizada (TED).
- d) **Lei nº 13.019/2014 e Decreto nº 8.726/2016**: esse é o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Cria as figuras dos termos de fomento e colaboração para as relações do poder público com o setor privado não lucrativo (as organizações não governamentais).
- e) **Lei nº 13.408/2016 – Lei de Diretrizes Orçamentárias**: por determinação da LRF traz seções específicas sobre as transferências voluntárias e transferências ao setor privado, elenca regras e exceções sobre a gestão dos recursos tratados

¹⁹ As transferências constitucionais obrigatórias para Estados, DF e Municípios também se destacam como importante fonte de receita a esses entes federativos. Mais informações sobre tais transferências, a exemplo dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, podem ser obtidas nas cartilhas específicas da Secretaria do Tesouro Nacional em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/cartilhas>

via instrumentos de transferências, entre outras exigências relativas a publicidade, transparência e a boa gestão dos recursos públicos.

- f) **Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016**, ato conjunto previsto no Decreto nº 6.170/2007, oriundo dos Ministério do Planejamento, Fazenda e Controle e Transparência, que regulamenta as transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse e, em especial, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011, que até então disciplinava o tema.

Nesse contexto, destacamos a legislação concernente aos convênios e instrumentos similares, como o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 e a Portaria Interministerial nº 424/2016, constituindo-se como os normativos básicos para o estudo dos convênios federais e dos contratos de repasse. Logo em seu artigo inicial, o referido decreto tenta consolidar em nomenclatura própria e única as descentralizações de recursos da União:

"Art. 1º Este decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União".
(Redação dada pelo Decreto nº 8.180/2013)

O Decreto nº 6.170/2007 foi significativamente alterado pelo Decreto nº 8.943, de 27 de dezembro de 2016.

Que inovações trouxe o Decreto nº 8.943/2016?

- Consolidação de conceitos tratando da forma de relacionamento entre os entes e entidades que tiverem interesse em pactuar com o Governo Federal, envolvendo, além do convênio e o contrato de repasse, os termos de execução descentralizada.
- Simplificação de procedimentos para cadastramento de interessados no Sistema de Gestão de Convênios do Governo Federal (Siconv).
- Esclarecimentos sobre forma de estipular contrapartida financeira, possibilidade da contrapartida em bens e serviços para entidades privadas sem fins lucrativos.
- Regras de transparência e publicidade no Siconv.
- Esclarecimentos quanto à possibilidade de reequilíbrio econômico e financeiro dos convênios e contratos de repasse vigentes, inclusive com redução de metas e etapas, sem perda da funcionalidade do objeto. Uso de índices de preços no reequilíbrio.

2.3 Contratos de Repasse

O **Contrato de Repasse** é o instrumento utilizado para descentralização de recursos financeiros destinados à execução de programas governamentais da União para estados, municípios e Distrito Federal, por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais federais. Esse tipo de transferência está disciplinado pelo Decreto nº 1.819, de 16 de fevereiro de 1996.

Art. 1º As transferências de recursos da União, consignadas na lei orçamentária anual ou referentes a créditos adicionais para Estados, Distrito Federal ou Municípios, a qualquer título, inclusive sob a forma de subvenções, auxílios ou contribuições, serão realizadas mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, observadas as disposições legais pertinentes.

Art. 2º As transferências de que trata o artigo anterior poderão ser feitas por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais federais, que atuarão como mandatárias da União.

Parágrafo único. Na hipótese deste artigo o ministério competente para a execução do programa ou projeto deverá firmar, com a instituição ou agência financeira escolhida, o respectivo instrumento de cooperação, em que serão fixados, entre outros, os limites de poderes outorgados.

Para bem compreender o contrato de repasse, é importante observar que há duas relações contratuais:

- ♦ PRIMEIRA RELAÇÃO: entre o órgão federal e a instituição financeira escolhida (mandatária da União), com o objetivo de que essa execute o programa, projeto, atividade ou evento, de competência do respectivo órgão federal, concernentes às políticas públicas sob sua responsabilidade.
- ♦ SEGUNDA RELAÇÃO: dá-se entre essa instituição financeira e o ente ou entidade executora do projeto, atividade ou evento, por meio do contrato de repasse.

Exemplo:

Repasse efetuados pelo Ministério das Cidades por intermédio da Caixa Econômica Federal, para execução do Programa Construção de Casas Populares.

Complementarmente, convém trazer os conceitos básicos derivados do **Decreto nº 6.170/2007**:

- ♦ Contrato de repasse: instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatários da União.

- ♦ **Contratante:** órgão ou entidade da administração pública direta e indireta da União que pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento, por intermédio de instituição financeira federal (mandatária), mediante a celebração de contrato de repasse.
- ♦ **Contratado:** órgão ou entidade da administração pública direta e indireta, de qualquer esfera de governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a administração federal pactua a execução de contrato de repasse.

Acrescente-se, ainda, que o art. 8º do mesmo Decreto nº 6.170/2007 estabelece que:

Art. 8º. A execução de programa de trabalho que objetive a realização de obra será feita por meio de contrato de repasse, salvo quando o concedente dispuser de estrutura para acompanhar a execução do convênio.

Parágrafo único. Caso a instituição ou agente financeiro público federal não detenha capacidade técnica necessária ao regular acompanhamento da aplicação dos recursos transferidos, figurará, no contrato de repasse, na qualidade de interveniente, outra instituição pública ou privada a quem caberá o mencionado acompanhamento.

Assim, tornou-se obrigatória a execução de programa de governo por meio de contrato de repasse²⁰, quando envolver a realização de obra e o concedente não dispuser de estrutura para acompanhar a execução do convênio, ainda que a respectiva instituição financeira não detenha capacidade técnica para efetuar o acompanhamento, situação que poderá contar com outra instituição pública ou privada para fazer o acompanhamento.

2.4 Termos de Parceria

O termo de parceria foi instituído pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, destinado à formação de vínculo entre o governo e as organizações da sociedade civil de interesse público, para o fomento e a execução de atividades consideradas de interesse público.

²⁰ Convém destacar que o contrato de repasse deve ser usado com preferência, consoante as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017: “Art. 86. As transferências financeiras para órgãos públicos e entidades públicas e privadas serão feitas preferencialmente por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais que, na impossibilidade de atuação do órgão concedente, poderão atuar como mandatárias da União para execução e supervisão, devendo a nota de empenho ser emitida até a data da assinatura do respectivo acordo, convênio, ajuste ou instrumento congênere.”.

Essa Lei foi complementada e regulamentada pelos seguintes dispositivos legais: Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999; e Portaria-MJ nº 361, de 27 de julho de 1999.

Esse novo arcabouço legal foi resultado do trabalho de um grupo de organizações da sociedade civil, em parceria com o Governo Federal e o Congresso Nacional, articulado pelo Conselho da Comunidade Solidária.

O que se buscou com a edição da Lei nº 9.790/1999:

Mais agilidade - processo de qualificação menos oneroso.

Abrangência institucional – reconhecimento de organizações cujas áreas de atuação social não eram contempladas legalmente.

O acesso a recursos públicos tornou-se menos burocrático e com maior controle público e social.

Mecanismos de planejamento, avaliação e controle dos projetos que envolvem recursos públicos (gestão estratégica).

Reduzir os custos operacionais.

Agilizar os procedimentos para o reconhecimento institucional.

Diferenciar, no terceiro setor, as organizações que efetivamente têm finalidade pública, cuja atuação se dá no espaço público não estatal.

O que é termo de parceria?

É um instrumento jurídico para a realização de parcerias unicamente entre o poder público e as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip) para o fomento e execução de projetos. O termo de parceria consolida um acordo de cooperação entre os partícipes e constitui uma alternativa ao convênio para a realização de projetos entre as Oscip e órgãos das três esferas de governos. Os procedimentos utilizados para a celebração do termo de parceria são mais simples do que aqueles utilizados para se firmar um convênio.

Meios para se firmar parcerias

O órgão estatal terá que manifestar interesse em promover a parceria com a Oscip e indicará as áreas nas quais deseja firmar parcerias, assim como os requisitos técnicos e operacionais para sua realização. Poderá ser feito por meio de concurso de projeto, que é uma forma mais democrática, transparente e eficiente de escolha da entidade executora do projeto.

A Oscip também pode propor a parceria, apresentando seu projeto ao órgão estatal.

A decisão final sobre a efetivação da parceria será sempre da administração, que atestará com antecedência a regularidade do funcionamento da Oscip.

Quem pode firmar parcerias?

Conforme o art. 3º da Lei nº 9.790/1999, podem firmar parcerias organizações que se dedicam a:

I - promoção da assistência social;

II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

V - promoção da segurança alimentar e nutricional;

VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII - promoção do voluntariado;

VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

Quem não pode firmar parcerias?

Não podem firmar parcerias, pelo fato de não serem passíveis de qualificação como organizações da sociedade civil de interesse público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º da mesma Lei:

I - as sociedades comerciais;

II - os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional;

III - as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais;

IV - as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações;

V - as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios;

VI - as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados;

VII - as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras;

VIII - as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras;

IX - as organizações sociais;

X - as cooperativas;

XI - as fundações públicas;

XII - as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas;

XIII - as organizações creditícias que tenham quaisquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal.

Os recursos recebidos por uma Oscip estão sujeitos à prestação de contas ao órgão transferidor. A legislação que trata da matéria (Lei nº 9.780/1999 e Decreto nº 3.100/2000) explicita esse tema e exige a seguinte documentação na composição da prestação de contas:

- ◆ Relatório de execução do objeto contendo comparativo das metas com os respectivos resultados.
- ◆ Balanço patrimonial e mutações do patrimônio social.
- ◆ Demonstrativos dos gastos e receitas realizadas.
- ◆ Parecer e relatório de auditoria independente, nos casos em que o montante de recursos envolvidos for maior ou igual a R\$ 600.000,00.
- ◆ Publicação pela Oscip, na imprensa oficial, de demonstrativo da sua execução física e financeira.
- ◆ A prestação de contas deverá ser feita por um contador registrado no Conselho Regional de Contabilidade.

2.5 Convênios

São os instrumentos disciplinadores da transferência de recursos públicos, tendo, por objeto, a execução indireta de programas do Governo Federal ou de programas aprovados por ele; como partes integrantes, de um lado a União, representada por um dos seus órgãos, e de outro o Governo do Distrito Federal, os estados, os municípios, as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as fundações ou organizações particulares sem fins lucrativos, sempre com interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Tanto o convênio, como o termo de parceria e o contrato de repasse assumem importante significado por serem não só instrumentos de descentralização financeira, como também disciplinadores das relações entre os órgãos/entidades envolvidas, visto que, em suas origens, caberia à administração pública federal direta e indireta a execução do programa de trabalho cuja implementação foi transferida, sempre na busca dos resultados esperados pela sociedade.

Diferenciação entre convênios e contratos administrativos

Segundo Hely Lopes Meirelles²¹, contrato administrativo é “o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou com outra entidade administrativa, para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração”. No contrato administrativo há sempre a intenção de obtenção de alguma vantagem, além do próprio objeto.

Para Maria Sylvia Zanella di Pietro, “o convênio tem em comum com o contrato o fato de ser um acordo de vontades. Mas é um acordo de vontades com características próprias”. Além de ressaltar que a Lei dos Contratos Administrativos (a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) aplica-se aos convênios “no que couber”, registra as diferenças entre um e outro instituto, as quais, somadas às características dos convênios, são sintetizadas a seguir:

ITEM	CONVÊNIO	CONTRATO
INTERESSES DOS ENVOLVIDOS	Recíprocos: os partícipes desejam o bem comum, não se admitindo vantagem outra que não seja o objeto.	Opostos e contraditórios: o contratante espera o bem ou serviço e o contratado, a remuneração devida.
OBJETIVOS DOS ENVOLVIDOS	Os partícipes almejam objetivos institucionais comuns.	Objetivos particulares.
INTERESSES	Mútua colaboração para alcançar o bem comum.	Interesses antagônicos, em sentidos opostos.
REMUNERAÇÃO	Feita antecipadamente.	Feita após a entrega do bem ou serviço.
DESTINO DA REMUNERAÇÃO	Vinculado ao objeto do ajuste.	Incorporado ao patrimônio do contratado, que pode aplicá-lo dentro de premissas próprias.
PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS RECURSOS	Exigida, sob os aspectos físicos e financeiros.	Não exigida, bastando o “atesto” do recebimento do bem ou serviço, quando da entrega da fatura.

Assim, além da observação daqueles pressupostos, devem-se responder às questões abaixo:

- ♦ O caso concreto é uma execução descentralizada de programa de governo (projeto/atividade) ou é um evento de interesse recíproco?
- ♦ O regime é de mútua cooperação?
- ♦ A competência é comum ou concorrente entre as partes?
- ♦ O objeto “aproveita” a ambos?

²¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32ª. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2006.

Se as respostas forem positivas, está configurado o convênio. Se, ao contrário, as respostas forem negativas, pode-se estar diante de:

- ♦ **uma mera prestação de serviços** (atendimento de necessidades do próprio concedente), com a criação/fornecimento de insumos/instrumentos que só seriam utilizados futuramente, na execução dos citados programas, caracterizando, dessa forma, uma consultoria²²;
- ♦ **ações futuras**²³; ou, ainda,
- ♦ **prestação de serviço simples** (conforme definição constante do art. 6º da Lei nº 8.666/1993).

Exemplo

Foi celebrado convênio entre a Eletronorte (Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A.) e a Fadesp (Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa), cujo escopo era o desenvolvimento de pesquisas com vistas à elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (Rima), da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. O ministro-relator, em voto preparatório ao Acórdão nº 010/2002 – TCU – Plenário²⁴, traz alguns esclarecimentos, dos quais se destacam os seguintes:

1. “O convênio é, portanto, a via de ajuste utilizada pelas partes quando existe um objetivo em comum a ser alcançado”. A doutrina administrativa, pelo magistério de Maria Sylvia Zanella di Pietro, retira-lhe o condão de contrato administrativo, para assim defini-lo: *“é uma forma de ajuste entre o poder público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração”*.
2. “O ajuste na modalidade convênio entre a Administração Pública e entidades privadas (destaque-se que a Fadesp é pessoa jurídica de direito privado), só é possível como forma de fomento e não como meio de delegação de serviço público, conforme a melhor doutrina. *Entende-se por fomento a atividade administrativa que auxilia a iniciativa privada na utilidade pública, seja através de financiamentos, favores fiscais, desapropriações ou subvenções, etc.”*.

²² Entendidos como tal os instrumentos “celebrados com pessoas físicas ou jurídicas, mediante os quais os contratados obrigam-se a fornecer produto de natureza intelectual para uso do órgão ou entidade contratante com o objetivo de subsidiar a tomada de decisão”.

²³ Vide Decisão/TCU/nº 330/2002-Plenário

²⁴ Para conhecer o Acórdão nº 010/2002 – TCU – Plenário na íntegra, acesse <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>

3. “No caso presente, não é a Fadesp que procura a Eletronorte para obter auxílios financeiros ou subvenções. Esse convênio não expressa uma mútua colaboração ou uma forma de fomentar a iniciativa privada. Os interesses existentes nele são o da Eletronorte pela execução de um serviço, o EIA/Rima, essencial para obter licença ambiental para construção da usina; e o da Fadesp relativamente à contraprestação pecuniária.”

4. “Assim sendo, concluímos que no ajuste firmado entre a Eletronorte e a Fadesp, o objeto é a prestação de serviços – elaboração do EIA/Rima da UHE Belo Monte, não se identificando a mútua colaboração para atender a uma finalidade comum, como exige o instrumento convênio. Portanto, apesar de o meio utilizado levar o nome de convênio, o instrumento mais adequado, no presente caso, é o do contrato de prestação de serviços.”

5. “Como visto, os objetivos das partes são claramente distintos, não estando, portanto, presentes as condições *sine qua non* para a celebração do instrumento de convênio, quais sejam, a existência de interesse recíproco entre os partícipes e a execução sob o regime de mútua cooperação, como estatuído no art. 48, *caput*, e parágrafo único do Decreto nº 93.872/1986...”

6. “Não obstante as cláusulas transcritas mencionarem a mútua colaboração ante o repasse de recursos pela Eletronorte, pode-se aduzir, sem qualquer dúvida, que, de um lado a Eletronorte almeja o objeto do acordo que são o EIA e o Rima, sem os quais não obterá o licenciamento ambiental, que viabilizará a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e, de outro lado, a Fadesp visa à retribuição do seu trabalho, ou seja, sua contraprestação, que é o pagamento em quatro parcelas, de acordo com os serviços executados. Dessa forma, de menor importância se mostra o nome que se deu ao instrumento pactuado, quando de fato e de direito o ajuste perpetrado tem a natureza jurídica de contrato administrativo, subordinado à Lei 8.666/1993” (grifos nossos).

Além das diferenças citadas no exemplo acima, outros importantes aspectos de diversificação entre os convênios e os contratos administrativos são:

a) a obrigatoriedade de serem prestadas contas dos recursos recebidos mediante as transferências via convênios (o que não ocorre com os contratos administrativos), na forma estabelecida nos normativos pertinentes, considerando informações **físicas**, com

o intuito de avaliar o desenvolvimento do projeto, o cumprimento do objeto pactuado e o atingimento dos objetivos; e **financeiras**, com o objetivo de avaliar a regularidade da aplicação dos recursos repassados;

b) a transferência dos valores correspondentes às despesas a serem realizadas normalmente é feita antecipadamente, antes da efetiva execução, diferentemente dos contratos administrativos, em que o pagamento antecipado é vedado, exceto em situações especialíssimas, previstas no art. 38 do Decreto nº 93.872/1986.

JULGADO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Determinação ao Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) para que celebre convênios exclusivamente nos casos em que haja interesse recíproco e mútua cooperação, evitando casos similares ao Convênio nº 750489/2010, com indícios de fuga ao procedimento licitatório, contrariando o disposto no art. 2º da Lei nº 8.666/1993, e o art. 1º, § 1º, inciso I, do Decreto nº 6.170/2007 (item 9.6.2, TC-027.934/2011-0, **Acórdão nº 12.503/2016-2ª Câmara**).

2.5.1 Convênios Firmados com Consórcio Público

O CONSÓRCIO PÚBLICO é a pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Convém destacar os artigos 1º e 2º desse instrumento legal, com os grifos necessários:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.

*§ 1º **O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.***

§ 2º A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.

§ 3º Os consórcios públicos, na área de saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS.

Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

§ 1º Para o cumprimento de seus objetivos, **o consórcio público poderá:**

I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;

II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e

III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

§ 2º Os consórcios públicos poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado.

§ 3º Os consórcios públicos poderão outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor.

Com relação aos convênios pactuados entre órgãos federais e consórcios públicos, além da previsão contida no inciso I do parágrafo único do Art. 2º do citado Decreto nº 6.170/2007, o assunto foi objeto da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 (arts. 13 a 15).

Art. 13. Os órgãos e entidades da Administração Pública federal darão preferência às transferências voluntárias para Estados, Distrito Federal e Municípios, cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos, constituídos segundo o disposto na Lei nº 11.10/2005.

Art. 14. A celebração do convênio com consórcio público para a transferência de recursos da União está condicionada ao atendimento, pelos entes federativos consorciados, das exigências legais aplicáveis, sendo vedada sua celebração, bem como a liberação de quaisquer parcelas de recursos, caso exista alguma irregularidade por parte de qualquer dos entes consorciados.

Art. 15. Os Estados, os Municípios e o Distrito Federal poderão executar o objeto do convênio ou contrato de repasse celebrado com a União por meio de consórcio público a que estejam associados.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no caput, o instrumento de convênio ou contrato de repasse poderá indicar o consórcio público como responsável pela execução, sem prejuízo das responsabilidades dos convenentes.

Diante desses dispositivos, observa-se que o consorciamento de entes federativos é admitido para fins de pactuação de convênios com órgãos federais, sendo que a inadimplência de um dos membros do consórcio impede a liberação de recursos financeiros pendentes de serem repassados aos demais membros.

2.6 Termo de Execução Descentralizada

O que é termo de execução descentralizada?

É um instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática para a administração pública federal para outro órgão federal da mesma natureza ou autarquia, fundação pública ou empresa estatal dependente, conforme previsto no inciso III, § 1º do art. 1º do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, alterado pelo Decreto nº 8.180, de 30 de dezembro de 2013.

O art. 12-A, do Decreto nº 6.170, estabelece que a celebração de termo de execução descentralizada atenderá à execução da descrição da ação orçamentária prevista no programa de trabalho e poderá ter as seguintes finalidades:

- I – execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, em regime de mútua colaboração;
- II – realização de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora dos recursos;
- III – execução de ações que se encontram organizadas em sistema e que são coordenadas e supervisionadas por um órgão central; ou
- IV – ressarcimento de despesas.

No § 1º do art. 12-A do mesmo decreto é esclarecido que a celebração de termo de execução descentralizada nas hipóteses dos incisos I a III do *caput* configura delegação de competência para a unidade descentralizada promover a execução de programas, atividades ou ações previstas no orçamento da unidade descentralizadora.

Já para o inciso IV do *caput*, o § 2º esclarece que, para os casos de ressarcimento de despesas entre órgão ou entidades da administração pública federal, poderá ser dispensada a formalização de termo de execução descentralizada.

No mesmo normativo, no seu art. 12-B, resta esclarecido que o termo de execução descentralizada observará o disposto no Decreto nº 825, de 28 de maio de 1993, e sua aplicação poderá ser disciplinada suplementarmente por ato conjunto do MPOG, CGU e MF.

A Portaria Conjunta nº 8/2012, de 07 de novembro de 2012, do Ministério do Planejamento e Gestão, Ministério da Fazenda e da Controladoria Geral da União, evidencia a

simplificação do Governo Federal no tratamento a ser dado nas relações entre os órgãos e entidades integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, mediante o termo de execução descentralizada, destacando a MINUTA PADRÃO a ser utilizada, nesses casos, conforme descrito abaixo:

(MINUTA PADRONIZADA)

TERMO DE COOPERAÇÃO PARA DESCENTRALIZAÇÃO DE CRÉDITO Nº , DE DE

I - Identificação: (Título/Objeto da despesa)

II - UG/Gestão-Repassadora e UG/Gestão-Recebedora

III - Justificativa: (Motivação/Clientela/Cronograma físico)

IV - Relação entre as Partes: (Descrição e prestação de contas das atividades)

V - Previsão Orçamentária: (Detalhamento orçamentário com previsão de desembolso) - Programa de trabalho/Projeto/Atividade, Fonte, Natureza da despesa, Valor (R\$ 1,00)

VI - Data e Assinaturas: Unidade descentralizadora, unidade descentralizada

2.7 Termo de Colaboração e Termo de Fomento

A Lei nº 13.019/2014 estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; **institui o termo de colaboração e o termo de fomento.**

Esse é um importante passo no disciplinamento legal das parcerias governamentais feitas com entidades privadas sem fins lucrativos. Essa Lei entra em vigor em janeiro de 2016 (após dois adiamentos), e a Secretaria Geral da Presidência da República está preparando decreto para regulamentar o assunto.

Seguem os conceitos trazidos pela lei supracitada:

TERMO DE COLABORAÇÃO: instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público propostas pela administração pública, sem prejuízo das definições atinentes ao contrato de gestão e ao termo de parceria, respectivamente, conforme as Leis nºs 9.637, de 15 de maio de 1998, e 9.790, de 23 de março de 1999.

TERMO DE FOMENTO: instrumento pelo qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, para a consecução de finalidades de interesse público propostas pelas organizações da sociedade civil, sem prejuízo das definições atinentes ao contrato de gestão e

ao termo de parceria, respectivamente, conforme as Leis nº 9.637, de 15 de maio de 1998, e 9.790, de 23 de março de 1999.

Os termos de fomento e colaboração não serão objeto de estudo no presente material, podendo ser objeto de publicações específicas da Enap.

3. SICONV

3.1 O Portal de Convênios – Siconv (www.convenios.gov.br)

Desde 1º de setembro de 2008, uma nova ferramenta de gestão foi introduzida no tema convênios federais: O Portal de Convênios – Siconv. O acesso ao portal poderá ser realizado por meio do link: www.convenios.gov.br.

O Portal de Convênios surgiu a partir de uma determinação do Tribunal de Contas da União (TCU), explicitada nos Acórdãos nº 788 e 2088/2006. Nos referidos acórdãos, o TCU determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) que apresentasse àquele tribunal um estudo técnico para implementação de sistema de informática em plataforma web que permitisse o acompanhamento *online* de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos/entidades, entes federados e entidades do setor privado, que pudesse ser acessado por qualquer cidadão, via rede mundial de computadores, contendo informações relativas aos instrumentos celebrados.

De acordo com a determinação do TCU, o sistema informatizado a ser implementado deveria permitir a identificação dos seguintes elementos característicos de um instrumento de convênio ou contrato de repasse:

- os dados da entidade conveniente;
- o parlamentar e a emenda orçamentária (se houver);
- o objeto pactuado;
- o plano de trabalho detalhado, inclusive custos previstos em nível de item/etapa/fase;
- os recursos transferidos e a transferir;
- o *status* do cronograma de execução física com indicação dos bens adquiridos, serviços ou obras executadas;
- as licitações realizadas e lances de todos os licitantes;
- o nome, CPF e localização dos beneficiários diretos;
- a execução financeira com as despesas executadas discriminadas analiticamente por fornecedor;
- formulário destinado à coleta de denúncias.

Os estudos culminaram na introdução de dispositivos na LDO para o exercício de 2008 – Lei nº 11.514 –, de 13 de agosto de 2007, cujo art. 21 estabelecia que:

"Art. 21. Os órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social deverão disponibilizar no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) informações referentes aos contratos e aos convênios firmados, com a identificação das respectivas categorias de programação.

§ 1º Os órgãos e entidades que decidirem manter sistemas próprios de controle de contratos e convênios deverão providenciar a transferência eletrônica de dados para o Siasg, mantendo-os atualizados mensalmente.

§ 2º No âmbito dos convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, firmados com órgãos ou entidades de direito público ou privado, o concedente deverá manter atualizados e divulgar na internet os dados referentes à execução física e financeira dos contratos, celebrados pelo convenente, cujo valor seja superior ao limite estabelecido no art. 23, inciso I, alínea "a", da Lei nº 8.666, de 1993, podendo a referida atualização ser delegada ao convenente".

Tal mandamento legal foi ratificado nas LDOs subsequentes, sendo que atualmente é ratificado na LDO/2017 – Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016, que estabelece em seu art. 17:

“Art. 17. Os órgãos e as entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento deverão disponibilizar no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) e no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), no que couber, informações referentes aos contratos e aos convênios ou instrumentos congêneres firmados, inclusive com o georreferenciamento das obras, e a identificação das respectivas categorias de programação e fontes de recursos quando se tratar de convênios ou instrumentos congêneres, observadas as normas estabelecidas pelo Poder Executivo”.

A partir das diretrizes da LDO, o Siconv foi regulamentado pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, tornando o seu uso obrigatório por todos os gestores de recursos públicos executados de forma descentralizada (convênios e similares).

O uso obrigatório do Siconv foi enfatizado nas alterações promovidas no Decreto nº 6.170, senão vejamos a redação dada ao seu art. 18-B, incluído no final de 2011:

“Art. 18-B. A partir de 16 de janeiro de 2012, todos os órgãos e entidades que realizem transferências de recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União por meio de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria, ainda não interligadas ao Siconv, deverão utilizar esse sistema.

Parágrafo único. Os órgãos e entidades que possuam sistema próprio de gestão de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria deverão promover a integração eletrônica dos dados relativos às suas transferências ao Siconv, passando a realizar diretamente nesse sistema os procedimentos de liberação de recursos, acompanhamento e fiscalização, execução e prestação de contas (Incluído pelo Decreto nº 7.641/2011).”

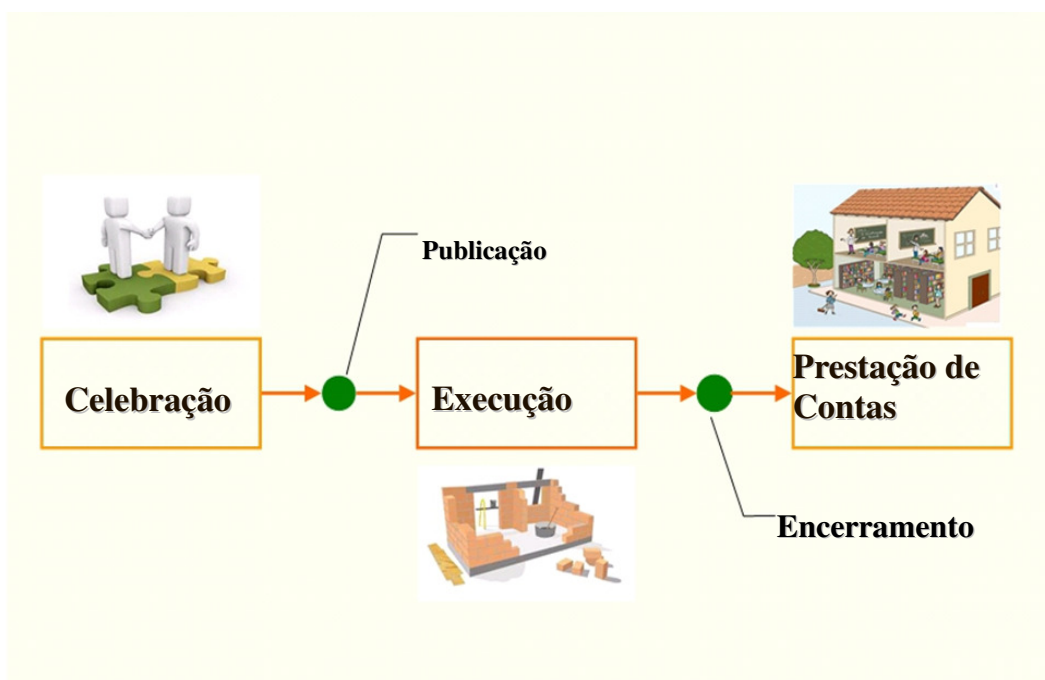
A introdução normativa do Siconv no ordenamento jurídico deu-se a partir do art. 13 do Decreto nº 6.170 de 2007, com as alterações introduzidas pelo Decreto nº 6.619/2008.

Por sua vez, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008, com as alterações introduzidas pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 342/2008,

dispõe, no art. 3º, que **os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão realizados no Siconv.** Tal obrigatoriedade foi mantida na Portaria Interministerial nº 507/2011, em vigor a partir de 1º de janeiro de 2012, como sucessora da citada Portaria Interministerial nº 127/2008. E mais recentemente com a Portaria Interministerial nº 424/2016, que revogou a 507/2011, mantem-se o mesmo padrão de uso do Siconv.

Vejamos o fluxo do processo no âmbito do Portal www.convenios.gov.br:

FLUXO OPERACIONAL

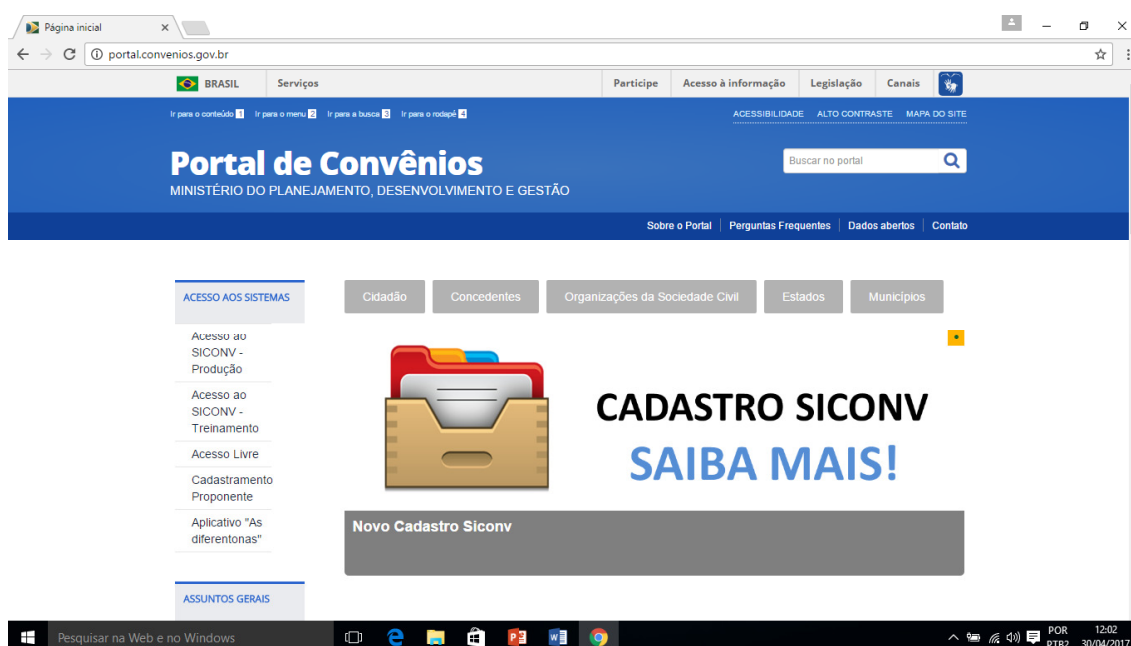


No portal, devem ser destacados vários aspectos, sendo relevante citarmos as seguintes funcionalidades:

- Possibilidade de acesso fácil pela sociedade em geral, objetivando a promoção da transparência.
- Integração com os sistemas estruturantes da administração pública federal (RFB, Siafi, CAIXA, BB, BNB, Basa, etc.).
- Criação de perfis de elegibilidade de convênio de acordo com as características do proponente.
- Existência de formulários para apresentação *online* de projetos, planos de trabalho, relatórios, conciliação bancária, prestação de contas, etc.
- Cadastramento dos entes federativos e entidades privadas sem fins lucrativos.
- Centralização de todas as informações no portal.
- Facilidade de ouvidoria (denúncias; fotos, etc).
- Registro de licitações, licitantes, vencedores dos certames, dirigentes, etc.
- Comando da transferência dos recursos pelo concedente.
- Comando dos pagamentos do conveniente pelo Portal dos Convênios. Integração diária com BB, Caixa, BNB e Basa.
- Prestação de contas.
- Tomada de contas especiais (processo administrativo para apuração de irregularidades, identificação dos responsáveis e quantificação do dano ao erário público).

Para ter acesso ao Portal dos Convênios, o usuário deverá estar habilitado no Siconv. Para tanto, deverá solicitar senha com perfil específico, junto ao cadastrador parcial do respectivo órgão.

ACESSO AO PORTAL: www.convenios.gov.br (tela inicial)



O TCU alertou no sentido de que os sucessivos **atrasos no cronograma de implementação do Siconv e do Portal de Convênios**, em todos os seus módulos previstos, estão postergando a conclusão dessas ferramentas e, em consequência, impedindo uma melhor gestão dos recursos públicos federais descentralizados, comprometendo os custos e os resultados de parcela dos programas de governo e propiciando a ocorrência de irregularidades na gestão orçamentária desses recursos objeto de transferências voluntárias a estados, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos (**Acórdão nº 3.304/2011-Plenário**).

O Governo Federal também disponibiliza informações sobre convênios firmados no **Portal da Transparência** (www.transparencia.gov.br), possibilitando, entre outras, as seguintes consultas:

- Convênios por estado/municípios: todos os convênios celebrados com instituições e entidades sediadas no município (separadas por estado e por municípios).
- Convênios por órgão concedente: todos os convênios relacionados pela unidade do Governo Federal que liberou os recursos.
- Últimas liberações da semana: relação dos recursos liberados por meio de convênios na última semana.
- Últimas liberações do mês: relação dos recursos liberados por meio de convênios no último mês.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA (www.transparencia.gov.br)

The screenshot displays the official website of the Portal da Transparência. The interface is clean and organized, with a prominent green header. The main navigation bar includes links for 'Perguntas frequentes', 'Contato', 'Glossário', 'Links', and 'Manual de navegação'. The central content area is divided into several functional sections, including 'CONSULTAS' on the left, a main content area with 'Despesas - Empenho, liquidação e pagamento' and 'Despesas - Pagamento' sections, and a right sidebar with 'Panel de Municípios', 'Receba Informações de Liberação de Convênios', and 'Banco de Preços'. The bottom of the page shows a Windows taskbar with the date 30/04/2017 and time 12:03.

3.2 Cadastramento de Entes Públicos e Entidades Privadas²⁵

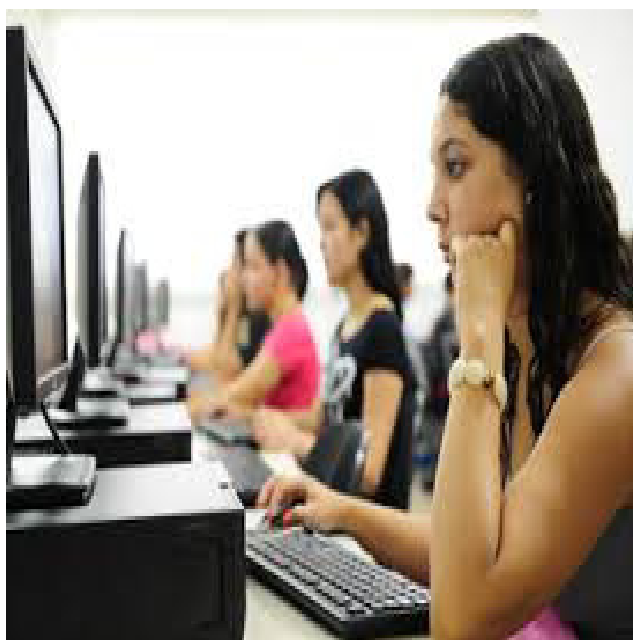
Para uso do portal se faz necessário cumprir algumas formalidades. Do ponto de vista do conveniente, a primeira etapa a ser alcançada é o CADASTRAMENTO do usuário, realizado diretamente no Siconv, o qual consiste basicamente na apresentação dos elementos básicos que compõem a instituição proponente de um instrumento de transferência:

Instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos	<ul style="list-style-type: none"> - Razão social - Endereço - Endereço eletrônico - Telefone - CNPJ - Relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e CPF de cada um deles, incluindo endereço eletrônico e telefone.
--	--

O cadastro²⁶ pode ser realizado em qualquer terminal de acesso à internet e permitirá acesso ao sistema e a operacionalização de todas as etapas e fases dos instrumentos regulados pela Portaria Interministerial nº 424/2016.

Os órgãos e entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos são responsáveis pelas informações inseridas no cadastramento e deverão atualizá-las sempre que houver modificação ou solicitação do próprio sistema.

As informações sobre cadastramento estão dispostas diretamente no Portal de Convênios, no link <<http://portal.convencios.gov.br/noticias/cadastro-no-siconv>>, cujo conteúdo é transcrito a seguir.



²⁵ A Portaria Interministerial nº 424/2016 extinguiu a etapa prévia de CREDENCIAMENTO no Siconv. Todos passam a realizar diretamente o CADASTRAMENTO no Portal.

²⁶ No portal do Siconv pode ser acessado o Manual de Cadastramento de Proponente, entre outros, disponibilizados no local.

CADASTRO NO SICONV

A partir de agora o próprio usuário com o perfil de "Cadastrador de entidade" poderá realizar ou atualizar o cadastro, diretamente no Sistema, sem a necessidade de validação da documentação em uma Unidade Cadastradora do SICONV.

Para realizar ou atualizar o cadastro, o usuário deverá:

Passo 1

Existem membros em sua entidade com perfil de "Cadastrador"?

Para verificar, acesse o [Portal dos Convênios](#) e clique no link "[Acesso Livre](#)".

Clique em "[Consultar Proponente](#)".

Coloque o CNPJ ou nome da entidade e clique em "Consultar".

Clique no nome da sua entidade.

Clique no link "Membro" localizado à esquerda. Navegue pelos membros cadastrados e verifique na última coluna da direita se existe membro marcado como "Cadastrador".

[Clique aqui para assistir ao Tutorial.](#)

Passo 2

Existe membro marcado como cadastrador.

Entre em contato com o membro cadastrador e solicite a realização ou atualização do seu cadastro.

Não existe membro marcado como cadastrador.

Solicite ao responsável legal (prefeito, presidente, diretor, secretário...) que entre em contato com o 0800 942 9100 de segunda a sexta-feira, das 7h às 19h, para a inclusão/atualização do cadastro.

Trabalhamos para atender ao público e para o fortalecimento da cidadania.

UNIDADE II – DIVULGAÇÃO, SELEÇÃO E FORMALIZAÇÃO DAS PARCERIAS INTERGOVERNAMENTAIS

4. Programas Padronizáveis e Não Padronizáveis

Os órgãos e entidades da administração pública federal que pretenderem executar programas, projetos e atividades que envolvam transferências de recursos financeiros **deverão cadastrar anualmente no Siconv a relação dos programas a serem executados de forma descentralizada** e, quando couber, critérios para a seleção do conveniente.

Os programas deverão ser divulgados no Siconv em até 60 dias após a publicação da lei orçamentária anual e deverão conter a descrição, as exigências, os padrões, procedimentos, critérios de elegibilidade e de prioridade, estatísticas e outros elementos que possam auxiliar a avaliação das necessidades locais.

Por sua vez, os entes e as entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos que desejarem pactuar com a administração pública federal deverão acessar o Sistema Siconv para verificarem os programas disponíveis e as diretrizes de cada órgão, com o fito de manifestarem interesse em celebrar instrumentos, mediante a apresentação, no mesmo sistema, de proposta/plano de trabalho.

Em linhas gerais, para a celebração de convênios, o concedente deve realizar as seguintes ações no Siconv:

- ♦ divulgação de programas padronizados;
- ♦ seleção, análise e aprovação de proposta/plano de trabalho;
- ♦ geração (registro) de convênio;
- ♦ geração de número da unidade gestora de transferência voluntária (UGTV);
- ♦ geração de empenho;
- ♦ abertura de conta de convênio;
- ♦ registro da assinatura do convênio;
- ♦ publicação.

Por outro lado, compete ao conveniente:

- ♦ cadastramento;
- ♦ elaboração e envio de propostas/plano de trabalho;
- ♦ registro da conta-corrente do convênio (quando a mesma não for gerada automaticamente pelo concedente).

Para saber quais programas constituem programas padronizados, você deve acessar o Portal dos Convênios, onde encontrará a LISTAGEM DOS PROGRAMAS DISPONÍVEIS (<http://portal.convencios.gov.br/acesso-livre>).

A **PADRONIZAÇÃO DE OBJETOS** foi prevista no Decreto nº 6.170/2007, nos seus artigos 14 e 15, com a redação dada pelo Decreto nº 6.428/2008, e consiste no “estabelecimento de critérios a serem seguidos nos convênios ou contratos de repasse com o mesmo objeto, definidos pelo concedente, especialmente quanto às características do objeto e ao seu custo”.

No mesmo sentido, o projeto básico ou o termo de referência poderá ser dispensado no caso de padronização do objeto, a critério da autoridade competente do órgão ou entidade concedente, em despacho fundamentado, conforme estabelece o § 1º do art. 21 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016.

Procedimentos para a padronização de objetos

A Portaria Interministerial nº 424/2016 salienta mais sobre a padronização de objetos:

“Art. 74. Os órgãos responsáveis pelos programas e ações com previsão de execução descentralizada por meio de instrumentos deverão buscar a padronização dos objetos, com vistas à agilização de procedimentos e racionalização na utilização dos recursos.”

Os órgãos responsáveis pelos programas utilizarão as informações básicas contidas nas atas das licitações e das cotações de preço, relativas às contratações realizadas com os recursos repassados, como forma de subsidiar a composição dos objetos padronizados.

É interessante observar a lição do Mestre Marçal Justen²⁷, que leciona:

“Consagra-se a padronização como instrumento de racionalização da atividade administrativa, com redução de custos e otimização da aplicação dos recursos. (...) A padronização se materializará através de ato da autoridade competente – competência essa que se avalia segundo as regras organizacionais de cada entidade. Em princípio, é competente para decretar a padronização a autoridade de mais elevada hierarquia. (...) O procedimento se iniciará através da constatação da utilidade e cabimento da padronização. Para tanto, deverá haver ato de instalação de um procedimento administrativo para esse fim específico. Será adequado constituir uma comissão especial para avaliar o cabimento da padronização e encaminhar as providências necessárias a apurar a melhor solução nesse sentido”.

²⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo. Ed. Dialética, 2004.

Desse trecho, é possível abstrair que foram adotados procedimentos análogos nas regras estabelecidas para a padronização de objetos no âmbito dos convênios federais. Primeiro, fica claro que, com a padronização, a administração pública busca tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos, com a redução de custos e a otimização da aplicação dos recursos; segundo, que a padronização, no âmbito da administração pública federal, será conduzida por comissão especialmente formada para esse fim; em terceiro lugar, que será aprovada pela autoridade competente. Por fim, cumprindo o princípio da publicidade, será divulgada no Sioconv, com o objetivo de seu total aproveitamento pelos interessados.

Se você quer ter acesso aos programas divulgados pelos órgãos federais, acesse o Portal dos Convênios, clique em “acesso livre” e, em seguida, selecione a forma de pesquisa de seu interesse. É bom mencionar que, para adquirir essas informações, você não precisará obter a senha do Siconv previamente.

Para maiores informações, acesse os manuais do Siconv em <<http://portal.convenios.gov.br/ajuda/manuais-e-cartilhas>>.

5. Chamamento Público

Determina a Lei de Diretrizes Orçamentárias que o Poder Executivo disponibilizará na internet demonstrativo, atualizado mensalmente, de contratos, convênios, contratos de repasse ou termos de parceria referentes a projetos, discriminando as classificações funcional e por programas, a unidade orçamentária, a contratada ou o conveniente, o objeto e os prazos de execução, bem como os valores e as datas das liberações de recursos efetuadas e a efetuar.

O que os órgãos de controle (CGU e TCU) têm buscado é a redução da margem discricionária da administração pública em escolher as instituições parceiras beneficiárias de convênios e similares.

Atualmente há uma margem discricionária de divulgação dos programas governamentais, como também uma margem discricionária de definição da forma de seleção dos beneficiários.

No âmbito das transferências voluntárias disciplinadas pelo Decreto nº 6.170/2007 e pela Portaria Interministerial nº 424/2016, as unidades concedentes poderão instituir seleção pública de beneficiários estaduais e municipais, e, mais recentemente, por exigência presidencial (Decretos nº 7.568 e 7.592/2011), deverá ser implementado processo de seleção quando o beneficiário for entidade privada sem fins lucrativos.

Sobre a forma de seleção e seus critérios para celebração de termos de fomento e colaboração com as organizações da sociedade civil, *vide* as disposições da Lei nº 13.019/2014 (MROSC).

Qual o objetivo do Chamamento Público?

O Chamamento Público a ser adotado para os convênios firmados com órgãos federais foi instituído pelo Decreto nº 6.170/2007. A princípio, o referido decreto estabeleceu como objetivo a seleção de projetos ou entidades "que tornem mais eficaz o ajuste".

Cabe esclarecer que parte dos convênios são financiados com recursos oriundos de Emendas Parlamentares. Considerando que as respectivas emendas, por sua natureza, devem indicar o objeto e o destinatário, não há como se submeter ao Chamamento Público.

É importante destacar que a administração busca sempre atender ao interesse público. Com esse dispositivo, espera-se que a administração obtenha, de forma igualitária, impessoal e democrática, o melhor projeto, realizado pelo órgão ou entidade que tenha a capacidade adequada de realizá-lo.

Essa assertiva nos leva aos princípios estabelecidos pela Lei nº 8.666/1993: isonomia, competitividade, seleção da proposta mais vantajosa, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, proibidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

Para mais informações, veja especificamente o artigo 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

De que Forma deverá ser dada a Publicidade ao Chamamento Público?

O mesmo decreto estabelece que seja dada publicidade ao Chamamento Público, por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios, e que o chamamento público deverá estabelecer critérios objetivos visando à aferição da qualificação técnica e capacidade operacional do conveniente para a gestão do convênio.

Qualquer órgão ou entidade interessado em fazer convênio com a administração pública federal deverá acessar a página da internet do órgão respectivo, cujas políticas públicas sejam de seu interesse, ou o Portal dos Convênios, como já foi exemplificado ao final do tópico anterior.

Após identificar a política pública de seu interesse, bem como a possibilidade de atendimento aos critérios especificados no respectivo Edital de Chamamento Público, o proponente credenciado manifestará seu interesse em celebrar o convênio

ou contrato de repasse, mediante apresentação de proposta de trabalho no Siconv, em conformidade com o programa e com as diretrizes disponíveis no Sistema.

O Decreto nº 6.170/2007 e a Portaria Interministerial nº 424/2016, no âmbito de sua competência, instituiu o Chamamento Público como ato discricionário do concedente, exceto no que tange à seleção de entidades privadas sem fins lucrativos.

O dispositivo do Chamamento Público foi enfatizado pelo Poder Executivo com a edição dos Decretos nº 7.568 e 7.592/2011, nos quais o principal enfoque é o caráter obrigatório de Edital de Chamamento Público no processo de seleção quando o beneficiário for entidade privada sem fins lucrativos.

Numa leitura mais avançada desses dois normativos, observou-se que a não adoção do dispositivo em questão deverá ser objeto de justificativa para parte do órgão concedente, o que demonstra que o mesmo tem natureza de regra geral, cabendo motivação a sua não adoção.

Uma leitura mais avançada leva à Lei nº 9.784, de 24 de janeiro de 1999: o inciso I do art. 50 dessa lei impõe que os atos administrativos devam ser motivados, "com indicação dos fatos e fundamentos", quando, entre outros, "neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses", como é o caso de limitar o direito de alguém de ser selecionado diante de um chamamento público.

Para observar esse entendimento, veja o que dizem os artigos 4º e 5º do Decreto nº 6.170/2007:

“Art. 4º A celebração de convênio ou contrato de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos será precedida de chamamento público a ser realizado pelo órgão ou entidade concedente, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do ajuste. [\(Redação dada pelo Decreto nº 7.568/2011\)](#)”

§ 1º Deverá ser dada publicidade ao chamamento público, inclusive ao seu resultado, especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.568/2011\)](#)

§ 2º O Ministro de Estado ou o dirigente máximo da entidade da administração pública federal poderá, mediante decisão fundamentada, excepcionar a exigência prevista no **caput** nas seguintes situações: [\(Incluído pelo Decreto nº 7.568/2011\)](#)

I - nos casos de emergência ou calamidade pública, quando caracterizada situação que demande a realização ou manutenção de convênio ou contrato de repasse pelo prazo máximo de cento e oitenta dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação da vigência do instrumento; [\(Incluído pelo Decreto nº 7.568/2011\)](#)

II - para a realização de programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer sua segurança; ou [\(Incluído pelo Decreto nº 7.568/2011\)](#)

III - nos casos em que o projeto, atividade ou serviço objeto do convênio ou contrato de repasse já seja realizado adequadamente mediante parceria com a mesma entidade há pelo menos cinco anos, e cujas respectivas prestações de contas tenham sido devidamente aprovadas. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.568/2011\)](#)

Art. 5º O chamamento público deverá estabelecer critérios objetivos visando à aferição da qualificação técnica e capacidade operacional do conveniente para a gestão do convênio”.

Essas disposições são derivadas de ações do Tribunal de Contas da União que, por meio do Acórdão do Tribunal de Contas da União nº 1331/2008 – Plenário, recomendou, nos itens 9.2.2 e 9.3, respectivamente, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Casa Civil da Presidência da República, que avaliem a oportunidade e a conveniência de:

“(…) orientar os órgãos e entidades da administração pública para que editem normativos próprios visando estabelecer a obrigatoriedade de instituir processo de chamamento e seleção públicos previamente à celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos, em todas as situações em que se apresentar viável e adequado à natureza dos programas a serem descentralizados”.

Em outro Acórdão (nº 2797/2010 – 2ª Câmara), o TCU determina ao Ministério do Trabalho e Emprego que publique normas contendo critérios objetivos de habilitação e seleção das entidades e demais condições envolvendo a transferência de recursos.

A Portaria Interministerial nº 424/2016 consolidou o tema dos chamamentos públicos em capítulo específico da portaria (Capítulo II).

Transcrevemos abaixo a íntegra do Capítulo II com os merecidos destaques:

CAPÍTULO II

DO CHAMAMENTO PÚBLICO

Art. 8º Para a celebração dos instrumentos regulados por esta Portaria, o órgão ou entidade da Administração Pública Federal, com vista a selecionar projetos e órgãos, entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos que tornem mais eficaz a execução do objeto, poderá realizar chamamento público no SICONV, que deverá conter, no mínimo:

- I - a descrição dos programas a serem executados de forma descentralizada; e
- II - os critérios objetivos para a seleção do conveniente, com base nas diretrizes e nos objetivos dos respectivos programas.

§ 1º Deverá ser dada publicidade ao chamamento público, pelo prazo mínimo de 15 (quinze) dias, especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios.

§ 2º É obrigatória a realização prévia de chamamento público para a celebração de convênio ou contrato de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos, salvo para transferências

do Ministério da Saúde destinadas a serviços de saúde integrantes do Sistema Único de Saúde - SUS.

6. Condicionantes e Requisitos para a Celebração

Nos próximos tópicos estudaremos os requisitos e as condicionantes para a formalização do termo de convênio, contrato de repasse ou instrumento similar. Para celebração do instrumento de convênio ou similar, uma série de etapas deve ser cumprida, além do cadastramento já apresentado anteriormente. São essas etapas que estudaremos agora, incluindo as cláusulas obrigatórias a constarem na formalização do termo.

A Portaria Interministerial nº 424/2016 fez um resumo das obrigações do convenente em seu artigo 7º.

Em suma, as obrigações são:

- “ I - encaminhar ao concedente ou à mandatária suas propostas ou planos de trabalhos, na forma e prazos estabelecidos;
- II - definir por etapa ou fase a forma de execução, direta ou indireta, do objeto ajustado;
- III - elaborar os projetos técnicos relacionados ao objeto pactuado, reunir toda documentação jurídica e institucional necessária à celebração do instrumento, de acordo com os normativos do programa, bem como apresentar documentos de titularidade dominial da área de intervenção, licenças e aprovações de projetos emitidos pelo órgão ambiental competente, órgão ou entidade da esfera municipal, estadual, distrital ou federal e concessionárias de serviços públicos, conforme o caso, e nos termos da legislação aplicável;
- IV - executar e fiscalizar os trabalhos necessários à consecução do objeto pactuado no instrumento, observando prazos e custos, designando profissional habilitado no local da intervenção com a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART);
- V - assegurar, na sua integralidade, a qualidade técnica dos projetos e da execução dos produtos e serviços estabelecidos nos instrumentos, em conformidade com as normas brasileiras e os normativos dos programas, ações e atividades, determinando a correção de vícios que possam comprometer a fruição do benefício pela população beneficiária, quando detectados pelo concedente, mandatária ou pelos órgãos de controle;
- VI - selecionar as áreas de intervenção e os beneficiários finais em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo concedente ou mandatária, podendo estabelecer

outras que busquem refletir situações de vulnerabilidade econômica e social, informando ao concedente ou à mandatária sempre que houver alterações;

VII - realizar, sob sua inteira responsabilidade, sempre que optar pela execução indireta de obras e serviços, o processo licitatório nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, e demais normas pertinentes à matéria, assegurando a correção dos procedimentos legais, a suficiência do projeto básico, da planilha orçamentária discriminativa do percentual de Encargos Sociais e de Bonificação e Despesas Indiretas (BDI) utilizados, cada qual com o respectivo detalhamento de sua composição, por item de orçamento ou conjunto deles, além da disponibilização da contrapartida, quando for o caso;

VIII - apresentar declaração expressa firmada por representante legal do órgão ou entidade convenente, ou registro no SICONV que a substitua, atestando o atendimento às disposições legais aplicáveis ao procedimento licitatório, observado o disposto no art. 49 desta portaria;

IX - exercer, na qualidade de contratante, a fiscalização sobre o contrato administrativo de execução ou fornecimento (CTEF);

X - estimular a participação dos beneficiários finais na elaboração e implementação do objeto do instrumento, bem como na manutenção do patrimônio gerado por esses investimentos;

XI - no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, notificar os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais com sede no ente, quando ocorrer a liberação de recursos financeiros, como forma de incrementar o controle social, conforme consagrado pela Lei nº 9.452, de 1997, facultada a notificação por meio eletrônico;

XII - operar, manter e conservar adequadamente o patrimônio público gerado pelos investimentos decorrentes do instrumento;

XIII - prestar contas dos recursos transferidos pelo concedente ou mandatária destinados à consecução do objeto do instrumento;

XIV - fornecer ao concedente ou à mandatária, a qualquer tempo, informações sobre as ações desenvolvidas para viabilizar o acompanhamento e avaliação do processo;

XV - prever no edital de licitação e no CTEF que a responsabilidade pela qualidade das obras, materiais e serviços executados ou fornecidos é da empresa contratada para essa finalidade, inclusive a promoção de readequações, sempre que detectadas impropriedades que possam comprometer a consecução do objeto ajustado;

XVI - realizar no SICONV os atos e os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos instrumentos, quando couber;

XVII - instaurar processo administrativo apuratório, inclusive processo administrativo disciplinar, quando constatado o desvio ou malversação de recursos públicos, irregularidade na execução do contrato ou gestão financeira do instrumento, comunicando tal fato ao concedente ou mandatária;

XVIII - registrar no SICONV o extrato do edital de licitação, o preço estimado pela Administração Pública para a execução do serviço e a proposta de preço total ofertada por cada licitante com a sua respectiva inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), o termo de homologação e adjudicação, o extrato do CTEF e seus respectivos aditivos, a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) dos projetos, dos executores e da fiscalização de obras, e os boletins de medições;

XIX - manter um canal de comunicação efetivo, ao qual se dará ampla publicidade, para o recebimento pela União de manifestações dos cidadãos relacionadas ao convênio, possibilitando o registro de sugestões, elogios, solicitações, reclamações e denúncias; e

XX - quando o objeto do instrumento se referir à execução de obras de engenharia, incluir nas placas e adesivos indicativos das obras informação sobre canal para o registro de denúncias, reclamações e elogios, conforme previsto no 'Manual de Uso da Marca do Governo Federal - Obras' da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.”.

Com o advento do Decreto nº 6.170/2007, a primeira condição para a celebração de convênios com o Governo Federal é que o proponente esteja cadastrado no Siconv – Portal de Convênios – no momento da celebração e que o respectivo Plano de Trabalho esteja aprovado.

Por sua vez, a LDO apresenta títulos específicos sobre as transferências voluntárias, em especial sobre os convênios, assim como sobre as transferências a serem efetuadas para o setor privado, onde se incluem as transferências passíveis de serem feitas às entidades privadas sem fins lucrativos.

A LDO 2017 orienta que a transferência de recursos para entidades privadas sem fins lucrativos dependerá da justificação pelo órgão concedente de que a entidade complementa de forma adequada os serviços prestados diretamente pelo setor público (art. 77).

A LDO 2017 ainda exige para transferências ao setor privado:

- transferências de recursos de capital exclusivamente para aquisição e instalação de equipamentos e obras de adequação física necessárias à instalação dos referidos equipamentos; aquisição de material permanente; (exceto programas habitacionais);
- compromisso da entidade beneficiada de disponibilizar ao cidadão, na sua página na internet ou, na falta dessa, em sua sede, consulta ao extrato do convênio ou instrumento congênere, contendo, pelo menos, o objeto, a finalidade e o detalhamento da aplicação dos recursos;

- apresentação da prestação de contas de recursos anteriormente recebidos, nos prazos e condições fixados na legislação, e inexistência de prestação de contas rejeitada;
- publicação, pelo poder respectivo, de normas a serem observadas na concessão de subvenções sociais, auxílios e contribuições correntes, que definam, entre outros aspectos, critérios objetivos de habilitação e seleção das entidades beneficiárias e de alocação de recursos, e prazo do benefício, prevendo-se, ainda, cláusula de reversão no caso de desvio de finalidade;
- comprovação pela entidade da regularidade do mandato de sua diretoria, inscrição no CNPJ e apresentação de declaração de funcionamento regular nos últimos três anos emitida no exercício de 2017;
- cláusula de reversão patrimonial, válida até a depreciação integral do bem ou a amortização do investimento, constituindo garantia real em favor do concedente, em montante equivalente aos recursos de capital destinados à entidade, cuja execução ocorrerá caso se verifique desvio de finalidade ou aplicação irregular dos recursos;
- manutenção de escrituração contábil regular;
- apresentação pela entidade de certidão negativa ou certidão positiva com efeito de negativa de débitos relativos aos tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e à dívida ativa da União; certificado de regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e de regularidade em face do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin);
- demonstração, por parte da entidade, de capacidade gerencial, operacional e técnica para desenvolver as atividades; e
- manifestação prévia e expressa do setor técnico e da assessoria jurídica do órgão concedente sobre a adequação dos convênios e instrumentos congêneres às normas afetas à matéria.
- comprovação pela entidade privada sem fins lucrativos de efetivo exercício, durante os últimos três anos, de atividades referentes à matéria objeto da parceria.

A destinação de recursos à entidade privada não será permitida nos casos em que agente político de poder, ou do Ministério Público, ou Defensores Públicos da União, tanto quanto dirigente de órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, seja integrante de seu quadro dirigente, ressalvados os casos em que a nomeação decorra de previsão legal ou que sejam beneficiados:

I - o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), o Conselho Nacional de Secretarias Municipais da Saúde (Conasems), os Conselhos de Secretarias Municipais de Saúde (Cosems) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), a União Nacional dos Dirigentes de Educação (Undime), o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e o Fórum Nacional de Secretarias de Assistência Social (Fonseas);

II - as associações de entes federativos, limitada a aplicação dos recursos de capacitação e assistência técnica; ou

III - os serviços sociais autônomos destinatários de contribuições dos empregadores incidentes sobre a folha de salários.

Importante destacarmos o COMUNICADO da Comissão Gestora do Siconv, que circulou no portal em janeiro de 2013, tratando da obrigação de consulta ao Cadastro de Entidades Privadas sem fins Lucrativos Impedidas de celebrar convênios (Cepim). Vejamos abaixo a íntegra do comunicado:

COMUNICADO

AOS CONCEDENTES

O Decreto nº 7.592, de 28 de outubro de 2011, determinou à Controladoria-Geral da União – CGU – manter cadastro com a relação das entidades privadas sem fins lucrativos impedidas de celebrar convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a administração pública federal.

Em 09 de março de 2012, a CGU criou o Cadastro de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos – Cepim –, que elenca um rol de entidades apontadas pelos Ministérios Concedentes como impedidas, em função da análise realizada sobre a regularidade na execução de convênios, contratos de repasse e termos de parceria, conforme determinado pelo Decreto supracitado.

Dessa forma, informamos que, **a partir de 31 de janeiro de 2013**, todas as entidades privadas sem fins lucrativos cujos convênios, contratos de repasse ou termos de parceria constarem como inadimplentes ou impugnados nos sistemas SICONV e Siafi serão devidamente inseridas no Cepim, que será atualizado periodicamente por meio dos registros constantes nestes Sistemas.

Alertamos que a consulta ao Cepim **é obrigatória** antes da celebração de convênios, contratos de repasse e termos de parceria com entidades privadas sem fins lucrativos.

Brasília, 24 de janeiro de 2013

Agregue-se a isso que as condicionantes para a celebração de convênios junto à administração pública federal decorrem, em especial, das vedações estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei que regulamenta o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados (Cadin).

Nesse sentido, é requerido do proponente de recursos, perante a União, que o mesmo cumpra as exigências do inciso IV do art. 25 da LRF, do seguinte teor:

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

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

Acrescente-se que o § 3º do mesmo art. 25 estabelece que as ações de educação, saúde e assistência social ficam excepcionalizadas da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias regulamentadas pela mesma LRF.

Como se pode observar, a **adimplência** do proponente perante a União²⁸ é condição indispensável para celebração de convênio junto a qualquer órgão ou entidade federal, em especial, não estar inscrito como inadimplente no Sistema

²⁸ Ainda que tenha sido exarada sob a vigência da legislação anterior sobre convênios, e considerando que, na essência, o assunto tem o mesmo teor, vale registrar que o Tribunal de Contas da União determinou a órgão público que se abstivesse “de celebrar convênios federais com entidades irregulares, em mora ou inadimplentes com a administração pública, exigindo e fazendo constar do processo de análise e celebração todas as certidões e comprovações previstas (...)”, conforme consta do item 4.5 do Acórdão nº 1.865/2006 – TCU-Plenário.

Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi²⁹) e no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados (**Cadin**³⁰).

Por meio do Acórdão nº 2.485/2010-Plenário, o TCU determinou à CAIXA que, na formalização de contratos de repasse, observe e registre nos respectivos processos a situação de adimplência dos proponentes e se abstenha de efetuar qualquer transferência voluntária de recursos para a execução de programas na área de desporto aos entes federativos inadimplentes quanto às exigências constantes na Lei Complementar nº 101/2000, tendo em vista que tais aportes não se encontram excepcionados no § 3º do art. 25 da mesma lei.

Posteriormente, por meio do Acórdão nº 1.545/2012-Plenário, o TCU deu ciência à Secretaria Executiva do Ministério do Turismo acerca de falhas verificadas na Coordenação-Geral de Convênios quanto à celebração de novo acordo de transferência voluntária com convenentes que se encontravam em mora no dever de prestar contas de ajustes anteriores (Acórdão nº 1.545/2012-Plenário).

As exigências e as condições para a celebração de convênios e contratos de repasse encontram-se contempladas na Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, em especial, nos art. 22 a 25.

Trata-se de uma lista exaustiva de documentos a serem apresentados pelos convenentes para celebração de convênios com a União. A maioria das exigências é derivada da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Convém ainda destacar que a Lei nº 10.522/2002, que dispõe sobre o Cadin, em seu art. 26, suspende a restrição para transferência de recursos federais a Estados, DF e Municípios, em virtude de enorme quantidade de inadimplementos no Cadin e no Siafi, dispensando, inclusive, a apresentação de certidões exigidas em leis, decretos e outros atos normativos (§ 1º), exceto os débitos junto ao INSS (§ 2º); (*vide*, também, o parágrafo único, art. 2º do Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, bem como Portaria/MPAS/nº 2.346, de 10/07/01, in DOU de 12/07/01). Quanto ao contido no § 2º do mesmo art. 26, ressalte-se excepcionalidade atribuída às transferências relativas à assistência social.

Acrescente-se ainda que, quando intentar pactuar com o Governo Federal, o órgão ou entidade pública ou privada sem fins lucrativos deverá comprovar a

²⁹ No que diz respeito ao Siafi, o TCU determinou à Finep, no item 2.1.4 do Acórdão nº 2.132/2005-TCU-2ª Câmara, “que enquadrasse, no Siafi, na condição de inadimplentes, os convênios com prazos vencidos para apresentação das prestações de contas”.

³⁰ Registre-se, também, que, no item 9.14.4 do Acórdão nº 2.689/2008-Plenário, há determinação expressa do TCU à Petrobras Distribuidora S/A, “para que efetue, em todas as suas contratações, consulta quanto à regularidade fiscal da contratada e registro no Cadin, conforme demanda o art. 27 da Lei nº 8.666/1993 e o art. 6º da Lei nº 10.522/2002, abstenendo-se de efetivar o ajuste em caso de irregularidade da empresa”.

inexistência de pendências ou irregularidades nas prestações de contas no Siafi e no Siconv de recursos anteriormente recebidos da União³¹.

Outras condicionantes dizem respeito à apresentação de certidões de regularidade, vigentes, fornecidas pela Receita Federal e pelos correspondentes órgãos estaduais e municipais, inexistência de débito perante o INSS (Certidão Negativa de Débito - CND) e certificado de regularidade perante o FGTS (expedido pela Caixa Econômica Federal).

Nos convênios e contratos de repasse celebrados com entes, órgãos ou entidades públicas, as exigências para celebração poderão ser atendidas por meio de consulta ao Cadastro Único de Convênio (Cauc). Segundo a Portaria Interministerial nº 424/2016 (art. 22, § 3º), o beneficiário da transferência tem o direito de substituir a documentação exigida pelo extrato do sistema disponibilizado pela STN (em tudo que for espelhado no extrato).

O TCU determinou à Secretaria do Tesouro Nacional melhorias no Cauc, conforme acórdão abaixo:

Acórdão nº 2.077/2012-Plenário: determinação à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda para que apresente estudos acerca da:

a) possibilidade de permitir que o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (Cauc) tenha um campo específico para que os Tribunais de Contas dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal emitam opinião acerca dos limites constitucionais e legais exigidos para liberação de transferências, cujas informações são fornecidas pelos respectivos entes da Federação;

b) capacidade das novas modificações introduzidas no Cauc, pela Instrução Normativa/STN-MF nº 2, de 02 de fevereiro de 2012, em efetivamente diminuir o grande número de ações judiciais impetradas pelos entes da Federação contra o sistema, a fim de afastarem a suspensão de transferência voluntária.

³¹ É obrigação da área responsável verificar a situação das respectivas prestações de contas de convênios anteriormente pactuados, observando a orientação do Tribunal de Contas da União contida no item 9.15.7 do Acórdão 2261/2005 – Plenário/TCU, de 03/01/06, do seguinte teor:

“9.15.7. observe com rigor a regra de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos anteriormente recebidos encampada no art. 116, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, e no art. 31, § 1º, inciso II, e § 3º, c/c o art. 21, § 4º, inciso I, da IN/STN nº 01/1997, somente liberando parcelas de convênios quando tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente transferida, do convênio em curso ou de convênios sucedidos, o que só pode ser atestado após minuciosa análise e aprovação da prestação de contas e não com sua mera apresentação pelo conveniente, sob pena de incidência no ato de improbidade tipificado no art. 10, inciso XI, da Lei nº 8.429/1992”.

§ 2º ao § 21º do art. 22 da Portaria Interministerial nº 424/2016

§ 1º A verificação dos requisitos para o recebimento de transferências voluntárias deverá ser feita no momento da assinatura do respectivo instrumento, bem como na assinatura dos correspondentes aditamentos de valor, não sendo necessária nas liberações financeiras de recurso, que devem obedecer ao cronograma de desembolso previsto no instrumento.

§ 2º A demonstração do cumprimento das exigências, por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios, respectivas Administrações Indiretas e entidades privadas sem fins lucrativos, deverá ser feita por meio de apresentação pelo proponente, ao concedente, de comprovação de sua regularidade e da unidade executora, quando houver.

§ 3º A critério do proponente, poderá ser utilizado, para fins do §1º, extrato emitido pelo Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias -CAUC, disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, ou sistema que venha a substituí-lo, apenas com relação aos requisitos que estiverem espelhados no referido extrato.

§ 4º A relação dos requisitos citados neste artigo, que estiverem espelhados no referido extrato, está disponível no sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional.

§ 5º As informações espelhadas no referido extrato são de responsabilidade dos órgãos e entidades competentes, cabendo à Secretaria do Tesouro Nacional apenas a consolidação e disponibilização destas no sistema citado no § 3º deste artigo.

§ 6º O proponente deverá comprovar os demais requisitos não contemplados no extrato emitido por sistema de consulta de requisitos disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

§ 7º A verificação do atendimento das exigências contidas neste artigo, dar-se-á pela consulta:

I - ao número de inscrição constante do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ, mantido pelo Ministério da Fazenda - MF, do Ente Federativo (interveniente) e do órgão da Administração direta (conveniente), para instrumentos com a Administração direta; ou

II - exclusivamente, ao número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ da entidade da Administração Indireta beneficiária da transferência voluntária.

§ 8º Aplicam-se à unidade executora as exigências contidas neste artigo, relativas ao proponente, quando este for órgão ou entidade da Administração Pública.

§ 9º O registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do Ente Federativo (interveniente) será o número de inscrição principal no CNPJ.

§ 10. A comprovação de cumprimento das obrigações descritas nos incisos I, VIII, IX, X, XII, XIII e XIV do caput, ainda que praticadas fora do prazo estipulado em lei para seu exercício, não impedirá a celebração de instrumento para transferência voluntária ou de aditamento de valor de suas parcelas de recursos, a partir da data em que se der a referida comprovação.

§ 11. Aos instrumentos celebrados:

I - com a Administração Indireta, aplicam-se somente as exigências previstas nos incisos III, IV, V, VI e VII do caput; e

II - com entidades privadas sem fins lucrativos, aplicam-se somente as exigências previstas nos incisos III, IV, V e VI do caput.

§ 12. Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes da Lei Complementar nº 101, de 2000, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

§ 13. Fica suspensa a restrição para transferência de recursos federais a Estados, Distrito Federal e Municípios destinados à execução de ações sociais e ações em faixa de fronteira, em decorrência de inadimplementos objeto de registro no Cadin e no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi.

§ 14. É condição para a celebração de instrumentos, a existência de dotação orçamentária específica no orçamento do concedente, a qual deverá ser evidenciada no instrumento, indicando-se a respectiva nota de empenho.

§ 15. Eventuais indícios de irregularidade em relação à contratação de operações de créditos com instituições financeiras, consoante citado no art. 33, combinado com o inciso I do § 3º do art. 23, ambos da Lei Complementar nº 101, de 2000, deverão ser remetidos ao Banco Central do Brasil e ao respectivo Tribunal de Contas.

§ 16. Adicionalmente à exigência da declaração de que trata o inciso XVI do caput, apresentada pelo proponente, o concedente deverá realizar consulta à funcionalidade específica no SICONV para verificar a inexistência de impedimento decorrente do descumprimento do disposto no art. 73-C da Lei Complementar nº 101, de 2000.

§ 17. A funcionalidade de que trata o § 16 conterà informação acerca do descumprimento do disposto no art. 73-C da Lei Complementar nº 101, de 2000, pelos entes da federação, prestada mediante comunicação pelos Tribunais de Contas de Estados e Municípios ou pelos Ministérios Públicos Federal ou Estaduais, a qual poderá ser realizada diretamente no SICONV.

§ 18. O impedimento eventualmente informado pelos Tribunais de Contas, nos termos dos §§ 16 e 17 deste artigo, prevalecerá em relação à declaração de cumprimento de que trata o inciso XVI do caput.

§ 19. Os proponentes e as unidades executoras citadas no § 8 deste artigo devem estar registrados no SICONV pelo número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ na condição de estabelecimento-matriz, segundo definido na Instrução Normativa nº 1.183, de 19 de agosto de 2011, da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 20. A publicação dos Relatórios mencionada nos incisos X e XIII do caput, no exercício em que esta Portaria entre em vigor, somente serão aplicáveis para os relatórios do exercício em curso.

§ 21. Adicionalmente aos requisitos constantes no inciso II do § 11 deste artigo necessários à celebração de instrumentos com entidades privadas sem fins lucrativos, observado o disposto no inciso III do art. 9º desta Portaria, a entidade proponente deverá apresentar:

- I - declaração do representante legal da entidade privada sem fins lucrativos de que não possui impedimento no Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - Cepim, no SICONV, no Siafi, e no Cadin; e
- II - certidão negativa referente ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, supervisionado pelo Conselho Nacional de Justiça.

Temos ainda como condicionante a apresentação de licença ambiental prévia pelo proponente, quando o convênio envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais, na forma disciplinada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

Outro requisito é a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel.

De acordo com os §§ 2º ao 5º do art. 39 da Portaria Interministerial nº 424/2016, no que tange à comprovação de propriedade de imóvel, além da certidão mencionada acima, se admite, por interesse público ou social, e condicionadas à garantia subjacente de uso pelo prazo mínimo de vinte anos, o seguinte:

(§ 2º ao § 5º do art. 23 da Portaria Interministerial nº 424/2016)

§ 2º Alternativamente à certidão prevista no inciso IV do caput, admite-se, por interesse público ou social, condicionadas à garantia subjacente de uso pelo prazo mínimo de 20 (vinte) anos, o seguinte:

- I - comprovação de ocupação regular de imóvel:
 - a) em área desapropriada por Estado, por Município, pelo Distrito Federal ou pela União, com sentença transitada em julgado no processo de desapropriação;
 - b) em área devoluta;
 - c) recebido em doação:
 - 1. da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal, já aprovada em lei, conforme o caso, e, se necessária, inclusive quando o processo de registro de titularidade do imóvel ainda se encontrar em trâmite; e

2. de pessoa física ou jurídica, inclusive quando o processo de registro de titularidade do imóvel ainda se encontrar em trâmite, neste caso, com promessa formal de doação irrevogável e irrevogável;

d) que, embora ainda não haja sido devidamente consignado no cartório de registro de imóveis competente, pertence a Estado que se instalou em decorrência da transformação de Território Federal, ou mesmo a qualquer de seus Municípios, por força de mandamento constitucional ou legal;

e) pertencente a outro ente público que não o proponente, desde que a intervenção esteja autorizada pelo proprietário, por meio de ato do chefe do poder executivo ou titular do órgão detentor de delegação para tanto;

f) que, independentemente da sua dominialidade, esteja inserido em Zona Especial de Interesse Social - ZEIS, instituída na forma prevista na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, devendo, neste caso, serem apresentados os seguintes documentos:

1. cópia da publicação, em periódico da Imprensa Oficial, da lei estadual, municipal ou distrital federal instituidora da ZEIS;

2. demonstração de que o imóvel beneficiário do investimento encontra-se na ZEIS instituída pela lei referida no item 1 desta alínea; e

3. declaração firmada pelo Chefe do Poder Executivo do ente federativo a que o conveniente seja vinculado de que os habitantes da ZEIS serão beneficiários de ações visando à regularização fundiária da área habitada para salvaguardar seu direito à moradia;

g) objeto de sentença favorável aos ocupantes, transitada em julgado, proferida em ação judicial de usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia, nos termos do art. 183 da Constituição Federal, da Lei nº 10.257, de 2001, e da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001; e

h) tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, desde que haja aquiescência do Instituto;

II - contrato ou compromisso irrevogável e irrevogável de constituição de direito real sobre o imóvel, na forma de cessão de uso, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, aforamento ou direito de superfície, atendidos os seguintes requisitos:

a) o proprietário que firmar a constituição do direito real não poderá exercer qualquer tipo de gerência ou ingerência sobre a área do imóvel, tampouco obstar ou limitar o livre acesso à população beneficiada;

b) estando a área do imóvel cedido localizado integralmente dentro de propriedade particular, a validade da constituição do direito real ficará condicionada à efetiva e preliminar constituição da respectiva servidão de passagem até o local do objeto do instrumento, não podendo haver qualquer tipo de restrição ou obstrução de acesso à população beneficiada; e

c) fica o conveniente responsável pela observância do cumprimento do objeto ajustado pelo respectivo período da mencionada cessão ou equivalente, sob pena de aplicação de penalidades conforme legislação vigente;

III - comprovação de ocupação da área objeto do instrumento:

a) por comunidade remanescente de quilombos, certificadas nos termos do § 4º do art. 3º do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, pelo seguinte documento:

1. ato administrativo que reconheça os limites da área ocupada pela comunidade remanescente de quilombo, expedido pelo órgão do ente Federativo responsável pela sua titulação; ou

2. declaração de órgão, de quaisquer dos entes federativos, responsável pelo ordenamento territorial ou regularização fundiária, de que a área objeto do instrumento é ocupada por comunidade remanescente de quilombo, caso não tenha sido expedido o ato de que trata o item 1 desta alínea; e

b) por comunidade indígena, mediante documento expedido pela Fundação Nacional do Índio - Funai.

§ 3º Nas hipóteses previstas na alínea "a" do inciso I do § 2º deste artigo, quando o processo de desapropriação não estiver concluído, é permitida a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel via Termo de Imissão Provisória de Posse ou alvará do juízo da vara onde o processo estiver tramitando, admitindo-se, ainda, caso esses documentos não hajam sido emitidos, a apresentação, pelo proponente do instrumento, de cópia da publicação, na Imprensa Oficial, do decreto de desapropriação e do Registro Geral de Imóveis - RGI do imóvel, acompanhado do acordo extrajudicial firmado com o expropriado.

§ 4º Na hipótese prevista na alínea "c", do inciso I, do § 2º deste artigo, é imperativa a apresentação da promessa formal de doação (termo de doação), irrevogável e irretroatável, caso o processo de registro da doação ainda não haja sido concluído.

§ 5º Quando o instrumento tiver por objeto obras habitacionais ou de urbanização de interesse público ou social, deverá constar no instrumento de autorização ou, se for o caso, no contrato ou compromisso, de que tratam a alínea "f", do inciso I e o inciso II, ambos do § 2º deste artigo, a obrigação de se realizar a regularização fundiária em favor das famílias moradoras ou a cessão do imóvel ao proponente do instrumento a fim de que este possa promovê-la.

h) Tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan, desde que haja consentimento do Instituto.

II - Contrato ou compromisso irrevogável e irretroatável de constituição de direito real sobre o imóvel na forma de cessão de uso, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, aforamento ou direito de superfície; ou

III - Comprovação de ocupação da área objeto de convênio:

a) Por comunidade remanescente de quilombos, certificadas nos termos do § 4º do art. 3º do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, pelo seguinte documento:

- Ato administrativo que reconheça os limites da área ocupada pela comunidade remanescente de quilombo, expedido pelo órgão do ente federativo responsável pela sua titulação.

- Declaração de órgão, de quaisquer dos entes federativos, responsável pelo ordenamento territorial ou regularização fundiária, de que a área objeto do convênio é ocupada por comunidade remanescente de quilombo, caso não tenha sido expedido o ato de que trata a alínea anterior.

b) Por comunidade indígena, mediante documento expedido pela Fundação Nacional do Índio - Funai.

CONVÊNIO SOB CONDIÇÃO (ART. 24 – Portaria Interministerial nº 424/2016)

Art. 24. Poderá ser realizada a celebração de instrumentos com previsão de condição a ser cumprida pelo convenente, exceto aquelas dispostas no art. 22 desta Portaria, e enquanto a condição não se verificar não terá efeito a celebração pactuada.

§ 1º O prazo fixado no instrumento para o cumprimento da condição, desde que feitas as adequações no plano de trabalho e apresentadas as justificativas, poderá ser prorrogado, nos termos de ato regulamentar da autoridade máxima do concedente, por uma única vez, de igual período, não ultrapassando dezoito meses, incluída a prorrogação, se houver, devendo ser o instrumento extinto no caso do não cumprimento da condição;

§ 2º Para os instrumentos celebrados pelo Ministério da Saúde, o prazo previsto no § 1º poderá ser de até vinte e quatro meses.

Atendidas as exigências previstas, a área técnica e a assessoria jurídica apreciarão os documentos correspondentes, dentro de suas respectivas competências (art. 30 da Portaria Interministerial nº 424/2016), após o que **a demanda poderá ser aprovada, indeferida ou, ainda, o concedente solicitará providências corretivas complementares**, se for o caso.

Importante registrar que a Portaria Interministerial nº 424/2016 enfatizou que **não cabe responsabilização dos técnicos pela incidência de impropriedades, inconformidades e ilegalidades praticadas pelos convenentes** durante a execução do instrumento.

7. Outros Requisitos Específicos

Além de cumprir as normas relativas à formalização e à celebração de convênios, previstas na Portaria Interministerial nº 424/2016, e em legislação

complementar, **o solicitante precisa atender também às exigências específicas de cada entidade ou programa.**

Como exemplos de exigências específicas, podemos citar os casos dos seguintes órgãos/entidades (entre outros):

- a) MINISTÉRIO DAS CIDADES: o Ministério das Cidades, em seu sítio eletrônico <www.cidades.gov.br> (link “PAC sistemáticas”), divulga manuais sobre suas ações de governo, dispendo sobre objetivos, parcerias com estados e municípios, critérios de seleção de beneficiários, entre outras informações e requisitos específicos daquela pasta.
- b) MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE: em seu sítio eletrônico <www.mma.gov.br> (link “Apoio a projetos”), encontraremos informações atualizadas sobre os critérios de seleção de projetos no âmbito daquele ministério.
- c) MINISTÉRIO DA CULTURA: o Ministério da Cultura apoia projetos culturais por meio da Lei Federal de Incentivo à Cultura (Lei nº 8.313/1991), conhecida também como Lei Rouanet, da Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685/1993) e também por editais para projetos específicos, lançados periodicamente. No seu sítio eletrônico <www.cultura.gov.br>, é possível obter as regras específicas e demais informações sobre os mecanismos de apoio.
- d) FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS (Finep): como Secretaria Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, a Finep dispõe de regramento específico na celebração de seus convênios e cooperações. No sítio eletrônico da instituição (<www.finep.gov.br>), encontram-se informações variadas sobre as programações atendidas.
- e) Portaria/Mtur nº 27, de 31.01.2013 (DOU de 04.02.2013, S. 1, ps. 87 a 89): dispõe sobre regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos para apoio aos programas que visem ao desenvolvimento do turismo e dá outras providências.

O Decreto nº 6.170/2007 (art. 8º) trouxe a inovação de que a execução de programa de trabalho que objetiva a realização de obra será feita por meio de contrato de repasse, salvo quando o concedente dispuser de estrutura para acompanhar a execução do convênio. Caso a instituição ou agente financeiro público federal não detenha capacidade técnica necessária ao regular acompanhamento da aplicação dos recursos transferidos, figurará, no contrato de repasse, na qualidade de interveniente, outra instituição pública ou privada a quem caberá o mencionado acompanhamento. Esse dispositivo vem sendo ratificado anualmente pela respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias.

No que tange aos registros dos convênios, o Decreto nº 6.170/2007 prevê em seu art. 9º que:

"no ato de celebração do convênio ou contrato de repasse, o concedente deverá empenhar o valor total a ser transferido no exercício e efetuar, no caso de convênio ou contrato de repasse com vigência plurianual, o registro no Siafi, em conta contábil específica, dos valores programados para cada exercício subsequente. O registro a que se refere o caput acarretará a obrigatoriedade de ser consignado crédito nos orçamentos seguintes para garantir a execução do convênio".

Sobre o uso do Agente Financeiro atuando como mandatário da União (característica do contrato de repasse), a LDO/2017 prevê em seu art. 86 que esse instrumento é preferencial em qualquer objeto (obras, serviços, evento etc...). Convém ressaltar a possibilidade da inclusão de despesas administrativas em categoria de programação específica (contrato) ou podendo ser deduzidas do valor repassado ao conveniente, de forma a custear o serviço prestado pelo agente financeiro. Essa é a característica do CONTRATO DE REPASSE.

LDO/2017 – Art. 86

Art. 86. As transferências financeiras para órgãos públicos e entidades públicas e privadas serão feitas preferencialmente por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais, que, na impossibilidade de atuação do órgão concedente, poderão atuar como mandatárias da União para execução e supervisão, devendo a nota de empenho ser emitida até a data da assinatura do respectivo acordo, convênio, ajuste ou instrumento congênere.

§ 1º As despesas administrativas decorrentes das transferências previstas no caput poderão constar de categoria de programação específica ou correr à conta das dotações destinadas às respectivas transferências, podendo ser deduzidas do valor repassado ao conveniente, conforme cláusula prevista no correspondente instrumento celebrado.

§ 2º A prerrogativa estabelecida no § 1º, referente às despesas administrativas relacionadas às ações de fiscalização, é extensiva a outros órgãos ou entidades da administração pública federal com os quais o concedente ou o contratante venha a firmar parceria com esse objetivo.

Não menos importante, ainda que muitos órgãos não o levem em consideração, é o teor do **Decreto nº 5.296, de 02 de dezembro de 2004**, que regulamenta as Leis nº 10.048/2000 e 10.098/2000, o qual estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. Importante destacar que esse decreto se aplica à “aprovação de financiamento de projetos com a utilização de recursos públicos, entre eles os projetos de natureza arquitetônica e urbanística, os tocantes à comunicação e informação e os referentes ao transporte coletivo, por meio de qualquer instrumento, tais como convênio, acordo, ajuste, contrato ou similar”. Fica a recomendação dessa leitura.

Nesse sentido, a Portaria Interministerial nº 424/2016 prevê no § 14 do art. 21 que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão deverá, por meio de Instrução Normativa, estabelecer regras e diretrizes de acessibilidade a serem observadas nas obras e serviços de engenharia custeados com recursos de convênios e contratos de repasse.

8. Contrapartida do Conveniente

A exigência de contrapartida é compulsória, exceto nos casos previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias: **LDO 2017** (Lei nº 13.408/2016).

O art. 78 da LDO 2017 dispensa a **contrapartida financeira das entidades de direito privado**, mas é **facultada a exigência** em bens e serviços economicamente mensuráveis. Por outro lado, a LDO/2017 deixa claro que a contrapartida de estados e municípios (com previsão orçamentária) somente pode ser **FINANCEIRA (§ 1º do art. 79)**.

Em seu artigo 79, a LDO 2017 explicita que a contrapartida será estabelecida em termos percentuais do valor previsto no instrumento de transferência voluntária, considerando-se a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada e seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), tendo limite mínimo e máximo:

LIMITES MÍNIMOS E MÁXIMOS DE CONTRAPARTIDA – LDO/2017

I - no caso dos Municípios:

- a) 0,1% (um décimo por cento) e 4% (quatro por cento) para municípios com até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;
- b) 0,2% (dois décimos por cento) e 8% (oito por cento) para municípios acima de cinquenta mil habitantes localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da

Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), nas áreas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco); e

c) 1% (um por cento) e 20% (vinte por cento) para os demais;

d) 0,1% (um décimo por cento) a 5% (cinco por cento) no caso de municípios com até 200 mil habitantes, situados em áreas vulneráveis a eventos extremos, como: secas, deslizamentos, inundações, incluídas na lista classificatória de vulnerabilidade e recorrência de mortes por desastres naturais fornecida pelo MCTI;

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal:

a) 0,1% (um décimo por cento) e 10% (dez por cento) se localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da PNDR, nas áreas da Sudene, Sudam e Sudeco; e

b) 2% (dois por cento) e 20% (vinte por cento) para os demais; e

III - no caso de consórcios públicos constituídos por Estados, Distrito Federal e Municípios, 0,1% (um décimo por cento) e 4% (quatro por cento).

Excepcionalidades sobre os Limites de Contrapartida (Reduções ou Ampliações Previstas na LDO/2016)

Até o exercício de 2012, a LDO trazia um rol de possibilidades em que a contrapartida mínima prevista pudesse ser reduzida, tais como: doação de organismos internacionais, ações de segurança alimentar, ações de defesa civil, educação, segurança pública, regularização fundiária, entre outras.

A partir do exercício de 2013, a LDO foi mais sucinta, limitando-se a permitir a redução ou ampliação da contrapartida nos casos devidamente justificados e aprovados pela autoridade máxima do órgão concedente. Vejamos a redação atual da LDO 2017 sobre a redução ou ampliação dos percentuais de contrapartida:

LDO 2017 - § 2º do art. 79

§ 2º Os limites mínimos e máximos de contrapartida fixados no § 1º poderão ser reduzidos ou ampliados, mediante critérios previamente definidos ou justificativa do titular do órgão concedente, quando:

I – necessário para viabilizar a execução das ações a serem desenvolvidas;

II – necessário para transferência de recursos, conforme disposto na Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004; ou

III - decorrer de condições estabelecidas em contratos de financiamento ou acordos internacionais.

O **Decreto Federal nº 6.170/2007** fez previsões para uso da contrapartida, especialmente em seu artigo 7º.

É importante frisar que a contrapartida corresponde à parcela de contribuição do proponente/conveniente para a realização do objeto do convênio, razão pela qual deve ser caracterizada por recursos a serem empregados diretamente na execução desse objeto.

Como a contrapartida é a contribuição direta do proponente/conveniente para a execução do objeto, só devem ser aceitas despesas, bens ou serviços que contribuam especificamente para essa execução.

Especificamente sobre a contrapartida em bens e serviços economicamente mensuráveis, existe uma dificuldade muito grande de se conseguir estabelecer esse valor econômico. Além disso, frequentemente esses cálculos acarretam, não raras vezes, a aplicação pura e simples de um "valor de mercado", em comparação com bens e serviços fornecidos pela iniciativa privada, embora sobre esses incidam insumos que não incidem sobre os bens e serviços apresentados como contrapartida.

Nesse sentido, registre-se que o Tribunal de Contas da União julgou irregulares as contas de conveniente, tendo, entre os argumentos, a ausência de mensuração da contrapartida, como se pode observar no item 9.5.2 do Acórdão nº 992/2006-TCU-2ª Câmara, em que o TCU se posicionou pela possibilidade do estabelecimento, como contrapartida de convênio federal firmado, sob a égide da IN/STN-MF nº 01/1997, de recursos financeiros, bens ou serviços, desde que economicamente mensuráveis, critérios que também se aplicam à Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011.

Outra grande dificuldade diz respeito à **comprovação da efetiva aplicação desse tipo de contrapartida**, pois, na maioria das vezes, **não existem documentos que possam provar essa aplicação**. Sobre o assunto, vale registrar que o TCU determinou a órgão federal que:

“Exigisse a comprovação da contrapartida e, quando a mesma fosse oferecida na forma de bens, pessoal e outras despesas de custeio da conveniente, exigisse a especificação de como serão utilizados em benefício do convênio”, (item 9.3.13 do Acórdão nº 936/2007-TCU-Plenário).

Ainda sobre a comprovação de contrapartida, no Acórdão nº 3.309/2006-TCU-2ª Câmara, item 9.4, o TCU determinou a órgão federal que instaurasse tomada de contas especial em decorrência da não comprovação, pela prefeitura, da utilização, a título de contrapartida, de horas de serviços de máquinas³² de propriedade municipal, haja vista que na planilha de custos da empresa privada (anexa à proposta de licitação local) constavam serviços de escavações, reaterros e apilolamentos (compactações de terra).

Conforme se pode observar do contido no § 2º do art. 7º do Decreto nº 6.170/2007, tornou-se obrigatória a inclusão de cláusula que indique a forma de aferição da contrapartida, quando atendida por meio de bens e serviços, o que tende a atenuar a dificuldade de mensuração de contrapartida. Dessa forma, os proponentes que quiserem utilizar contrapartida em bens e serviços têm que encaminhar informações relativas à forma de aferição correspondente.

Vale ressaltar que a contrapartida, quando obrigatória, estipulada no termo de convênio, deve ser cumprida fielmente pelo conveniente. Nesse sentido, convém destacar o Acórdão nº 4.012/2010-2ª Câmara, onde o TCU alerta uma prefeitura municipal quanto à impropriedade caracterizada pela ausência de restituição, ao concedente, de parte da contrapartida ajustada, de forma proporcional aos recursos federais transferidos, não obstante a não utilização parcial da mesma na consecução do objeto.

9. Proposta de Trabalho e Plano de Trabalho

A instituição pública ou privada que pretenda firmar convênio com a União, uma vez cadastrada, estará apta a apresentar proposta de trabalho diretamente no portal. Essa proposição, que podemos chamar de pré-projeto, consiste em formulário próprio, constante do Siconv, em que deverão ser prestadas informações sobre os seguintes elementos, de acordo com o exigido no art. 16 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016:

- Descrição do objeto a ser executado.

³² Bom lembrar que nas regras atuais a contrapartida estadual, distrital e municipal deve ser EXCLUSIVAMENTE financeira.

-
- Justificativa da proposição, caracterização do interesse recíproco, relação entre a proposta e os objetivos do programa federal, público-alvo, problema a ser resolvido e resultados esperados.
 - Estimativa de custos (repasso e contrapartida).
 - Prazo de execução.
 - Informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para execução do objeto.

O órgão federal repassador de recursos analisará a proposta e no aceite exigirá os demais documentos para cadastramento e a inclusão do Plano de Trabalho no Siconv. Na recusa da proposta, o órgão federal registrará o indeferimento no Siconv e comunicará ao proponente o indeferimento.

No Portal do Siconv é possível acessar o Manual de Inclusão e Envio de Propostas.

No referido manual, o proponente (estado, município, Distrito Federal ou entidade privada sem fins lucrativos) terá passo a passo todas as orientações para formular uma proposta de convênio no Siconv.

Basicamente a inclusão da proposta seguirá o seguinte roteiro:

- seleção do(s) programa(s) que será(ão) selecionado(s);
- seleção de objeto(s) do programa(s), e preenchimento dos valores (valor global, valor de repasse, valor de contrapartida financeira e valor de contrapartida de bens e serviços da proposta);
- registro da justificativa, objeto do convênio, capacidade técnica e gerencial, dados bancários, período de vigência do convênio;
- inserção do cronograma orçamentário do valor do repasse, onde deverão ser informados os valores que serão empenhados no orçamento de cada exercício;
- inclusão de participantes (interveniente, quando houver);
- registro do cronograma físico, cronograma desembolso e plano de aplicação detalhado (bens e serviços a serem adquiridos);
- inclusão de anexos e projeto básico/termo de referência, se for o caso.

A análise da proposta será feita pelo órgão concedente por meio do Portal dos Convênios (Siconv).

Ainda que já lançada a proposta, antes de ENVIAR ao órgão concedente, o proponente pode fazer consulta à proposta, lançando o número respectivo, com o que obterá o resultado.

Após receber a proposta, o órgão concedente analisará a proposta quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa. No caso em que a proposta carecer de complementação de dados ou correção de alguma informação, poderá a mesma ser "devolvida" ao proponente para o aperfeiçoamento da mesma. Se o proponente não atender às solicitações de ajustes feitas pelo órgão federal, a proposta será rejeitada.

Os aspectos técnicos englobarão, além da viabilidade técnica do pleito quanto às suas características, a análise de custos, o que impõe a apresentação de planilha de custos, observando-se a determinação da Lei nº 8.666/1993, bem como do art. 35, § 1º, da Lei nº 10.180/2001, que estabelece que, ao se fixarem os valores a serem transferidos, os entes nele referidos farão análise de custos, de maneira que o montante de recursos envolvidos na operação seja compatível com o seu objeto, não permitindo a transferência de valores insuficientes para a sua conclusão, nem o excesso que permita uma execução por preços acima dos vigentes no mercado.

Deve o proponente observar o conteúdo dos orçamentos levantados, com o objetivo de assegurar a compatibilidade dos preços deles constantes com os preços praticados no mercado local.

Observe-se a determinação do Tribunal de Contas da União, contida no item 9.3 do Acórdão nº 2.178/2007 Plenário, do seguinte teor:

"9.3. determinar à Caixa Econômica Federal - Gerência de Desenvolvimento Urbano em João Pessoa/PB - CEF/GIDUR/JP que, por ocasião da análise de preços unitários a serem praticados em contratos de repasse de recursos federais, exija:

9.3.1. da entidade contratada, a apresentação da composição dos custos unitários da planilha orçamentária a ser analisada, assim como de todos os elementos de convicção para a conformação dos preços praticados, tais como distâncias de transporte, produtividades, bota-fora, dentre outros, os quais devem ser levados em conta na referida análise, a qual deve ser adequadamente documentada;

9.3.2. da empresa terceirizada, na hipótese de terceirização da análise dos custos unitários do contrato de repasse, a elaboração de relatório especificando os parâmetros de mercado adotados para fins de comparação, com as devidas justificativas e a indicação do código do serviço do Sistema Sinapi, com a respectiva UGO, o qual também deverá ser produzido pelo Setor de Engenharia da Caixa, no caso de eventuais discordâncias verificadas em face daquela análise, por ocasião de sua

manifestação final e, ainda, no caso de a própria Caixa realizar diretamente, sem terceirização, o exame dos custos unitários da planilha orçamentária".

Outros acórdãos que ratificam posicionamento similar:

Alerta à Sudene no sentido de que: a) analise os aspectos técnicos e financeiros dos Planos de Trabalho propostos, de modo a certificar a viabilidade do empreendimento e a compatibilidade dos preços com os praticados no mercado, em atendimento à Portaria Interministerial/MP, MF e CGU nº 127, de 29.05.2008, arts. 4º, 15 e 16, 21 a 23; (Acórdão nº 3.971/2010-1ª Câmara).

Determinação ao Incra/DF para que se certifique de que os custos previstos para execução do objeto são compatíveis com os valores de mercado, em respeito ao princípio da economicidade (Acórdão nº 1.847/2010-1ª Câmara).

E o que será analisado nos Planos de Trabalho?

A Portaria Interministerial nº 424/2016 fez previsão expressa no § 2º do art. 1º de que os proponentes devem ter capacidade técnica e operacional de executar o objeto proposto. Foi previsto também no § 3º do mesmo artigo que um ato (Instrução Normativa³³ do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão) regulamentará os critérios para avaliação das condições técnicas e operacionais para execução do objeto.

O conveniente deve estar ciente sobre o conteúdo dos pareceres técnicos efetuados pelo respectivo órgão concedente, com o objetivo de fazer constar, nos respectivos Planos de Trabalho, as informações que serão objeto de análise, a saber:

Quanto à entidade proponente	A natureza da entidade, a compatibilidade do pleito com os estatutos da entidade, a situação de prestações de contas de convênios anteriores com o ministério, a capacidade instalada e/ou de mobilização, condições que tem a entidade para realizar a parceria. O parecer deve atestar a idoneidade e a capacidade técnica da entidade para executar o objeto.
Quanto à proposta	Referência à tramitação interna (desde a data de entrada); o que pretende o ente ou a entidade (breve menção); entidades que participarão como intervenientes ou executoras; valor (do concedente, da contrapartida e total); e descrição detalhada de valores ou bens e serviços mensuráveis.
Quanto ao objeto	Devem ser descritos: os objetivos a curto e médio prazos; os produtos esperados; comentários ao objeto; possibilidade(s) de ser(em)

³³ Até o fechamento desta edição esse ato não havia sido publicado

	alcançado(s); e ressaltar se o objeto está redigido com clareza e se permite avaliar seu alcance.
Quanto à justificativa	O analista deve se manifestar se a justificativa da proposta é convincente, ou seja, se a situação atual da proponente poderá ser alterada mediante a parceria pretendida. Demonstrar a importância social da proposta para a comunidade (beneficiários).
Quanto às metas, etapas e fases	Informar se são claras e compatíveis com o objeto, bem como se, com a execução dessas metas, etapas e fases, o objeto será alcançado. Dar informações sobre o projeto técnico, o termo de referência e o projeto básico, quando for o caso. Quando da contratação de consultores, assessores, conferencistas, instrutores e outros, mencionar se os currículos resumidos estão anexos ao processo. Em caso de eventos como: cursos, seminários, visitas técnicas, encontros, palestras, conferências, mencionar se os conteúdos programáticos estão claros e compatíveis com a meta. Em caso de haver a realização de obras, mencionar se o projeto básico está anexado ao processo e analisado, com a documentação que comprove a propriedade do imóvel.
Quanto à aplicação das despesas	Explicitar: se os valores relacionados estão compatíveis com os preços de mercado; se os itens relacionados podem ser financiados dentro das rubricas autorizadas; se os itens discriminados por meta estão coerentes com a mesma e o interesse e pertinência do pleito com relação às metas programáticas do órgão correspondente.

CAPACIDADE TÉCNICA DO PROPONENTE

O TCU alertou ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal acerca do entendimento manifesto no Acórdão nº 2.066/2006-P, no sentido de que os gestores públicos responsáveis pela celebração de convênios/contratos de repasse **sem amparo em uma adequada avaliação da capacidade técnica e operacional da entidade conveniente/contratante poderão ser responsabilizados, pessoalmente, por ato de gestão temerária**, com a instauração de processo disciplinar, inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, aplicação de multa e imputação de débito, quando a conexão dos fatos servir de respaldo para essa responsabilização (**Acórdão nº 3.126/2011-Plenário**).

AVALIAÇÃO DE CUSTOS

O TCU deu ciência ao Ministério do Turismo quanto à obrigatoriedade de, ao contratar, inclusive de forma direta, ou celebrar convênio e termo de parceria, anexar ao respectivo processo **documentos acerca dos valores praticados no mercado**, capazes

de propiciar parâmetros **para avaliação do custo do objeto avençado**, comprovando a sua razoabilidade, não **se admitindo texto-padrão que diz que os preços são compatíveis com o mercado** ou algo similar, conforme disposto no inc. III do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/1993, no caso de contratações, e inciso XX do § 1º do art. 1º, c/c art. 23 da Portaria Interministerial/MP, MF e CGU nº 127/2008, no caso de convênio e termo de parceria (Acórdão nº 2.236/2011-Plenário).

E quem registrará o Parecer para a Proposta?

Registrarão os pareceres para a proposta usuários com o perfil de:

- Gestor de convênios do concedente.
- Analista técnico do concedente.
- Analista jurídico do concedente.

O sistema disponibilizará para o gestor do órgão ou do ente da administração pública federal repassador dos recursos financeiros, que analisará a proposta segundo as opções:

- Solicitar complementação da proposta.
- Aceitar proposta.
- Aceitar Plano de Trabalho.
- Rejeitar proposta.

O setor técnico responsável deverá proceder à análise final dos dados que compõem o Plano de Trabalho:

- Cronograma físico.
- Cronograma de desembolso.
- Bens e serviços.
- Plano de aplicação.
- Projeto básico/termo de referência.
- Anexos, se houver.

Em vista dessas informações, é importante salientar a importância de um plano de trabalho bem elaborado, que não só contemple todos os itens requeridos, mas que tenha informações de qualidade.

Nesse sentido, destaque-se que, no Acórdão nº 1.852/2006-TCU-2ª Câmara, determinou-se que:

"exigisse dos interessados na celebração de convênios a observação da correlação temporal entre as etapas de execução física do objeto e os repasses dos recursos, como forma de estabelecer parâmetros para a definição das parcelas do cronograma de desembolso proposto".

Em Acórdão recente, o TCU determinou a um município e à Caixa Econômica Federal para que, por ocasião de convênios, contratos de repasse ou outros instrumentos congêneres de transferência de recursos federais façam constar no Plano de Trabalho a descrição precisa do objeto, de forma a não possibilitar dúvida quanto à localização do objeto, aos serviços que serão executados e aos bens que serão adquiridos (**Acórdão nº 5.286/2010-1ª Câmara**).

E o que acontecerá após Análise do Plano de Trabalho pelo Gestor?³⁴

Após analisar os dados da proposta e o Plano de Trabalho, e se de acordo com os requisitos exigidos, o gestor do órgão ou da entidade da administração pública federal registrará análise, selecionando uma das opções:

- **Aprovar proposta e Plano de Trabalho**, quando o proponente enviar a proposta para análise com os dados da proposta/Plano de Trabalho completo.
- **Aprovar proposta e Plano de Trabalho em complementação**, quando o proponente enviar uma proposta simples para análise, sem o Plano de Trabalho ou com o Plano de Trabalho incompleto. Nessa situação, a proposta será aprovada e também será solicitado o plano de trabalho ou a complementação do mesmo, quando for o caso.
- **Aprovar proposta e Plano de Trabalho em análise**, quando o proponente enviar uma proposta nessa situação, a proposta será aprovada e o Plano de Trabalho estará em análise.
- **Solicitar complementação da proposta/Plano de Trabalho**, quando o proponente enviar a proposta/Plano de Trabalho para análise e estiver com dados da proposta incompletos.
- **Rejeitar proposta e Plano de Trabalho**, quando o concedente indeferir a proposta e Plano de Trabalho.

O que acontecerá depois que o Plano de Trabalho for aceito?

Após o Plano de Trabalho aceito:

- O órgão ou entidade da administração pública federal repassadora dos recursos financeiros realizará o pré-empenho, que será vinculado à proposta e só poderá ser alterado por intermédio do Portal dos Convênios (Siconv).

³⁴ O SICONV disponibiliza no link "manuais" um manual de análise e aprovação de proposta e plano de trabalho para concedentes.

-
- O proponente atenderá às exigências para efetivação do cadastro, se for o caso.
 - O concedente informará ao proponente as exigências e pendências verificadas, se houver.
 - Será enviado e-mail ao proponente informando que o Plano de Trabalho referente à proposta enviada foi aprovado.

O que acontecerá se a Proposta de Trabalho for rejeitada?

Sendo a proposta rejeitada:

- O órgão ou entidade da administração pública federal repassadora dos recursos financeiros registrará o indeferimento, em campo específico no Portal dos Convênios (Siconv).
- O órgão concedente comunicará ao proponente o indeferimento da proposta.
- Será enviado e-mail ao proponente informando que o Plano de Trabalho referente à proposta enviada foi rejeitado.

10. Plano de Trabalho, Projeto Básico ou Termo de Referência

Após a aprovação da proposta de trabalho e do cadastramento no Siconv, a etapa posterior será a inclusão do Plano de Trabalho³⁵. Esse documento será um detalhamento da proposta aprovada anteriormente. Consiste na apresentação da justificativa para a celebração do instrumento, na descrição completa do objeto a ser executado e das metas a serem atingidas; da definição das etapas ou fases da execução; do cronograma de execução do objeto e cronograma de desembolso; do plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente; e da contrapartida financeira do proponente, se for o caso.

O Plano de Trabalho será lastreado por um PROJETO BÁSICO ou TERMO DE REFERÊNCIA, nos moldes previstos na lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/1993). O projeto básico será exigido no caso de obras e serviços de engenharia e o termo de referência, no caso de aquisição de bens e serviços comuns. Um ou outro deverá ser apresentado antes da liberação da primeira parcela dos recursos, sendo facultado ao concedente exigi-lo antes da celebração do instrumento. O projeto básico ou o termo de referência poderá ser dispensado no caso de padronização do objeto, a critério da autoridade competente do órgão ou entidade concedente, em despacho fundamentado.

Cabe ressaltar que a Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 116, também ratifica as informações que devem constar no Plano de Trabalho.

³⁵ Vide art. 19 da Portaria Interministerial nº 424/2016.

Projetos Genéricos ou Mal Formulados

Devemos acrescentar a dificuldade de se aferir o resultado de um projeto quando as metas pactuadas são genéricas, mal definidas. Sobre o assunto, há recomendação expressa do Tribunal de Contas da União, no sentido de que o órgão se abstenha de celebrar convênios com objetos ou planos de trabalho genéricos, atentando para que os planos tragam a descrição das ações e metas a serem executadas pelos convenientes, bem como todas as informações suficientes para a identificação do projeto, atividade ou ação prevista (DOU de 27.04.2006, S. 1, p. 93, TC-012.912/2005-4, Acórdão nº 901/2006-TCU-1ª Câmara, item 1.2, bem como o item 9.2, TC-009.553/2009-6, Acórdão nº 5.286/2010-1ª Câmara).

Caso o projeto básico ou o termo de referência não seja entregue no prazo estabelecido ou receba parecer contrário à sua aprovação, proceder-se-á à extinção do convênio ou contrato de repasse, caso já tenha sido assinado.

Quando houver, no Plano de Trabalho, a previsão de transferência de recursos para a elaboração do projeto básico ou do termo de referência, é facultada a liberação do montante correspondente ao custo do serviço. Assim, a nova legislação permite a celebração do convênio, sem a apresentação do projeto básico, no caso em que o mesmo venha a ser elaborado com recursos do próprio convênio.

CUSTEIO DO PROJETO BÁSICO COMO META DO CONVÊNIO

Esse é um tema bastante discutido pelos órgãos de controle, e a Portaria Interministerial nº 424/2016 trouxe a possibilidade desse custeio desde que o custo não ultrapasse 5% (cinco por cento) do valor total do instrumento (§ 8º do art. 21).

A liberação financeira do valor do projeto somente se dará após assinatura do convênio e após encerramento do processo licitatório com esse fim pelo conveniente (§ 9º do art. 21)

Nesse caso o risco é todo do conveniente, pois a rejeição do projeto apresentado posteriormente enseja a devolução dos recursos transferidos, sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial (§ 10 do art. 21).

No caso de obras e serviços de engenharia acima de R\$ 5 milhões, é necessário que o proponente apresente estudo de alternativas de concepção de projeto, cuja análise pela mandatária (do contrato de repasse) é condicionante para aprovação do projeto básico (§ 12 do art. 21).

O Plano de Trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada sua qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassadora de recursos.

O órgão concedente da administração pública federal analisará todos os dados da proposta e do Plano de Trabalho e registrará a manifestação conclusiva dos setores técnico e jurídico do órgão.

Se o Plano de Trabalho tiver qualquer irregularidade ou imprecisão, serão as mesmas informadas ao proponente, para que possa fazer os ajustes, no prazo estabelecido pelo órgão federal. A ausência de manifestação do proponente no prazo estabelecido implicará a desistência no prosseguimento do processo.

Um dos problemas mais frequentes no que diz respeito ao prosseguimento do pleito dos proponentes reside na qualidade dos Planos de Trabalho, em especial, no que diz respeito à especificação do objeto. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União vem, reiteradamente, determinando aos órgãos que atentem para a análise desses instrumentos. A título de exemplo, cite-se o contido no item 9.4.6.2 do Acórdão nº 544/2008-TCU-Plenário, em que o TCU determinou a órgão público que, por ocasião da celebração de convênios, "exigisse que o Plano de Trabalho dos convênios a serem celebrados contivesse a especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido e, no caso de obras, instalações ou serviços, o projeto básico, entendido como tal o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar, de modo preciso, a obra, instalação ou serviço objeto do convênio, sua viabilidade técnica, custos, fases, ou etapas, e prazos de execução, devendo conter os elementos discriminados no inc. IX, art. 6º da Lei nº 8.666/1993".

Os pareceres dos setores técnico e jurídico do órgão poderão ser registrados no Portal dos Convênios (Siconv). São acumulativos e ficarão registrados no histórico da proposta, podendo ser consultados sempre que necessário. Após a inclusão do parecer, será encaminhado e-mail ao proponente contendo o registro do concedente.

O parecer técnico deverá ser registrado durante ou após a análise da proposta e do Plano de Trabalho.

O parecer jurídico deverá ser registrado após a análise do Plano de Trabalho.

Para o usuário responsável no órgão, será definido um perfil específico de acordo com a atribuição e função para a inclusão do parecer.

Acórdãos do Tribunal de Contas da União inserem determinações que orientam a análise de projetos de convênios (Planos de Trabalho). Vejamos:

Acórdão nº 2.909/2009-TCU-Plenário: determinação à Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Digital do Ministério da Ciência e Tecnologia, à Secretaria de Telecomunicações do Ministério das Comunicações, à Financiadora de Estudos e Projetos/MCT e à Caixa Econômica Federal no sentido de que adotem providências necessárias para garantir maior eficácia aos procedimentos preliminares de análise de propostas de convênios federais e demais instrumentos de transferência de recursos, no âmbito do Programa de Inclusão Digital, adequando-os às normas pertinentes, com especial atenção para as seguintes exigências:

a) nos termos do art. 35, § 1º, da Lei nº 10.180/2001, c/c art. 1º, §1º, inc. XV, da Portaria Interministerial nº 127/2008 e com a jurisprudência do TCU (Decisão nº 194/1999-P e Acórdãos nºs 722/2003-P, 2.093/2004-P e 1.865/2006-P), efetuar análises pormenorizadas da viabilidade técnica e econômica dos projetos propostos, de modo a assegurar a alocação eficiente e efetiva dos recursos orçamentários, instruindo os respectivos processos com a análise fundamentada de custos;

b) nos termos dos arts. 1º, § 1º, inc. XV, e 22 da Portaria Interministerial nº 127/2008, verificar previamente a sustentabilidade dos projetos de implantação de infraestrutura e equipamentos, a fim de garantir a continuidade das ações de capacitação de inclusão digital por um período que justifique a viabilidade do investimento;

c) nos termos dos arts. 55, I, 116, § 1º, I, da Lei nº 8.666/1993, c/c art. 1º, §1º, inc. XV, da Portaria Interministerial nº 127/2008, não acolher Planos de Trabalho genéricos ou com objetos imprecisos, exigindo que contenham todas as informações legalmente exigidas, em especial a descrição objetiva e completa das metas, com definições quantitativas e qualitativas e suas correlações com os custos envolvidos;

d) nos termos dos arts. 15, inc. V, 17, 18 e 22, da Portaria Interministerial nº 127/2008, avaliar a capacidade técnica e operacional das proponentes, bem como sua regularidade jurídica e fiscal, para a celebração do respectivo termo e consecução do objeto proposto.

Acórdão nº 2.909/2009-TCU-Plenário: determinação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio de sua Secretaria Executiva, para que: a) nos termos dos arts. 55, I, 116, § 1º, I, da Lei nº 8.666/1993, c/c art. 1º, § 1º, inc. XV, da Portaria Interministerial nº 127/2008, abstenha-se de celebrar convênios ou instrumentos congêneres com Planos de Trabalho genéricos ou com objetos imprecisos, exigindo que contenham todas as informações legalmente exigidas; b) nos termos do art. 35, § 1º, da Lei nº 10.180/2001, c/c art. 1º, § 1º, inc. XV, da Portaria Interministerial nº 127/2008, e com a jurisprudência do TCU (Decisão nº 194/1999-P e Acórdãos nº 722/2003-P, 2.093/2004-P e 1.865/2006-P), efetue análises pormenorizadas da viabilidade técnica e econômica dos projetos de convênios e instrumentos congêneres.

Acórdão nº 775/2017 - TCU - Plenário:

9.2. dar ciência ao Dnit de que a assinatura de convênios com detalhamento insuficiente do plano de trabalho, a omissão quanto à intempestividade na apresentação das prestações de contas parciais, a análise pouco aprofundada de prestações de contas de ajustes e a omissão quanto à não apresentação de documentos por parte do conveniente, tais como dos relatórios mensais de execução, violam os princípios da legalidade, da economicidade e da transparência, que devem ser observados pela Administração Pública; (...)

9.6 dar ciência ao Dnit e à Funai de que a ausência de descrição completa, no plano de trabalho, das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente, observado no Convênio PP 0025/2002-00, afronta o disposto no art. 116, § 1º, inciso II, da Lei 8.666/1993 e no art. 2º, inciso III, da IN STN 1/1997, que, atualmente, encontra redação similar no art. 1º, inciso XVIII, c/c o art. 25, inciso II, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011;

Manifestação Jurídica

A obrigatoriedade da manifestação pelo órgão jurídico é determinada pela Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. O art. 11 dessa lei, ao atribuir competência às consultorias jurídicas, diz que devem ser examinados, prévia e conclusivamente, os “textos de edital de licitação, como os dos respectivos contratos ou instrumentos congêneres, a serem publicados e celebrados”.

Licitação Anterior à Celebração do Convênio³⁶

Sobre a licitação pretérita, anterior à celebração do convênio, convém citar manifestação do TCU feita no Acórdão nº 2099/2011 – Plenário –, onde foi informado ao Ministério das Cidades que a utilização de licitação pretérita para consecução do objeto pactuado em termos de compromisso ou contratos de repasse deve estar condicionada ao atendimento aos dispositivos previstos na Lei nº 8.666/1993, na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias e nos demais dispositivos que regem a aplicação dos recursos públicos federais, além de estar adstrita à verificação da conveniência e oportunidade do ato, sempre de forma tecnicamente motivada, com a emissão de parecer conclusivo, ou de outro instrumento congênere, de modo a resguardar o interesse público e assim garantir o exercício do papel de controle e da fiscalização na aplicação dos recursos federais transferidos, em consonância com o disposto § 6º do art. 10 do Decreto-lei nº 200/1967.

³⁶ Vide § 7º do art. 7º da Portaria Interministerial nº 424/2016.

11. Formalização do Termo de Convênio

A formalização do termo de convênio está disciplinada na Portaria Interministerial nº 424/2016, nos artigos 26 a 29. Conterá no preâmbulo do instrumento a numeração sequencial no Siconv, a qualificação completa dos partícipes e a finalidade. Constará também no preâmbulo a qualificação completa do interveniente e da mandatária, quando houver.

Há, ainda, cláusulas necessárias nos instrumentos de convênios e contratos de repasse.

I - o objeto e seus elementos característicos, em consonância com o plano de trabalho, que integrará o termo celebrado independentemente de transcrição;

II - as obrigações de cada um dos partícipes;

III - a contrapartida, observados os ditames previstos no art. 18, desta Portaria;

IV - as obrigações do interveniente, quando houver, sendo vedada a execução de atividades previstas no plano de trabalho;

V - a vigência, fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas;

VI - a obrigação do concedente prorrogar "de ofício" a vigência do instrumento antes do seu término, quando der causa a atraso na liberação dos recursos, limitada a prorrogação ao exato período do atraso verificado;

VII - a prerrogativa do órgão ou entidade transferidor dos recursos financeiros assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação ou da ocorrência de fato relevante, de modo a evitar sua descontinuidade;

VIII - a classificação orçamentária da despesa, mencionando-se o número e data da nota de empenho e declaração de que, em termos aditivos ou apostilas, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura, de cada parcela da despesa a ser transferida em exercício futuro;

IX - o cronograma de desembolso conforme o plano de trabalho, incluindo os recursos da contrapartida pactuada, quando houver;

X - a obrigatoriedade de o conveniente incluir regularmente no SICONV as informações e os documentos exigidos por esta Portaria, mantendo-o atualizado;

XI - a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Portaria;

XII - no caso de órgão ou entidade pública, a informação de que os recursos para atender às despesas em exercícios futuros, no caso de investimento, estão consignados no plano plurianual ou em prévia lei que os autorize;

XIII - a obrigação do convenente de manter e movimentar os recursos na conta bancária específica do instrumento em instituição financeira oficial, federal ou estadual, e, no caso de contratos de repasse, exclusivamente em instituição financeira federal;

XIV - a indicação da obrigatoriedade de contabilização e guarda dos bens remanescentes pelo convenente e a manifestação de compromisso de utilização dos bens para assegurar a continuidade de programa governamental, devendo estar claras as regras e diretrizes de utilização;

XV - a forma pela qual a execução física do objeto será acompanhada pelo concedente ou mandatária, inclusive com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de órgãos ou entidades previstos no § 3º do art. 55 desta Portaria, devendo ser suficiente para garantir o pleno acompanhamento e a verificação da execução física do objeto pactuado;

XVI - o livre acesso dos servidores do órgão ou entidade pública concedente, da mandatária e os do controle interno do Poder Executivo Federal, bem como do Tribunal de Contas da União aos processos, documentos, informações referentes aos instrumentos de transferências regulamentados por esta Portaria, bem como aos locais de execução do objeto, inclusive, nos casos em que a instituição financeira oficial não controlada pela União faça a gestão da conta bancária específica do termo;

XVII - a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo;

XVIII - a previsão de extinção obrigatória do instrumento em caso de o projeto básico ou termo de referência não terem sido aprovados ou apresentados no prazo estabelecido, quando for o caso;

XIX - a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução dos instrumentos;

XX - a obrigação de o convenente inserir cláusula nos contratos celebrados para execução do instrumento que permitam o livre acesso dos servidores do órgão ou entidade pública concedente, bem como dos órgãos de controle, aos documentos e registros contábeis das empresas contratadas, na forma dos arts. 45 e 49 a 51 desta Portaria;

XXI - a sujeição do instrumento e sua execução às normas do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, bem como do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, e a esta Portaria;

XXII - a previsão de, na ocorrência de cancelamento de restos a pagar, que o quantitativo possa ser reduzido até a etapa que não prejudique a funcionalidade do objeto pactuado;

XXIII - a forma de liberação dos recursos ou desbloqueio, quando se tratar de contrato de repasse;

XXIV - a obrigação de prestar contas dos recursos recebidos no SICONV;

XXV - o bloqueio de recursos na conta corrente vinculada, quando se tratar de contrato de repasse;

XXVI - a responsabilidade solidária dos entes consorciados, nos instrumentos que envolvam consórcio público;

XXVII - o prazo para devolução dos saldos remanescentes e a apresentação da prestação de contas;

XXVIII - as obrigações da unidade executora, quando houver;

XXIX - a autorização do convenente para que o concedente ou mandatária solicitem junto à instituição financeira albergante da conta corrente específica a transferência dos recursos financeiros por ele repassados, bem como os seus rendimentos, para a conta única da União, caso os recursos não sejam utilizados no objeto da transferência pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias;

XXX - a forma e a metodologia de comprovação do cumprimento do objeto;

XXXI - a obrigação do concedente de dispor de condições e de estrutura para o acompanhamento e verificação da execução do objeto e o cumprimento dos prazos relativos à prestação de contas;

XXXII - vedação ao estabelecimento, por parte do convenente, de instrumentos com entidades impedidas de receber recursos federais;

XXXIII - a autorização do convenente para que o concedente solicite à instituição financeira albergante da conta corrente bancária da transferência o resgate dos saldos remanescentes, nos casos em que não houver a devolução dos recursos no prazo previsto no art. 60 desta Portaria;

XXXIV - a obrigatoriedade do concedente e do convenente de divulgar em sítio eletrônico institucional as informações referentes a valores devolvidos, bem como a

causa da devolução, nos casos de não execução total do objeto pactuado, extinção ou rescisão do instrumento;

XXXV - a obrigação do concedente em notificar o convenente previamente a inscrição como inadimplente no SICONV, quando detectadas impropriedades ou irregularidades no acompanhamento da execução do objeto do instrumento, devendo ser incluída no aviso a respectiva Secretaria da Fazenda ou secretaria similar, e o Poder Legislativo do órgão responsável pelo instrumento.

XXXVI - a ciência sobre a não sujeição ao sigilo bancário, quanto à União e respectivos órgãos de controle, por se tratar de recurso público; e

XXXVII - descrição dos parâmetros objetivos que servirão de referência para a avaliação do cumprimento do objeto, nos instrumentos enquadrados nos níveis I e IV.

Os itens XIV e de XXIX a XXXVII são inovações da Portaria Interministerial nº 424/2016.

Convém registrar que é também cláusula obrigatória aquela que exija do **convenente ao cumprimento das normas do Decreto nº 7.983³⁷, de 2013, nas licitações que realizar para a contratação de obras ou serviços de engenharia com os recursos transferidos.**

Assinaturas do termo (Portaria Interministerial nº 424/2016)

Art. 31. Assinarão, obrigatoriamente, o instrumento os partícipes e o interveniente, se houver.

§ 1º Os instrumentos com entidades privadas sem fins lucrativos deverão ser assinados pelo Ministro de Estado ou pelo dirigente máximo da entidade da administração pública federal concedente.

*§ 2º **O Ministro de Estado e o dirigente máximo da entidade da administração pública federal não poderão delegar a competência** prevista no §1º (grifo nosso).*

§ 3º As autoridades de que trata o § 1º deste artigo são responsáveis por:

I - decidir sobre a aprovação da prestação de contas; e

³⁷ O Decreto nº 7.983/2013 estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União.

II - autorizar a suspensão ou cancelamento dos registros de inadimplência nos sistemas da Administração Pública Federal.

§ 4º A competência prevista no § 3º poderá ser delegada às autoridades diretamente subordinadas àquelas a que se refere o § 1º, vedada a subdelegação.

Quanto à classificação orçamentária da despesa, deve o proponente e o concedente, **em especial no caso de emendas parlamentares**, atentarem para que o objeto guarde consonância com a ação orçamentária respectiva, sob o risco de constituir dotação imprópria, o que é vedado pelo Decreto nº 93.872/1986, no art. 23, o que viria a ser obstáculo para o repasse dos recursos ou constituir irregularidade na aplicação do mesmo.

Deve ser registrada a determinação ao conveniente, proferida pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 3.257/2006-TCU-1ª Câmara, item 1.4, no sentido de que:

"(...) observasse fielmente as cláusulas dos termos de convênio assinados com órgãos e entidades federais, especialmente no que se refere à obrigatoriedade de mencionar, nos atos de promoção e divulgação do objeto do convênio, a participação do concedente mediante afixação de placa provisória em destaque no local das obras (quando do início e durante elas) e, após a conclusão, mediante placas definitivas contendo a assinatura do órgão ou entidade concedente e do Governo Federal".

Quanto aos atos de promoção e divulgação do convênio, mencionados no referido Acórdão nº 3.257/2006-TCU-1ª Câmara, por força do contido no § 1º do art. 37 da Constituição Federal de 1988, bem como as disposições consignadas na IN/Secom-PR nº 02/2009, referente às ações publicitárias atinentes a projetos e obras financiadas com recursos da União, deve ser incluída cláusula estabelecendo que essas ações devem ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Sobre a implicação dos citados dispositivos nos atos praticados pelo conveniente, atente-se para o contido no Acórdão nº 4.420/2008-2ª Câmara, em que o TCU, no item 1.5, determina a uma prefeitura municipal para que:

"(...) ao gerir recursos de origem federal, atente para o fato de que a publicidade dos programas custeados deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens

que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, em obediência ao Art. 37, § 1º, da Constituição Federal".

Placa de Obras

É importante conhecer o Manual de Uso da Marca do Governo Federal para obras, disponível no sítio eletrônico da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (<www.secom.gov.br>) no link "Uso da Marca".

MODELO DE PLACA DE OBRA (*in* Manual de Uso da Marca do Governo Federal – Obras SECOM / PR – junho de 2016)

	
<h1 style="margin: 0;">Área do nome da obra</h1>	
Valor Total da Obra: xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx Comunidade: xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx Município: xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx Objeto: xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx	Agentes Participantes: xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xx Início da Obra: xxxxxxxxxxxx Término da Obra: xxxxxxxxxxxx
Denúncias, reclamações e elogios: www.ouvidoria.gov.br	
	MINISTÉRIO DO ESPORTE



12. Publicação do Convênio

A eficácia de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres fica condicionada à publicação do respectivo extrato no Diário Oficial da União, que será providenciada pelo concedente, no prazo de até vinte dias a contar de sua assinatura.

Será dada publicidade no Siconv de todos os atos de celebração, alteração, liberação de recursos, acompanhamento da execução e prestação de contas dos convênios e contratos.

Nº 83, quarta-feira, 3 de maio de 2017

7ª SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL EXTRATOS DE PRORROGAÇÃO DE OFÍCIO

PROCESSOS: 59570.001209/2007-53(1), 59570.001192/2007-34(2). ESPÉCIE: Termo Aditivo aos Convênios Nº 7.93.07.0194/00(1), 7.93.07.0180/00(2) firmados entre a CODEVASF - CNPJ: 00.399.857/0001-26 e o Município de Campo Alegre do Fidalgo, CNPJ: 01.612.564/0001-48(1), Município de Pedro Laurentino, CNPJ: 01.612.600/0001-73(2). OBJETO: Prorrogar o prazo do convênio por mais 360 dias(1 e 2). TERMO ADITIVO: 7.93.07.0194/14(1), 7.93.07.0180/10(2). FUNDAMENTO LEGAL: Art. 27, VI da Portaria Interministerial nº 424/2016. DATA DE ASSINATURA: 27/04/2017(1 e 2).

PROCESSO: 59500.002138/2007-30. ESPÉCIE: Termo Aditivo ao Convênio nº 0.00.07.0062/00 firmado entre a CODEVASF - CNPJ: 00.399.857/0001-26 e a Associação de Reposição Florestal do Estado do Piauí - Piauíflora, CNPJ: 05.440.385/0001-21. OBJETO: Prorrogar o prazo do convênio por mais 6 meses. TERMO ADITIVO: 0.00.07.0062/09. FUNDAMENTO LEGAL: Art. 27, VI da Portaria Interministerial nº 424/2016. DATA DE ASSINATURA: 25/04/2017.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS

Diário Oficial da União - Seção 3

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

EXTRATO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 10/2017 - UASG 533014

Nº Processo: 59335000123201768 . Objeto: Serviços de limpeza, higiene e conservação de bens móveis/imóveis, com fornecimento de materiais necessários à sua execução na área da SUDENE. Total de Itens Licitados: 00001. Fundamento Legal: Art. 24º, Inciso IV da Lei nº 8.666 de 21/06/1993.. Justificativa: Trata-se de situação emergencial Declaração de Dispensa em 02/05/2017. BRIVALDO JOSE DE VASCONCELOS SOARES. Coordenador Geral de Logística, Administração e Finanças . Ratificação em 02/05/2017. MARCELO JOSE ALMEIDA DAS NEVES. Superintendente. Valor Global: R\$ 164.089,80. CNPJ CONTRATADA : 00.323.090/0001-51 SOLL - SERVICOS OBRAS E LOCACOES LTDA.

(SIDEAC - 02/05/2017) 533014-53203-2017NE800002

Ministério da Justiça e Segurança Pública

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA
ECONÔMICA

13. Notificações Obrigatórias

O concedente notificará, no prazo de até dez dias, a celebração do instrumento à Assembleia Legislativa ou à Câmara Legislativa ou à Câmara Municipal do convenente, conforme o caso. Essa comunicação poderá ser feita por meio eletrônico. Quando da liberação dos recursos, é obrigatória a comunicação a esses mesmos órgãos, no prazo de dois dias úteis. Esse é o comando do art. 6º, inciso II, alínea “e” da Portaria Interministerial nº 424/2016, ratificado pelos artigos 33 e 34 do mesmo comando normativo.

Os convenentes deverão dar ciência da celebração ao conselho local ou à instância de controle social da área vinculada ao programa de governo que originou a transferência, quando houver.

Mais ainda, o convenente, quando município, beneficiário da liberação de recursos do Governo Federal, deverá notificar os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no município, acerca do seu recebimento; **no prazo de 2 dias úteis, a contar da data do recebimento dos recursos**, conforme requerido pela Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997.

As entidades privadas sem fins lucrativos deverão notificar, se houver, o conselho municipal ou estadual responsável pela respectiva política pública onde será executada a ação.

Essas notificações também podem ser anexadas no Siconv, no título "Anexos", com a finalidade de documentar em meio magnético todos os atos praticados na gestão do convênio.

O cumprimento da Lei nº 9.452/1997, como estímulo ao controle social, tem sido objeto de determinações do TCU aos convenentes. Convém observar o julgado do TCU citado abaixo:

Acórdão nº 2.020/2008-TCU-1ª Câmara: o TCU determinou a um prefeito municipal que cumprisse, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei nº 8443/1992, o disposto no art. 2º da Lei nº 9.452/1997, notificando, quando do recebimento de recursos federais, os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais com sede no município da respectiva liberação, no prazo de 2 (dois) dias úteis, contados da data do recebimento dos recursos.

Acórdão nº 7.023/2010-2ª Câmara: o TCU alerta a uma prefeitura municipal acerca da necessidade de notificação dos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e

entidades empresariais, com sede no município, dois dias úteis após o recebimento dos recursos, em observância ao art. 2º da Lei nº 9.452/1997.

Acórdão nº 2.706/2010-2ª Câmara: determinação a um município para que notifique os partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede na localidade, da liberação de recursos públicos por órgãos e entidades da administração pública federal em benefício da municipalidade, a qualquer título, nos termos do art. 2º da Lei nº 9.452/1997.

Acórdão nº 262/2010-2ª Câmara: determinação a uma prefeitura municipal para que cumpra o disposto no art. 2º da Lei nº 9.452/1997, notificando os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais com sede no município do recebimento de recursos federais pelo município, no prazo de dois dias úteis contados da data do recebimento dos recursos, fazendo constar nas notificações a identificação de cada convênio/contrato de repasse/ajuste que originou os repasses e seus respectivos valores e datas.

Acórdão nº 1.647/2012-Plenário: recomendação à Caixa Econômica Federal no sentido de que adote medidas necessárias para que, nos contratos de repasse de recursos federais a municípios, em que atue como mandatária da União, exija dos tomadores de recursos do Orçamento-Geral da União cópias das notificações enviadas por esses beneficiários quanto à liberação dos aludidos montantes aos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais com sede no município (ao invés de simplesmente exigir sua declaração nesse sentido), de forma a cumprir o disposto no art. 2º da Lei nº 9.452/1997 e no “caput” do art. 37 da Constituição Federal.

14. Alteração do Convênio

A legislação pertinente prevê a alteração do convênio ou do Plano de Trabalho, desde que não se altere o seu objeto. Qualquer aditamento de convênio não poderá modificar a sua finalidade definida no correspondente Plano de Trabalho.

Assim, ratifique-se que são permitidos ajustes durante a execução do objeto, desde que submetidos e aprovados previamente pela autoridade concedente, e esses ajustes integrarão o Plano de Trabalho.

A Portaria Interministerial nº 424/2016 fixa prazo máximo para proposição de alterações nos convênios:

Art. 36. O convênio poderá ser alterado mediante proposta, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada ao concedente ou à mandatária em, no mínimo, 30 (trinta) dias antes do término de sua vigência ou no prazo nele estipulado, vedada a alteração do objeto aprovado.

ALTERAÇÕES EM OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Os § 3º e 4º do art. 6º da Portaria Interministerial nº 424/2016 faz vedações expressas quando o objeto pactuado se trata de obras e serviços de engenharia.

- Ficam vedadas reformulações (grandes alterações) nesses projetos;
- Nos projetos de nível I (até R\$ 750.000,00) não se admitem reprogramações (pequenos ajustes).

E o que acontece quando os Recursos forem INSUFICIENTES ou o Objeto Proposto não for mais Prioritário?

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

Em ambos os casos, é comum o convenente utilizar os recursos de maneira diferente daquela prevista no instrumento de convênio, sem fazer qualquer consulta ao órgão concedente. Esse procedimento, a utilização de recursos em desacordo com as cláusulas de convênio, é considerado falha de natureza grave e normalmente conduz ao julgamento pela irregularidade das contas apresentadas e a inclusão do nome do responsável no cadastro de contas irregulares do Tribunal de Contas da União.

A inobservância às cláusulas convenientes levou o Tribunal de Contas a determinar a apuração dos fatos relativos aos convênios, mencionados no item 9.1.1 do Acórdão nº 1.036/2008- TCU-Plenário, com a consequente explicação das despesas realizadas em desacordo com o previsto nos respectivos instrumentos e outras providências devidas, bem como a apuração das responsabilidades, quando for o caso.

É possível fazer justificativa de alteração do convênio?

Quando justificada, qualquer alteração do convênio ou do plano de trabalho, a proposta será apresentada ao concedente em prazo mínimo de trinta dias, antes do término de sua vigência, ou no prazo nele estipulado, devendo ser dada a anuência formal do concedente representante do órgão federal para a validade da alteração.

Regra geral – as alterações necessárias serão confirmadas mediante a assinatura de termo aditivo ao instrumento inicial.

Como funciona a prorrogação da vigência do instrumento?

A prorrogação da vigência do instrumento é, antes de tudo, uma alteração desse instrumento. Assim sendo, está sujeita às regras relacionadas com as alterações, inclusive quanto às justificativas (que devem ser consistentes e convincentes), prazos e publicação de extrato, e ato emanado da autoridade competente. Somente quem assinou o convênio é que tem autoridade para alterá-lo.

Quanto às alterações que objetivem a prorrogação do prazo de vigência, deve ser lembrado que o concedente tem a obrigação de prorrogar "de ofício" a vigência do instrumento antes do seu término, quando der causa a atraso na liberação dos recursos, limitada a prorrogação ao exato período do atraso verificado. Essa é a prorrogação "de ofício" que, segundo a Portaria Interministerial nº 424/2016, prescinde de prévia análise da área jurídica do concedente. **Se a prorrogação de ofício é ato unilateral da administração pública, deve provir da mesma autoridade que o pactuou, utilizando-se instrumento adequado para a prática desse ato, sendo geralmente uma Portaria ou Apostila.**

Acrescente-se que deve ser feito o competente registro no Siconv de toda e qualquer alteração efetuada no termo de convênio ou no plano de trabalho. O título "Termo Aditivo" encontra-se no módulo "Execução".

No caso em que o conveniente é quem tem interesse em efetuar alteração de prazo, deve formalizar a proposta devidamente e justificá-la, conforme já apontado acima, que será submetida à anuência do concedente, antes do término da vigência ou do prazo estabelecido no termo de convênio.

A data limite para a prorrogação de prazo é até o último dia de vigência do instrumento, uma vez que não se pode prorrogar aquilo que não mais existe.

Deve-se ter o cuidado ao estabelecer o período de vigência do termo. A vigência deve ser fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas.

O TCU tem orientado no sentido de que se evite a celebração de convênios com prazos de vigência exíguos e que não correspondam ao período mínimo de tempo necessário e suficiente para a conclusão do objeto, levando em consideração todos os fatores envolvidos na consecução da avença, entre os quais se incluem os procedimentos licitatórios, de modo a evitar prorrogações do tempo inicialmente acordado (item 9.4.3.15, TC-011.488/2002-6, Acórdão nº 2.543/2005-TCU-2ª Câmara, DOU de 15.12.2005, S. 1, p. 274.). O mesmo vale para os termos aditivos, nos quais deve ser pactuado um prazo que permita a consecução do objeto.

Por meio do Acórdão nº 7.057/2010-2ª Câmara, o TCU alerta ao Fundo Nacional de Saúde no sentido de que a sucessiva prorrogação de vigência de convênio que esteja com execução de seu objeto ignorada e não documentada caracteriza inobservância do dever de cautela e dos princípios da razoabilidade e legitimidade na sua ação gerencial e de controle, o que sujeita seus responsáveis às penalidades previstas na Lei nº 8.443/1992.

Em outro Acórdão (nº 2.822/2011-Plenário), o TCU determina à Universidade Federal da Grande Dourados que adote medidas necessárias no sentido de evitar a ocorrência das seguintes falhas:

a) a definição genérica de objetos desvinculados de projetos específicos e que não resultem em produtos bem definidos, a exemplo do ocorrido na celebração de dois contratos celebrados com a Fundação de Apoio ao Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Goiás, que está em desconformidade com a jurisprudência do TCU;

b) a celebração de **aditivos que prorroguem indiscriminadamente a vigência de ajustes, sem as devidas justificativas**, a exemplo do ocorrido em dois contratos e em quatro convênios celebrados com a Fundação de Apoio ao Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Goiás, que contraria o disposto no art. 57, § 2º da Lei nº 8.666/1993 e o art. 1º da Lei nº 8.958/1994;

c) a transferência às fundações de apoio de recursos destinados à execução de obras ou serviços de engenharia, a exemplo do ocorrido em dois convênios celebrados com a Fundação de Apoio ao Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Goiás, é indevida, tendo em vista o não enquadramento dessa atividade no conceito de desenvolvimento institucional, nos termos do art. 1º da Lei nº 8.958/1994;

d) a celebração de aditivos para realização de acréscimos contratuais, em percentual superior ao previsto na Lei nº 8.666/1993, a exemplo do ocorrido num contrato celebrado com a Fundação de Apoio ao Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Goiás, contraria o disposto no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993.

15. Vedações sobre a Pactuação de Convênios



Vedações pelo TIPO DE INSTRUMENTO

São vedados convênios para execução de obras e serviços de engenharia (NESSE CASO É OBRIGATÓRIO O CONTRATO DE REPASSE). A exceção fica por conta dos instrumentos celebrados por órgãos que tenham Unidades nos Estados da Federação e possam acompanhar adequadamente suas obras. Outra exceção são os convênios para execução da função orçamentária de Defesa Nacional. As vedações citadas estão explicitadas no art. 9º, incisos I e II da Portaria Interministerial nº 424/2016.

Vedações pelo Valor

Conforme o estabelecido nos incisos IV e V do art. 9º da Portaria Interministerial nº 424/2016, **é vedada a celebração de instrumentos cujo valor repassado pela União seja inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ou, no caso de execução de obras e serviços de engenharia, nos quais o valor da transferência da União seja inferior a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais).**

Na LDO/2013, em seu texto aprovado no Congresso Nacional, houve uma tentativa de “derrubar” esse dispositivo que estipula o valor mínimo do convênio, mas tal iniciativa foi VETADA pela Presidenta da República ao sancionar a Lei nº 12.708/2012 (LDO de 2013). Veja qual era a redação e a justificativa para o veto:

§§ 2º e 3º do art. 58 (DISPOSITIVOS VETADOS)

“§ 2º É vedado estabelecer exigência não prevista na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, ou nesta Lei, inclusive a fixação de limites mínimos, para a celebração de convênios ou contratos de repasse com órgãos e entidades da administração pública

direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios para realização de obras ou serviços de engenharia.

§ 3º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria-Geral da União poderá dispor sobre procedimento específico de acompanhamento e fiscalização da execução do convênio, aplicável àqueles de valor inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).”

Razões dos vetos

“Não se justifica a proibição ao estabelecimento de valores mínimos para a realização de convênios e contratos de repasse, hoje estabelecida no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, dado que as transferências voluntárias em valores reduzidos provocam altos custos de acompanhamento e de controle.”³⁸

Nesse caso, é permitido o consorciamento entre os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos estados, Distrito Federal e municípios; bem como é permitida a celebração de convênios ou contratos de repasse com objeto que englobe vários programas e ações federais a serem executados de forma descentralizada, devendo o objeto conter a descrição pormenorizada e objetiva de todas as atividades a serem realizadas com os recursos federais.

Vedações pela Direção da Entidade Proponente

Muito importante observar que estão vedados os convênios com Entidades Privadas sem fins lucrativos. Essas devem observar os ditames da Lei nº 13.019/2014 e do Decreto nº 8.726/2016 que tratam do novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), cujos instrumentos regulados são o Termo de Fomento e o Termo de Colaboração.

De toda sorte ainda é permitido pela Portaria Interministerial nº 424/2016 o convênio com entidade privada exclusivamente para atendimento do § 1º do art. 199 da Constituição Federal de 1988, que se refere à participação complementar no Sistema Único de Saúde (SUS), segundo diretrizes desse.

Conforme estabelecido no inciso II do art. 2º do Decreto nº 6.170/1997, com a redação dada pelo Decreto nº 6.619/2008, é vedada a celebração de convênio com **entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como dirigente agente político de poder ou do Ministério Público, dirigente de órgão ou entidade da administração**

³⁸ A redação atual do Decreto nº 6.170/2007 não estipula valor mínimo, deixando que a Portaria Interministerial do MP/MF e CGU assim o façam (e assim foi feito com a PI 424/2016)

pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau.

A autoridade máxima da entidade deverá prestar declaração sobre o cumprimento dessa condição.

Outras Vedações

Além das vedações apresentadas, o art. 2º do Decreto nº 6.170/2007 da Portaria Interministerial nº 424/2016 prevê outras, que devem ser observadas ao se firmar instrumentos com a União (art. 9º):

- 1 - entre órgãos e entidades da administração pública federal, caso em que deverá ser firmado o Termo de Execução Descentralizada (TED);
- 2 - convênios para a execução de atividades cujo objeto esteja relacionado ao pagamento de custeio continuado do proponente;
- 3 - com órgão ou entidade, de direito público ou privado, que esteja inadimplente nas suas obrigações em outros instrumentos celebrados com órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, **exceto aos instrumentos decorrentes de emendas parlamentares individuais nos termos do § 13 do art. 166 da Constituição Federal**, ou irregular em qualquer das exigências desta portaria;
- 4 - com pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos, ainda que sejam estas últimas integrantes da administração indireta, no caso das entidades que exploram atividade econômica;
- 5 - visando à realização de serviços ou execução de obras a serem custeadas, ainda que apenas parcialmente, com recursos externos, sem a prévia contratação da operação de crédito externo;
- 6 - com entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos cujo objeto social não se relacione às características do programa ou que não disponham de condições técnicas para executar o objeto proposto; e
- 7 - **com entidades privadas sem fins lucrativos, cujo corpo de dirigentes contenha pessoas que tiveram, nos últimos cinco anos, atos julgados irregulares por decisão definitiva do Tribunal de Contas da União, em decorrência das situações previstas no art. 16, inciso III, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;**

8 - qualquer modalidade regulada por esta portaria com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham, em suas relações anteriores com a União, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas:

- a) omissão no dever de prestar contas;
- b) descumprimento injustificado na execução do objeto dos instrumentos ou termos de parceria pactuados;
- c) desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos;
- d) ocorrência de dano ao Erário; ou
- e) prática de outros atos ilícitos na execução dos instrumentos ou termos de parceria pactuados; e

9 - **instrumentos com estabelecimentos cadastrados como filial no CNPJ.**

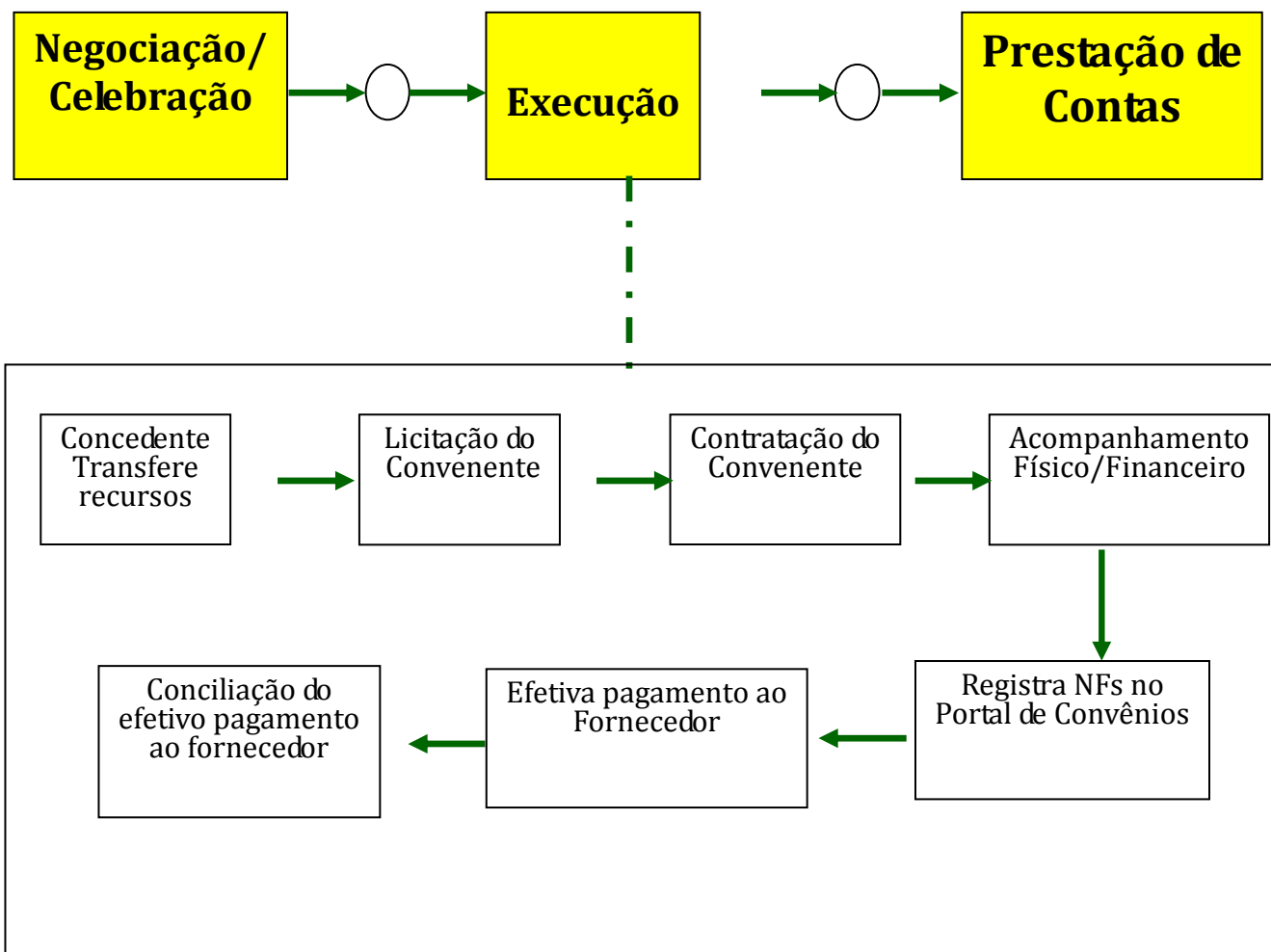
10 - *cuja vigência se encerre no último ou no primeiro trimestre de mandato dos Chefes do Poder Executivo dos entes federativos (Redação do Decreto nº 8.943, de 2016).*

A Portaria Interministerial nº 424/2016 complementa esse dispositivo vedando também a celebração de convênios com pessoas físicas e entidades privadas com fins lucrativos (art. 9º, inciso V da referida portaria).

UNIDADE III - EXECUÇÃO DAS PARCERIAS GOVERNAMENTAIS

16. Execução: Considerações Iniciais

A celebração, a liberação dos recursos, o acompanhamento e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria precisam ser registrados no Siconv, conforme Decreto nº 6.170/2007 e alterações posteriores. *Vide* abaixo o fluxo da EXECUÇÃO DO CONVÊNIO no Siconv:



Na execução, a ação essencial é a transferência de recursos, por parte do concedente, para a conta do convênio.

No que diz respeito ao convênio, constituem ações de sua responsabilidade:

-
- Depósito da contrapartida
 - Registro de licitações e contratos
 - Registro de documentos (notas fiscais, recibos, outros)
 - Registro dos pagamentos efetuados

Lembre-se de que a despesa é constituída de três fases: o **Empenho**, a **Liquidação** e o **Pagamento**, conforme a Lei nº 4.320/1964. Pode-se constatar, a partir da figura acima, que a execução da despesa é toda efetuada no Siconv.

Para o conveniente é importante conhecer vários manuais voltados ao conveniente no Portal de Convênios, no *link* ajuda e manuais e cartilhas³⁹.

Como se inicia a Execução dos Convênios ou Contratos de Repasse?

A execução dos convênios ou contratos de repasse se inicia, de fato, com a liberação dos recursos pelo concedente, que obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e guardará consonância com as metas e fases ou etapas de execução do objeto do instrumento. Daí a importância de que as metas e etapas estejam atreladas a um planejamento consistente da execução do objeto e de acordo com a capacidade de execução do conveniente.

Quanto ao órgão concedente, registre-se que o Tribunal de Contas da União determinou a órgão federal que, “ao acompanhar a execução de convênios ou termos de ajustes similares em que tenham sido transferidos recursos da União a outras instituições, atentasse para o cumprimento do comando contido na definição da ação orçamentária a que estiver vinculado o recurso transferido, sem deixar de atentar para o que consta no Plano de Trabalho e no projeto previamente aprovados”, conforme o contido no item 1.1.2.4 do Acórdão nº 264/2006-TCU-2ª Câmara.

Sobre a liberação de recursos pelo órgão concedente, em desacordo com o previsto no cronograma de desembolso constante do Plano de Trabalho, veja a determinação contida nos itens 9.1.2 e 9.1.3 do Acórdão nº 2.020/2006-TCU-Plenário.

Conta específica e aplicação financeira

³⁹ Manuais para o conveniente disponíveis em <<http://portal.convencios.gov.br/ajuda/manuais-e-cartilhas>>



Ainda sobre a execução financeira, deve ser salientado que os recursos serão depositados e geridos na conta bancária do convênio ou contrato de repasse exclusivamente em instituições financeiras federais ou estaduais e, no caso de contratos de repasse, exclusivamente em instituições financeiras federais. Enquanto não empregadas em sua finalidade, **deverão ser aplicadas em caderneta de poupança ou fundo de aplicação financeira de curto prazo**. Os rendimentos das aplicações financeiras serão, obrigatoriamente, aplicados no objeto do convênio ou contrato de repasse, sujeitando-se à mesma prestação de contas dos recursos repassados.

Sobre esse assunto, registre-se a manifestação do Tribunal de Contas da União, no item 9.7.4 do Acórdão nº 4.084/2008-2ª Câmara, em que determina a uma prefeitura municipal para que:

quando da aplicação de recursos de origem federal, transferidos por meio de convênios ou instrumentos similares, aplique os recursos públicos recebidos no mercado financeiro sempre que sua utilização não for imediata conforme prevê o §1º, art. 20 da IN/STN-MF nº 01/1997 e o art. 42 da Portaria Interministerial nº 127/2008.

Aspectos Importantes Previstos na Portaria Interministerial nº 424/2016 (art. 41 e seus parágrafos)

I - **exceto nos casos de instrumento com parcela única**, o valor do desembolso a ser realizado pelo concedente ou pela mandatária referente à **primeira parcela não poderá exceder a 20% (vinte por cento) do valor global do instrumento;**

II - a liberação da primeira parcela ou parcela única ficará condicionada ao:

a) envio pela mandatária e homologação pelo concedente da Síntese do Projeto Aprovado (SPA) quando o objeto do instrumento envolver a execução de obras e serviços e engenharia enquadrados nos incisos II e III do art. 3º desta portaria; e

b) conclusão da análise técnica e aceite do processo licitatório pelo concedente ou mandatária; e

III - a liberação das demais parcelas está condicionada à execução de no mínimo 70% (setenta por cento) das parcelas liberadas anteriormente.

§ 1º O cronograma de desembolso previsto no plano de trabalho deverá estar em consonância com as metas e fases ou etapas de execução do objeto do instrumento.

§ 2º Após a comprovação da homologação do processo licitatório pelo conveniente, o cronograma de desembolso deverá ser ajustado em observação ao grau de execução estabelecido no referido processo licitatório.

§ 3º **Fica vedado o adiantamento de parcelas nos casos de execução de obras e serviços de engenharia enquadrados no inciso III do art. 3º desta Portaria (OBRAS SUPERIORES A PARTIR DE R\$ 5 MILHÕES).**

§ 7º **O órgão ou entidade concedente deverá solicitar junto à instituição financeira albergante da conta corrente específica, a transferência dos recursos financeiros por ele repassados, bem como os seus rendimentos, para a conta única da União, caso os recursos não sejam utilizados no objeto da transferência pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias.**

§ 8º **Na hipótese de inexistência de execução financeira após 180 (cento e oitenta) dias da liberação da primeira parcela, o instrumento deverá ser rescindido.**

§ 9º A execução financeira mencionada no § 8º será comprovada:

I - nos casos de aquisição de bens, pela comprovação da realização da despesa, verificada pela quantidade parcial entregue, atestada e aferida; e

II - nos casos de realização de serviços e obras, pela verificação da realização parcial com a medição correspondente atestada e aferida.

§ 10 Na transferência à conta única da União, nos termos do §7º deste artigo, observar-se-á o montante efetivamente transferido pela União e não utilizado na execução do objeto, acrescido dos rendimentos de sua aplicação financeira.

§ 11 Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do instrumento, os rendimentos das aplicações financeiras deverão ser devolvidos ao concedente, observada a proporcionalidade.

§ 12 **É vedado o aproveitamento de rendimentos para ampliação ou acréscimo de metas ao plano de trabalho pactuado.**

§ 13 As receitas oriundas dos rendimentos de aplicação no mercado financeiro não poderão ser computadas como contrapartida devida pelo convenente.

§ 14 As contas referidas no § 4º deste artigo serão preferencialmente isentas da cobrança de tarifas bancárias.

§ 15 **É vedado o início de execução de novos instrumentos e a liberação de recursos para o convenente que tiver instrumentos apoiados com recursos do Governo Federal sem execução financeira por prazo superior a 180 (cento e oitenta) dias.**

§ 16 **Os recursos dos convênios de receita serão depositados e geridos na Conta Única do Tesouro Nacional**, e enquanto não empregados na sua finalidade, serão remunerados pela taxa aplicável a essa conta.

Art. 38 do Decreto Federal nº 93.872/1986

Art. 38. Não será permitido o pagamento antecipado de fornecimento de materiais, execução de obra, ou prestação de serviço, inclusive de utilidade pública, admitindo-se, todavia, **mediante as indispensáveis cautelas ou garantias**, o pagamento de parcela contratual na vigência do respectivo contrato, convênio, acordo ou ajuste, segundo a forma de pagamento nele estabelecida, prevista no edital de licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta (grifo nosso).

Aspectos relacionados aos PAGAMENTOS DE FORNECEDORES

A Portaria Interministerial nº 424/2016 trata do pagamento de fornecedores em seu capítulo III (art. 52), no qual destacamos os seguintes pontos:

1 - Os recursos destinados à execução de contratos de repasse deverão ser:

- I - solicitados pela mandatária **somente após a aceitação do processo licitatório**; e
- II - liberados em conta corrente específica e mantidos bloqueados, somente sendo **autorizado o pagamento, na forma ajustada, após verificação da regular execução do objeto pela mandatária**, observando-se os seguintes procedimentos:

- a) na execução por regime de execução direta, a liberação dos recursos relativos à primeira parcela será antecipada ao conveniente na forma do cronograma de desembolso aprovado; e
- b) a liberação da segunda parcela e seguintes, na hipótese do inciso anterior, fica condicionada à aprovação pelo mandatário de relatório de execução com comprovação da aplicação dos recursos da última parcela liberada.

2 - Os atos referentes à movimentação e ao uso dos recursos a que se refere o *caput* serão realizados ou registrados no SICONV, observando-se os seguintes preceitos:

- I - movimentação mediante conta corrente específica para cada instrumento;
- II - **pagamentos realizados mediante crédito na conta corrente de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços**, facultada a dispensa desse procedimento nos seguintes casos, em que o crédito poderá ser realizado em conta corrente de titularidade do próprio conveniente, devendo ser registrado no SICONV o beneficiário final da despesa:

- a) por ato da autoridade máxima do concedente;
- b) na execução do objeto pelo conveniente por regime direto; e
- c) no ressarcimento ao conveniente por pagamentos realizados às próprias custas decorrentes de atrasos na liberação de recursos pelo concedente e em valores além da contrapartida pactuada;

3 - Antes da realização de cada pagamento, o conveniente incluirá no SICONV, no mínimo, as seguintes informações:

- I - a destinação do recurso;

II - o nome e CNPJ ou CPF do fornecedor, quando for o caso;

III - o contrato a que se refere o pagamento realizado; e

V - informações das notas fiscais ou documentos contábeis.

4 - Excepcionalmente, mediante mecanismo que permita a identificação pela instituição financeira depositária, poderá ser realizado no decorrer da vigência do instrumento **um único pagamento por pessoa física que não possua conta bancária, até o limite de R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais).**

5 - Para **obras de engenharia com valor superior a R\$ 10.000.000,00** (dez milhões de reais) **podrá haver liberação do repasse de recursos para pagamento de materiais ou equipamentos postos em canteiro**, que tenham peso significativo no orçamento da obra conforme disciplinado pelo concedente, desde que:

I - seja apresentado pelo conveniente Termo de Fiel Depositário;

II - a aquisição de materiais ou equipamentos constitua etapa específica do plano de trabalho;

III - a aquisição desses tenha se dado por procedimento licitatório distinto do da contratação de serviços de engenharia ou, no caso de única licitação:

a) haja previsão no ato convocatório;

b) o percentual de BDI aplicado sobre os materiais ou equipamentos tenha sido menor que o praticado sobre os serviços de engenharia;

c) haja justificativa técnica e econômica para essa forma de pagamento;

d) o fornecedor apresente garantia, como carta fiança bancária ou instrumento congênere, no valor do pagamento pretendido; e

IV - haja adequado armazenamento e guarda dos respectivos materiais e equipamentos postos em canteiro.

6 - No caso de fornecimento de equipamentos e materiais especiais de fabricação específica, bem como de equipamentos ou materiais que tenham peso significativo no orçamento das obras, o desbloqueio de parcela para pagamento da respectiva despesa far-se-á na forma do art. 38 do Decreto nº 93.872, de 1986, observadas as seguintes condições:

- I - esteja caracterizada a necessidade de adiantar recursos ao fornecedor para viabilizar a produção de material ou equipamento especial, fora da linha de produção usual, e com especificação singular destinada a empreendimento específico;
- II - os equipamentos ou materiais que tenham peso significativo no orçamento das obras estejam posicionados nos canteiros;
- III - o pagamento antecipado das parcelas tenha sido previsto no edital de licitação e no CTEF dos materiais ou equipamentos; e
- IV - o fornecedor ou o convenente apresentem uma carta fiança bancária ou instrumento congênera no valor do adiantamento pretendido.

Como Acompanhar as Etapas de Liberação Financeira por meio do Portal Siconv?

Todas as etapas de liberação financeira serão realizadas por meio do Portal Siconv, de forma justa e transparente. Mais ainda, com a execução financeira realizada diretamente no Siconv e o concomitante registro da execução física, o convenente disporá de todas as informações para comprovar a correta aplicação dos recursos públicos oriundos do convênio de sua responsabilidade, o que permitirá ao concedente o acompanhamento da execução do objeto, bem como facilitará a elaboração da prestação de contas por parte do convenente.

Com a execução financeira realizada diretamente no Siconv, o concedente e o convenente têm obrigações especiais no que tange à publicidade de seus atos, mais especificamente quanto ao incentivo ao controle social.

O concedente deverá notificar a celebração do instrumento à Assembleia Legislativa, ou à Câmara Legislativa, ou à Câmara Municipal do convenente, conforme o caso, no prazo de 10 (dez) dias. Além disso, deverá fazer a notificação, a esses mesmos órgãos, quando do repasse dos recursos, no prazo de dois dias úteis após a liberação.

Por sua vez, o convenente (quando município), beneficiário da liberação de recursos do Governo Federal, deverá notificar os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no município, acerca do seu recebimento, no prazo de dois dias úteis, a contar da data do recebimento dos recursos (Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997. In: DOU de 21/03/97, art. 2º).

Vale registrar que, no Acórdão nº 2.020/2008-TCU-1ª Câmara, o TCU determinou a um prefeito municipal que:

cumprisse, sob pena de aplicação da multa prevista no Art. 58, § 1º, da Lei nº 8443/1992, o disposto no Art. 2º da Lei nº 9.452/1997, notificando, quando do recebimento de recursos federais, os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais com sede no município da respectiva liberação, no prazo de 2 (dois) dias úteis, contados da data do recebimento dos recursos.

O TCU tem reiteradamente exigido o cumprimento desse mandamento legal.

Acórdão nº 2.020/2008-TCU-1ª Câmara: *o TCU determinou a um prefeito municipal que cumprisse, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei nº 8443/1992, o disposto no art. 2º da Lei nº 9.452/1997, notificando, quando do recebimento de recursos federais, os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais com sede no município da respectiva liberação, no prazo de 2 (dois) dias úteis, contados da data do recebimento dos recursos.*

Acórdão nº 7.023/2010-2ª Câmara: o TCU alerta a uma prefeitura municipal acerca da necessidade de notificação dos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais, com sede no município, dois dias úteis após o recebimento dos recursos, em observância ao art. 2º da Lei nº 9.452/1997.

Acórdão nº 2.706/2010-2ª Câmara: determinação a um município para que notifique os partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede na localidade, da liberação de recursos públicos por órgãos e entidades da administração pública federal em benefício da municipalidade, a qualquer título, nos termos do art. 2º da Lei nº 9.452/1997.

Acórdão nº 262/2010-2ª Câmara: determinação a uma prefeitura municipal para que cumpra o disposto no art. 2º da Lei nº 9.452/1997, notificando os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais com sede no município, do recebimento de recursos federais pelo município, no prazo de dois dias úteis contados da data do recebimento dos recursos, fazendo constar nas notificações a identificação de cada convênio/contrato de repasse/ajuste que originou os repasses e seus respectivos valores e datas.

Acórdão nº 7.382/2011-1ª Câmara: alerta a uma prefeitura municipal quanto à obrigatoriedade da expedição de comunicações específicas de notificação de recebimento de recursos federais pelo município, endereçadas aos partidos políticos,

aos sindicatos de trabalhadores e às entidades empresariais locais, nos termos do art. 2º da Lei nº 9.452/1997.

Os convenientes deverão dar ciência da celebração ao conselho local ou instância de controle social da área vinculada ao programa de governo que originou a transferência, quando houver. As entidades privadas sem fins lucrativos deverão notificar, se houver, o conselho municipal ou estadual responsável pela respectiva política pública onde será executada a ação, no prazo de 10 dias da celebração (art. 35 da Portaria Interministerial nº 424/2016).

CONTROLE SOCIAL (art. 7º - incisos XIX e XX)

XIX - manter um canal de comunicação efetivo, ao qual se dará ampla publicidade, para o recebimento pela União de manifestações dos cidadãos relacionadas ao convênio, possibilitando o registro de sugestões, elogios, solicitações, reclamações e denúncias; e

XX - quando o objeto do instrumento se referir à execução de obras de engenharia, incluir nas placas e adesivos indicativos das obras informação sobre canal para o registro de denúncias, reclamações e elogios, conforme previsto no 'Manual de Uso da Marca do Governo Federal - Obras' da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

A Importância do Cumprimento do Plano de Trabalho

Deve o conveniente ficar atento às obrigações pactuadas. Entre essas, o conveniente se obriga a cumprir fielmente o ajustado, de acordo com o plano de trabalho aprovado, que faz parte integrante do termo de convênio.

Nesse sentido, é importante que o conveniente tenha consciência de que a execução do convênio deverá ocorrer de acordo com as cláusulas pactuadas e o previsto no plano de trabalho.

A execução do convênio em desacordo com as cláusulas pactuadas e com o plano de trabalho pode acarretar sanções ao conveniente.

Nesse sentido, registre-se o contido no Acórdão nº 4.186/2008 - 2ª Câmara, segundo o qual, inobstante não tenha havido malversação de recursos, o conveniente foi multado, em razão da não aprovação das contas apresentadas, em virtude da aplicação de parte dos recursos transferidos em desacordo com o plano de trabalho.

Da mesma forma, o TCU chamou à oitiva os responsáveis nominados no Acórdão nº 1.036-21/2008-Plenário, em vista da execução de convênios em desacordo com as cláusulas pactuadas.



Quando houver necessidade de alteração do plano de trabalho para melhor aplicação dos recursos públicos, o conveniente deve solicitar formalmente a alteração do mesmo.

São vários os julgados do TCU que condenam a prática das alterações do plano de trabalho sem anuência do concedente.

Acórdão nº 9.184/2012-2ª Câmara: determinação a um município para que, na gestão de verba federal recebida por meio de transferências voluntárias, cumpra os termos do plano de trabalho avençado, abstendo-se de promover alterações no objeto pactuado sem obter prévia anuência do órgão ou da entidade concedente.

Acórdão nº 8.302/2012 - 2ª Câmara: determinação a um município para que, na gestão de verba federal recebida por meio de convênio, ou ainda, de qualquer outro ajuste ou instrumento congêneres, atente para o exato cumprimento do plano de trabalho pactuado com a União, abstendo-se de efetuar alterações no objeto conveniado sem a prévia anuência do órgão ou da entidade concedente.

Acórdão nº 6.877/2012-2ª Câmara: determinação a um município para que, ao utilizar recursos federais transferidos por meio de convênio, ou, ainda, de qualquer outro ajuste ou instrumento congêneres, atente para o exato cumprimento do plano de trabalho pactuado com a União, abstendo-se de efetuar alterações no objeto conveniado sem a prévia anuência do órgão ou da entidade concedente.

Outro ponto que deve ser observado pelos partícipes diz respeito à vigência do termo pactuado, observando se o prazo é suficiente para a consecução do objeto. Nesse particular, frise-se, mais uma vez, que é obrigação do conveniente comunicar ao concedente a necessidade de aumentar o prazo, mediante justificativa.

Relembrando o art. 36 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, que estabelece que o convênio “poderá ser alterado mediante proposta, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada ao concedente ou a mandatária em, no mínimo, 30 dias antes do término de sua vigência ou no prazo nele estipulado”.

O concedente deve estar atento quanto ao vencimento do prazo de vigência e deve adotar todas as medidas no sentido de que esse prazo não expire sem que tenha tomado todas as providências de sua competência.

Deve ser observado, entretanto, que quando não for o caso de prorrogação “de ofício”, cabe ao conveniente apresentar a proposta de alteração do convênio ou do Plano de Trabalho. Sobre esse assunto, registre-se que o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1.852/2006-TCU-2ª Câmara, determinou a órgão público federal, enquanto concedente, que se abstivesse de tomar a iniciativa de propor a prorrogação da vigência de convênio, nos casos em que a formulação do pleito estiver adstrita a interesse peculiar do conveniente local.

Disposições da Portaria Interministerial nº 424/2016 sobre a Prorrogação “de Ofício”.

Inicialmente cabe frisar que prorrogação “de ofício” é aquela que o concedente atua sem a solicitação do conveniente (é uma prorrogação compulsória e unilateral).

Há obrigação de o concedente prorrogar "de ofício" a vigência do instrumento antes do seu término, quando der causa a atraso na liberação dos recursos, limitada a prorrogação ao exato período do atraso verificado (cláusula obrigatória do termo de convênio).

O art. 37 da portaria prevê que a prorrogação "de ofício" da vigência do convênio ou contrato de repasse prescinde de prévia análise da área jurídica do concedente ou da mandatária, ou seja, é um ato mais simples e mais célere que visa não prejudicar o prazo de execução do objeto causado pelo concedente.

17. Vedações Previstas na Portaria Interministerial nº 424/2016 e na Lei de Diretrizes Orçamentárias



Conforme já apontado no tópico anterior, o convênio ou contrato de repasse deverá ser executado em estrita observância às cláusulas pactuadas, ao Plano de Trabalho e às normas pertinentes.

O art. 38 da Portaria Interministerial nº 424/2016, bem como dispositivos específicos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, fazem limitações nas rotinas dos convênios e similares. Vejamos essas limitações:

É vedado:

I - Realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar.

O plano de trabalho apresenta itens de despesas com denominações diversas, mas cujo conteúdo se correlaciona às atividades administrativas, o que tem sido objeto de determinações constantes do Tribunal de Contas da União, levando o gestor a ser advertido e objeto de sanções. Devem atentar para esse aspecto tanto o proponente, quando apresenta os itens a serem financiados com recursos do convênio, da União ou da contrapartida, quanto o representante do concedente, quando da definição dos itens do chamamento público ou no momento da análise.

Registre-se, a título de exemplo, o contido no Acórdão nº 2.055/2007-TCU-2ª Câmara, em que o TCU determinou a órgão público que:

(...) apenas celebrasse convênios em que restasse evidente que o Plano de Trabalho não contivesse previsão de remuneração por atividades de coordenação ou quaisquer outras que se confundissem com despesas a título de taxa de administração, gerência ou similar (grifo nosso).

Em outro julgado, o TCU segue a mesma linha ao tratar de contrato ou convênio firmado com fundação de apoio:

Acórdão nº 2.822/2011-Plenário: determinação à Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) para que, em qualquer contratação, ainda que decorrente de dispensa de licitação, não inclua cláusulas que prevejam o pagamento de taxas de administração a fundações de apoio, a exemplo do ocorrido no âmbito de dois contratos e de cinco convênios celebrados com a Fundação de Apoio ao Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Goiás.

II - Efetuar pagamento, a qualquer título, a agente público da ativa⁴⁰, por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados, à conta de quaisquer fontes de recursos, ressalvado, conforme a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o pagamento:

- pela prestação de serviços técnicos profissionais especializados por tempo determinado, quando os contratados se encontrem submetidos a regime de trabalho que comporte o exercício de outra atividade e haja declaração, do chefe imediato e do dirigente máximo do órgão de origem, da inexistência de incompatibilidade de horários e de comprometimento das atividades atribuídas, desde que:

a) esteja previsto em legislação específica; ou

b) refira-se à realização de pesquisas e estudos de excelência: com recursos repassados às organizações sociais, nos termos dos respectivos contratos de gestão; ou realizados por professores universitários na situação prevista na alínea “b” do inciso XVI do art. 37 da Constituição (acumulação de um cargo de professor com outro técnico ou científico);

A vedação para a contratação de agente público da ativa, no âmbito do convênio, deriva da Lei nº 13.408/2016 de 26 de dezembro de 2016, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2017 – art. 18, inciso VIII, com as exceções citadas no parágrafo 1º do mesmo artigo).

Sobre o assunto, a posição do Tribunal de Contas da União é unânime, no sentido de considerar ilegal essa conduta. A título de exemplo, cite-se a determinação do TCU à conveniente, no sentido de que:

(...) quando da contratação de consultores, observasse a proibição contida nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, relativamente ao pagamento a servidor da administração pública, a qualquer título, por serviços de consultoria ou assistência técnica, inclusive custeados com recursos provenientes de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, firmados com órgãos ou entidades de direito público ou privado, nacionais ou internacionais, conforme consta do Acórdão nº 1.738/2007-TCU-2ª Câmara.

Da mesma forma, não é admitido que os recursos do convênio sejam utilizados para custear a folha de pagamento de órgão ou entidade conveniada. Sobre o assunto, observe-se o contido no **Acórdão nº 4.084/2008-2ª Câmara**, que contém determinação do TCU a uma prefeitura municipal para que:

⁴⁰ A LDO/2017 excetua o servidor que se encontre em licença para tratar de interesse particular. (§ 3º do art. 18 da Lei 13.408/2016)

(...) quando da aplicação de recursos de origem federal, transferidos por meio de convênios ou instrumentos similares, não efetue pagamento a prestadores de serviço que pertencem ao quadro de servidores da prefeitura.”

III – pagamento de diárias e passagens a agente público da ativa por intermédio de convênios ou instrumentos congêneres firmados com entidades de direito privado ou com órgãos ou entidades de direito público (inciso X do artigo 18 da LDO/2017).

Nesse caso há exceções tratadas na própria LDO, sendo permitido o pagamento a militares, servidores e empregados:

- a) pertencentes ao quadro de pessoal do convenente;
- b) pertencentes ao quadro de pessoal da administração federal, vinculado ao objeto de convênio, quando o órgão for destinatário de repasse financeiro oriundo de outros entes da Federação; ou
- c) em atividades de pesquisa científica e tecnológica.

IV - pagamento, a qualquer título, a empresas privadas que tenham em seu quadro societário servidor público da ativa, ou empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados (inciso XII do artigo 18 da LDO/2017).

V - transferência de recursos a entidades privadas destinados à realização de eventos, no âmbito do Ministério do Turismo e da Cultura (inciso XIII do artigo 18 da LDO/2017)⁴¹.

VI - utilizar, ainda que em caráter emergencial, os recursos para finalidade diversa da estabelecida no instrumento, ressalvado o custeio da implementação das medidas de preservação ambiental inerentes às obras constantes do Plano de Trabalho.

A finalidade de qualquer ato administrativo deve estar vinculada ao interesse público. Quando o convenente pactua com a administração pública, não pode desviar-se da finalidade pactuada. Figueiredo (2004)⁴² destaca que “a finalidade deve condicionar a interpretação e a aplicação da lei para que se alcance da melhor forma o fim público a que se dirige, sob pena de descumprimento da própria lei”.

O desvio de finalidade é uma ocorrência constantemente verificada pelo Tribunal de Contas da União, passível de sanção aos que cometem essa irregularidade.

⁴¹ Excetua-se dessa proibição, no âmbito do Ministério da Cultura, a realização de eventos culturais tradicionais de caráter público realizados há, no mínimo, cinco anos ininterruptamente, desde que haja prévia e ampla seleção promovida pelo órgão concedente ou pelo ente público convenente (§ 5º do art. 18 da Lei nº 13.408/2016 – LDO/2017).

⁴² FIGUEIREDO, Lúcia Valle de (Coordenadora). Comentários à Lei Federal de Processo Administrativo. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2004.

Para o Ministro Ubiratan Aguiar: "O desvio de finalidade constitui irregularidade grave que enseja impugnação total da despesa, com a aplicação das sanções cabíveis".

A título de exemplo, podemos citar o item 9 do relatório constante do **Acórdão nº 725/2009 – 1ª Câmara**, do seguinte teor:

Ressalto que a jurisprudência neste Tribunal é pacífica no sentido de que, caracterizado o desvio de finalidade e a utilização de recursos em favor da municipalidade, deve o ente federativo responder pelo débito apurado, nos termos da Decisão Normativa nº 57/2004.

Corroborando com esse entendimento, pelo **Acórdão nº 3.346/2006 - 1ª Câmara**, o TCU determinou a instauração de tomada de contas especial, em virtude da realização de despesas incompatíveis com a finalidade do convênio, a exemplo do pagamento de restaurantes e carpete/persiana.

VII - Realizar despesa em data anterior à vigência do instrumento, salvo excepcionalmente para aquelas cobertas por outros aportes, e desde que expressamente autorizada pela autoridade competente do concedente.

A execução da despesa deve ocorrer concomitantemente com a execução física, dentro do prazo de vigência do convênio. Nesse sentido, o TCU determinou a um município que:

(...) quando da execução de convênios com órgãos e entidades federais, evitasse a realização de despesas fora da vigência do convênio, ainda que de recursos da contrapartida financeira (...), conforme consta do **Acórdão nº 135/2007-TCU-Plenário**.

No **Acórdão nº 1.286/2006-TCU-1ª Câmara**, foi determinado a um órgão público que:

(...) evitasse o pagamento, com recursos de convênios federais, de despesas anteriores à vigência dos ajustes e daquelas que não guardassem relação com a finalidade prevista no Plano de Trabalho firmado com o órgão concedente.

No **Acórdão nº 3346/2006 - Primeira Câmara**, o TCU determinou a instauração de tomada de contas especial, em virtude da realização de despesas anteriores à vigência do convênio, a exemplo do pagamento de diárias, publicidade, combustíveis, contas de telefones fixos e celulares, peças/serviços para veículos, suprimento de fundos/material de consumo.

Mais recentemente, o TCU determinou ao Ministério do Turismo que não permitisse que entes que recebem transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, realizem despesas em data anterior à vigência do convênio (**Acórdão nº 6.620/2010-2ª Câmara**).

VIII - Efetuar pagamento em data posterior à vigência do instrumento, salvo se expressamente autorizada pela autoridade competente do concedente e desde que o fato gerador da despesa tenha ocorrido durante a vigência do instrumento pactuado.

Sobre a vedação, verifica-se o **Acórdão nº 4.656/2008-1ª Câmara**, no qual o TCU determinou a um órgão federal para que:

quando da celebração de convênios, alerte os convenientes de que a realização de despesas em data posterior à vigência do instrumento somente é permitida se expressamente autorizada pela autoridade competente do concedente e desde que o fato gerador da despesa tenha ocorrido durante a vigência do instrumento pactuado.

O TCU deu ciência aos conveniados (Sudeco, Estado de Mato Grosso, além da Secopa/MT) da seguinte constatação, verificada no Convênio 03748/2013 (Siafi 783229) e no Contrato 008/2013/SECOPA: que a **aplicação de recursos públicos fora da vigência do convênio, caso não haja justificativa plausível, constitui irregularidade**, podendo configurar ato de gestão ilegal e acarretar a **responsabilização dos agentes envolvidos**, nos termos da legislação em vigor, em especial o art. 52, inciso V, da Portaria Interministerial/CGU, MF e MP nº 507/2011 (item 9.4.1, TC-019.625/2014-6, **Acórdão nº 3.443/2014-Plenário**).

IX - 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.

A discussão sobre essas vedações tem sido recorrente no âmbito do Tribunal de Contas da União. No relatório do **Acórdão nº 448/2007 - Segunda Câmara**, aquele tribunal registra que foi constatada a realização de despesas em discordância com os termos do convênio: pagamentos de impostos e contribuições como INSS, IRPF, pagamentos de taxas bancárias e taxas de administração; pagamentos de autônomo.

Quanto ao pagamento das taxas bancárias, o ordenador de despesas responsável alega que as taxas decorrem da imposição de que a movimentação dos recursos repassados fosse realizada em conta bancária específica. No entanto, o entendimento do TCU, fundamentado na legislação vigente, é de que:

(...) não devem ser realizadas despesas com taxas bancárias a qualquer título com recursos do convênio, inclusive se decorrentes de pagamentos fora de prazo, e não tão somente se assim o forem, mas qualquer taxa bancária, conforme expresso no próprio termo do convênio. De forma que a alegação do responsável, de que essas despesas são inerentes à obrigação de se manter os recursos em conta bancária específica, e que as despesas não são decorrentes de pagamentos feitos fora do prazo, não são suficientes para descaracterizar a irregularidade no uso dos recursos do convênio.

X - Efetuar transferência de recursos para clubes, associações de servidores ou quaisquer entidades congêneres, excetuadas creches e escolas para o atendimento pré-escolar.

Apesar de a vedação ser explícita, essa ocorrência tem sido frequente, levando o Tribunal de Contas da União a penalizar os responsáveis, determinando aos mesmos que se abstenham “de transferir recursos financeiros à sociedade que vise à prestação de assistência aos seus empregados”, conforme consta dos **Acórdãos nº 598/2007 – Plenário e nº 992/2006 - 2ª Câmara.**

XI - Executar despesas para financiar ações que não sejam de competência da União, nos termos da Constituição (inciso VI do art. 18 da LDO/2017), ressalvadas aquelas relativas:

- Ao processo de descentralização dos sistemas de transporte ferroviário de passageiros urbanos e suburbanos, até o limite dos recursos aprovados pelo Conselho Diretor do Processo de Transferência dos respectivos sistemas.
- Às ações relativas a transporte metroviário de passageiros.
- À construção de vias e obras rodoviárias destinadas à integração de modais de transporte.
- À malha rodoviária federal, cujo domínio seja descentralizado aos estados e ao Distrito Federal.
- Às ações de segurança pública.
- À assistência técnica e à cooperação financeira, mediante a utilização de recursos oriundos de operações de crédito externas: aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, para modernização das suas funções de planejamento e administração; e aos respectivos Tribunais de Contas, com vistas ao fortalecimento institucional para cumprimento dos dispositivos e atribuições estabelecidas na Lei Complementar nº 101, de 2000.

XII - Realização de despesas com publicidade, salvo as de caráter educativo, informativo ou de orientação social, das quais não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores.

Além de constar dos respectivos termos de convênio, deve o conveniente ser alertado quanto a essa vedação, em especial, no período eleitoral. Sobre o assunto, cite-se, a título de exemplo, a determinação do Tribunal de Contas da União a uma prefeitura municipal, contida no **Acórdão nº 4.420/2008-2ª Câmara**, para que:

(...) ao gerir recursos de origem federal, atente para o fato de que a publicidade dos programas custeados deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, em obediência ao Art. 37, § 1º, da Constituição Federal de 1988.

A utilização de recursos do convênio para promoção pessoal afronta a própria Constituição Federal, pelo que é considerado ato grave e passível de multa pelo TCU, mesmo que o gestor proceda à restituição das quantias impugnadas, conforme leciona o Ministro Ubiratan Aguiar. Nesse sentido, é mister observar as disposições da Instrução Normativa nº 02/2009, da Secretaria de Comunicação da Presidência da República.

Despesas Administrativas

É importante registrar a possibilidade de acolhimento de despesas administrativas, até o limite de 15% (quinze por cento) do valor do objeto, no caso de convênios celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos, desde que esteja expressamente autorizado e demonstrado no respectivo instrumento e no Plano de Trabalho, conforme redação dada pela Portaria Interministerial nº 424/2016 em seu artigo 38, § 1º.

Consideram-se despesas administrativas as despesas com internet, transporte, aluguel, telefone, luz, água e outras similares.

18. Condições para Liberação de Recursos



A transferência de recursos financeiros destinados ao cumprimento do objeto do convênio ou contrato de repasse obedecerá ao plano de trabalho previamente aprovado, tendo por base o cronograma de desembolso, cuja elaboração terá como parâmetro para a definição das parcelas o detalhamento da execução física do objeto e a programação financeira do Governo Federal.

O registro, no Siconv, dos contratos celebrados pelo beneficiário na execução do objeto, é condição indispensável para a liberação das parcelas subsequentes do instrumento.

As transferências financeiras para órgãos públicos e entidades públicas e privadas, decorrentes da celebração de convênios e contratos de repasse, serão feitas exclusivamente por intermédio de instituição financeira federal ou estadual (no caso de contrato de repasse exclusivamente instituição federal), que poderá atuar como mandatária dessa para execução e fiscalização (art. 10, *caput*, do Decreto nº 6.170/2007).

A exigência acima poderá ser substituída pela execução financeira direta, por parte do convenente, no Siafi, de acordo com norma a ser expedida em ato conjunto pelos Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e do Controle e da Transparência.

As contas específicas serão preferencialmente isentas da cobrança de tarifas bancárias.

O que acontece quando ocorrem pendências de cumprimento de apresentação do projeto básico?

A liberação dos recursos se submete, ainda, ao cumprimento de condições suspensivas ainda não cumpridas pelo convenente. Assim, nos convênios e contratos de repasse em que estiver pendente de cumprimento a apresentação do projeto básico ou o termo de referência, a liberação da primeira parcela dos recursos só será efetuada após a apresentação do mesmo.

Restrições para transferências de recursos (§ 12 e 13 do art. 22 da Portaria Interministerial nº 424/2016)

§ 12 Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes da Lei Complementar nº 101/2000, excetuam-se aquelas relativas a **ações de educação, saúde e assistência social**.

§ 13 Fica suspensa a restrição para transferência de recursos federais a Estados, Distrito Federal e Municípios destinados à **execução de ações sociais** e ações em faixa de fronteira, em decorrência de inadimplementos objeto de registro no Cadin e no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

Devido ao caráter genérico trazido pela Lei nº 10.522/2002 (Lei do Cadin) ao excepcionalizar os convênios de execução de AÇÕES SOCIAIS, coube à Advocacia-Geral

da União interpretar tal dispositivo com o intuito de conceituar AÇÃO SOCIAL. Desta feita, foi definida como aquelas destinadas a assegurar os direitos dos cidadãos relativos à seguridade social, à saúde, à previdência social pública, à assistência social, à educação, à cultura e ao desporto, objetivando o bem-estar e a justiça sociais, estabelecidos na Constituição da República (**PARECER Nº AGU/LS-03/2000 – ANEXO AO Parecer GM 027**).

19. Movimentação de Recursos

Conforme o art. 52 da Portaria Interministerial nº 424/2016, **os recursos deverão ser mantidos na conta bancária específica do convênio ou contrato de repasse e somente poderão ser utilizados para pagamento de despesas constantes do Plano de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro**, nas hipóteses previstas em lei ou na referida portaria.

Sobre o assunto, citamos o manifesto do Tribunal de Contas da União, contido no item 9.1.1.4.3 do Acórdão nº 584/2007-TCU-Plenário, pela necessidade de movimentação de recursos da contrapartida na conta bancária específica do convênio federal. Essa obrigação foi reiterada pelo Decreto nº 6.170/2007 e atualmente pela Portaria Interministerial nº 424/2016.

Quanto aos recursos destinados à execução de contratos de repasse, esses deverão ser mantidos bloqueados em conta específica, somente sendo liberados, na forma ajustada, após a verificação de regular execução do objeto pelo mandatário. No regime de execução direta, a liberação dos recursos relativos à primeira parcela será antecipada na forma do cronograma de desembolso. Nessa hipótese, a liberação da segunda parcela e seguintes fica condicionada à aprovação, pelo concedente ou mandatário, de relatório de execução, com comprovação da aplicação dos recursos da última parcela liberada.

Os recursos depositados na conta corrente específica somente podem ser utilizados para pagamento de despesas referentes ao objeto do convênio, sendo exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal a obrigação de **não se desviar da finalidade original do instrumento**. Obrigatoriamente, os pagamentos devem ser feitos mediante a emissão de ordem bancária, configurada a relação causal entre as despesas efetuadas e o objeto conveniado, sendo que os pagamentos serão realizados obrigatoriamente por meio do Portal de Convênios (Siconv) incluindo-se pelo menos as seguintes informações:

- a destinação do recurso;
- o nome e CNPJ ou CPF do fornecedor, quando for o caso;

-
- o contrato a que se refere o pagamento realizado;
 - a meta, etapa ou fase do Plano de Trabalho relativa ao pagamento; e
 - a comprovação do recebimento definitivo do objeto do contrato, mediante inclusão no sistema das notas fiscais ou documentos contábeis.

Não podem ser antecipados pagamentos a fornecedores de bens e serviços, salvo em casos admitidos em lei, mediante garantias. Além de correr o risco de não ter o objeto cumprido pelo fornecedor e se ver responsabilizado pelo montante pago indevidamente, o gestor fica sujeito à aplicação de multa pelo descumprimento da legislação. Ademais, não serão admitidas práticas atentatórias aos princípios fundamentais da administração pública (arts. 37 e 70 da CF/1988; e art. 3º da Lei nº 8.666/1993) nas contratações e demais atos praticados, sob pena de suspensão das parcelas subsequentes.

Todos os lançamentos a débito na conta corrente devem corresponder a um comprovante de sua regular liquidação. Cada débito em conta deverá estar suportado por documentos comprobatórios da execução efetiva da despesa (empenho, nota fiscal, recibo) no mesmo valor. Os documentos das despesas (notas fiscais, faturas, recibos) devem ser emitidos em nome do conveniente e estar identificados com o número do convênio.

Sobre a identificação do convênio nos documentos fiscais que suportam as despesas realizadas, já houve manifestação do TCU a respeito:

Acórdão nº 1.560/2009-Plenário: determinação à Saneamento de Goiás S/A (Saneago) para que, ao gerir recursos públicos federais na condição de conveniente, contratada ou interveniente executora de convênios ou contratos de repasse firmados com a União, faça indicação expressa do número do ajuste pactuado, em cada documento comprobatório da despesa realizada.

Em outro acórdão, o TCU determinou à ANP para que exija dos convenientes o cumprimento dos requisitos de formalização e apresentação das prestações de contas dos ajustes, contemplando o original ou cópia autenticada da 1ª via dos documentos comprobatórios das despesas pagas com recursos do convênio (faturas, recibos, notas fiscais), contendo nome do conveniente, número do convênio, assinatura e carimbo do agente competente responsável pelo atesto de recebimento dos bens e/ou serviços adquiridos, em local que não inviabilize a leitura de dados dos documentos (Acórdão nº 3.570/2010-2ª Câmara).

Você sabe o que pode acontecer com pagamentos fora do período de vigência?

Outro cuidado que o conveniente deve tomar é o de não realizar pagamentos antes ou após o período de vigência do convênio. Excepcionalmente poderá ser acatado pagamento após a vigência do instrumento se devidamente comprovado fato gerador (a liquidação da despesa) dentro do período de vigência. Em se concretizando a impropriedade, pode ter como consequência a glosa dos valores e a sua devolução aos cofres públicos. Nesse diapasão, é oportuno não incorrer em atraso não justificado no cumprimento de etapas ou fases programadas.

E sobre a utilização irregular dos recursos?

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

20. Aplicação dos Recursos no Mercado Financeiro

Os recursos transferidos deverão ser aplicados:

- 1) Se a previsão de seu uso for de 30 (trinta) dias ou superior – em caderneta de poupança de instituição financeira oficial; e
- 2) em fundo de aplicação financeira de curto prazo, ou operação de mercado aberto lastreado em título da dívida pública federal, quando sua utilização estiver prevista para prazos menores do que 30 (trinta) dias.

Os rendimentos das aplicações financeiras serão, quando necessário e desde que autorizado pelo concedente, obrigatoriamente aplicados no objeto do convênio ou da transferência, estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos, e não poderão ser computados como contrapartida, devida pelo convenente.

Nesse sentido, cite-se que o TCU determinou a um município que não utilizasse os rendimentos de aplicação financeira dos recursos recebidos como redutor do montante da contrapartida municipal, conforme consta do Acórdão nº 1.870/2007-TCU-2ª Câmara.

Não será permitida, em nenhuma hipótese, aplicação no mercado financeiro de recursos recebidos em decorrência de descentralização de créditos, por qualquer órgão da administração pública federal direta. Deve-se lembrar que esses órgãos fazem a execução financeira via Conta Única do Governo Federal, no Siafi, o que não justifica a retirada desses recursos para aplicação no mercado financeiro.

21. Suspensão Parcial na Liberação de Recursos

De acordo com a legislação vigente, quando houver quaisquer irregularidades decorrentes do uso dos recursos oriundos do convênio ou do contrato de repasse, ou outras pendências de ordem técnica ou legal, o concedente comunicará ao convenente

e ao interveniente, e suspenderá a liberação dos recursos, fixando prazo de até 30 dias para saneamento ou apresentação de informações e esclarecimentos, podendo esse prazo ser prorrogado por igual período.

Assim, ocorridas impropriedades, nos casos abaixo especificados, a liberação das parcelas de convênio será suspensa, até suas correções:

- quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados pelo órgão concedente e/ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da administração pública;
- quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos;
- atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas;
- práticas atentatórias aos princípios fundamentais da administração pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio;
- descumprimento de qualquer cláusula do convênio.

Observa-se que **a suspensão de liberação de parcelas só faz sentido se o cronograma de desembolso for programado para efetuar a liberação dos recursos em mais de uma parcela.**

Vale ressaltar o item 9.1.4 do Acórdão nº 1.036/2008- TCU-Plenário, em que o TCU determinou ao órgão federal que:

Em atenção ao princípio da prudência administrativa, dividisse, sempre que possível, a liberação dos recursos do convênio em mais de duas parcelas, de modo a intercalar as liberações com a apresentação de prestação de contas parciais.

Acórdão nº 7.551/2010-1ª Câmara: alerta à Sudam quanto à necessidade de, nos convênios, atentar que, nos termos do art. 42, “caput”, da Portaria Interministerial/MP, MF e CGU nº 127/2008, a liberação de recursos deve obedecer ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e guardar consonância com as metas e fases ou etapas de execução do objeto do convênio, de modo a evitar o repasse em parcela única;

Acórdão nº 2.870/2010- Plenário: determinação ao FNDE para que, sempre que a execução física permitir e a materialidade do convênio indicar a conveniência, promover a divisão da liberação dos recursos em parcelas, de modo a intercalar as liberações com a apresentação de prestação de contas parciais, considerado o “caput” do art. 42 da Portaria Interministerial/MP, MF e CGU nº 127/2008;

Acórdão nº 2.797/2010-2ª Câmara: determinação ao Gabinete do Ministro (GM/MTE) para que, ao firmar convênios, adote providências no sentido de que o cronograma de liberação dos recursos seja compatível com o período de execução das metas, evitando-se a liberação de recursos em montante superior ao necessário à consecução do objeto.

22. Aquisição de Bens e Serviços com Recursos de Convênios

A aquisição de bens e serviços com recursos de convênios está regulamentada de forma diferenciada para órgãos e entidades públicas e para entidades privadas sem fins lucrativos.

Os órgãos e entidades públicas que receberem recursos da União por meio dos instrumentos regulamentados por essa portaria estão obrigados a observar as disposições contidas na Lei Federal de Licitações e Contratos Administrativos e demais normas federais pertinentes ao assunto, quando da contratação de terceiros.

Outra exigência é que os contratos celebrados contenham cláusula que obrigue o contratado a dar livre acesso ao concedente, aos documentos e registros contábeis da empresa, referentes às despesas realizadas à conta do instrumento firmado.

Modalidades de aquisição

Para aquisição de bens e serviços comuns, **será obrigatório o uso da modalidade pregão**, nos termos da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e do regulamento previsto no Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, sendo utilizada preferencialmente a sua forma eletrônica.

A inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente do convenente.

As atas e as informações sobre os participantes e respectivas propostas das licitações, bem como as informações referentes às dispensas e inexigibilidades, deverão ser registradas no Siconv.

Convém ressaltar o cumprimento compulsório do Decreto nº 7983/2013 nos orçamentos de obras e serviços de engenharia. Faz-se necessária uma declaração do convenente atestando o cumprimento do decreto. Esse documento deve ser inserido no Siconv.

É bom ressaltar que os procedimentos licitatórios realizados pelo convenente devem ocorrer dentro do período de vigência do convênio. Nesse sentido, *vide* orientação do TCU abaixo:

Acórdão nº 6.371/2009-1ª Câmara: determinação ao DNOCS - Administração Central para que oriente as prefeituras no sentido de que somente serão autorizadas, pelo DNOCS, liberações de recursos financeiros para a execução de objeto de convênios cujos processos de licitação, realizados pela prefeitura, tenham ocorrido dentro do período de vigência dos convênios.

Não obstante a recomendação do Tribunal de Contas da União, a Portaria Interministerial nº 424/2016 previu como competência e responsabilidade da concedente verificar **a contemporaneidade do certame**⁴³, os preços do licitante vencedor em cotejamento com o preço de referência.

CONVENENTE ESTADUAL OU MUNICIPAL QUE NECESSITA FIRMAR PARCERIAIS COM ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS COM OS RECURSOS RECEBIDOS (art. 51 da Portaria Interministerial nº 424/2016) DEVERÁ OBSERVAR O MROSC (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil).

Art. 51. Nos instrumentos celebrados pela União com Estados, Distrito Federal e Municípios deverá ser observado o disposto na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e pelas normas estaduais, distritais ou municipais, nos casos em que a execução do objeto, conforme prevista no plano de trabalho, envolver parcerias com organizações da sociedade civil.

Já com relação às entidades privadas sem fins lucrativos, o art. 11 do Decreto nº 6.170/2007 prevê que:

(...) para efeito do disposto no Art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a aquisição de produtos e a contratação de serviços com recursos da União transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos deverão observar os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, sendo necessária, no mínimo, a realização de cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato.

O TCU não tem visto com “bons olhos” o disposto no art. 11 do Decreto nº 6.170/2007. Embora não tenha havido sua alteração, já houve manifestação do TCU a respeito:

⁴³ A Portaria Interministerial nº 507/2011 (atualmente revogada) exigia em seu art. 35 a publicação dos editais de licitação somente após a assinatura do respectivo convênio.

Acórdão nº 6.620/2010- 2ª Câmara: recomendação à Presidência da República, tendo em vista a competência prevista no art. 84, inc. IV, da Constituição Federal, que altere o art. 11 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, no sentido de exigir a realização de licitação antes da celebração de contrato, para a aquisição de produtos e a contratação de serviços com recursos da União transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos, para efeito do disposto no art. 116 da Lei nº 8.666/93.

A cotação prévia pelo Siconv

Regulamentando o mencionado procedimento, a Portaria Interministerial nº 424/2016 estabelece, nos arts. 45 a 48, que, 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, tudo com registro no SICONV.

A cotação prévia de preços no SICONV será desnecessária quando, em razão da natureza do objeto, **não houver pluralidade de opções**, devendo comprovar apenas os preços que aquele próprio fornecedor já praticou com outros demandantes, com a devida justificativa registrada no SICONV.

Nos casos em que o SICONV não permitir o acesso operacional para a cotação prévia de preços no sistema, deverá ser realizada cotação mediante a apresentação de propostas, com posterior registro no sistema.

Cada processo de compras e contratações de bens, obras e serviços das entidades sem fins lucrativos deverá ser realizado diretamente ou registrado no Siconv.

Nas contratações de bens, obras e serviços, as entidades privadas sem fins lucrativos poderão utilizar-se do sistema de registro de preços dos entes federados.

23. Destinação de Bens Adquiridos com Recursos de Convênios

O destino a ser dado aos bens remanescentes na data de encerramento do convênio é necessário pela possibilidade da continuidade de Programa Governamental, observado o disposto no respectivo termo e na legislação vigente.

Cabe esclarecer que, no âmbito da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016:

“Consideram-se bens remanescentes os equipamentos e materiais permanentes adquiridos com recursos dos instrumentos necessários à consecução do objeto, mas que não se incorporam a este”.

A portaria inovou em seu art. 25 ao **definir que a propriedade dos bens remanescentes é do convenente**, salvo expressa disposição em contrário no instrumento celebrado.

E passou a ser cláusula obrigatória no termo a indicação da obrigatoriedade de **contabilização e guarda dos bens remanescentes pelo convenente e a manifestação de compromisso de utilização dos bens para assegurar a continuidade de programa governamental**, devendo estar claras as regras e diretrizes de utilização; (art. 27, inciso XIV da Portaria nº 424/2016).

Quanto à legislação vigente, ressalte-se o contido no art. 17 da Lei nº 8.666/1993:

‘Art. 17. A alienação de bens da administração pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

[...]

II - quando móveis, dependerá de avaliação prévia e de licitação, dispensada esta nos seguintes casos: doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência socioeconômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação;’

Vejamos o disposto no art. 15 do Decreto nº 99.658, de 30 de outubro de 1990, conforme o qual:

“Art. 15. A doação, presentes razões de interesse social, poderá ser efetuada pelos órgãos integrantes da administração pública federal direta, pelas autarquias e fundações, após a avaliação de sua oportunidade e conveniência, relativamente à escolha de outra forma de alienação, podendo ocorrer, em favor dos órgãos e entidades a seguir indicados, quando se tratar de material: (Redação dada pelo Decreto nº 6.087/2007).

(...)

IV - adquirido com recursos de convênio celebrado com Estado, Território, Distrito Federal ou Município e que, a critério do Ministro de Estado, do dirigente da autarquia ou fundação, seja necessário à continuação de programa governamental, após a extinção do convênio, para a respectiva entidade conveniente; (Redação dada pelo Decreto nº 6.087/2007).

V - destinado à execução descentralizada de programa federal, aos órgãos e entidades da administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e aos consórcios intermunicipais, para exclusiva utilização pelo órgão ou entidade executora do programa, hipótese em que se poderá fazer o tombamento do bem diretamente no patrimônio do donatário, quando se tratar de material permanente, lavrando-se, em todos os casos, registro no processo administrativo competente (redação dada pelo Decreto nº 6.087/2007).”

Nesse contexto, observe-se que no relatório do Acórdão nº 3.373/2006 - 1ª Câmara o TCU indicou, no item 3.1.4, como:

“Doação ilegal de bem móvel (aparelho de som Microsystem CCE), no valor de R\$ 335,00, ao Hospital de Pronto Socorro Municipal Dr. Humberto Maradei Pereira (subitem 3.2), contrariando o art. 17 da Lei nº 8.666/1993 e o art. 15 do Decreto nº 99.658/1990 (subitem 2.32 a 2.36)”. Por fim, o referido acórdão determinou ao órgão, no item 9.4.5, que “abstenha-se de doar bens móveis fora das hipóteses previstas do art. 15 do Decreto nº 99.658/1990”.

24. Cuidados na Execução

- O convênio deverá ser executado fielmente pelas partes, respondendo cada uma delas pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.
- Não é permitido que o convenente se desvie da finalidade original do convênio, sob o risco de cometer irregularidade grave e ter a despesa respectiva impugnada, como já foi dito anteriormente.
- Não pode o concedente celebrar convênio com mais de uma instituição para o cumprimento do mesmo objeto, exceto quando se tratar de ações a serem executadas por meio de “Protocolo de Intenções” entre órgãos e entidades federais.
- Não incorrer em atraso não justificado no cumprimento de etapas ou fases programadas.

Não pode o Convenente admitir práticas atentatórias aos princípios fundamentais da administração pública (arts. 37 e 70 da CF/88; e art. 3º da Lei nº 8.666/93) nas contratações e demais atos praticados, sob pena de suspensão das parcelas subsequentes, de instauração de tomada de contas especial, ou de julgamento das contas pela irregularidade, com possível aplicação de multa e demais consequências.

- Devem os partícipes cumprir fielmente as cláusulas ou condições estabelecidas no convênio.
- Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio ou contrato de repasse, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.
- Não utilizar o recurso em desacordo com o plano de trabalho, sob pena de rescisão do convênio e de instauração de TCE.
- Movimentar os recursos do convênio, inclusive da contrapartida financeira, na conta específica. Somente são permitidos pagamentos mediante ordem bancária ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fiquem identificados sua destinação, no o credor,

exclusivamente, para pagamentos de despesas previstas no Plano de Trabalho e/ou para aplicação financeira.

25. Recolhimento dos Saldos Financeiros

Havendo a conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas em aplicações realizadas, serão devolvidos ao órgão concedente, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento. O não cumprimento desse prazo estabelecido acarretará a imediata instauração de tomada de contas especial. Os recursos deverão ser recolhidos ao Tesouro Nacional mediante GRU – Guia de Recolhimento da União. Esse é o comando do art. 12 do Decreto nº 6.170/2007.

A devolução será realizada observando-se a proporcionalidade dos recursos transferidos e os da contrapartida previstos na celebração independentemente da época em que foram aportados pelas partes, conforme previsto no § 1º do art. 60 da Portaria Interministerial nº 424/2016.

O conveniente deve ficar atento aos motivos ensejadores de rescisão do convênio ou do contrato de repasse:

- o inadimplemento de qualquer das cláusulas pactuadas;
- constatação, a qualquer tempo, de falsidade ou incorreção de informação em qualquer documento apresentado; e
- a verificação de qualquer circunstância que enseje a instauração de tomada de contas especial.

Deve ser observado, ainda, que a rescisão do convênio ou do contrato de repasse, quando resulte dano ao erário, enseja a instauração de tomada de contas especial. Esse é o comando do parágrafo único do art. 69 da Portaria Interministerial nº 424/2016:

“Art. 69.....

Parágrafo único. A rescisão do instrumento, quando resulte dano ao erário, enseja a instauração de tomada de contas especial, exceto se houver a devolução dos recursos devidamente corrigidos, sem prejuízo, no último caso, da continuidade da apuração, por medidas administrativas próprias, quando identificadas outras irregularidades decorrentes do ato praticado.”

26. Acompanhamento Físico-Financeiro do Convênio

Todos os agentes envolvidos no ciclo da transferência de recursos são responsáveis, para todos os efeitos, pelos atos que praticarem no acompanhamento e fiscalização da execução do convênio. Sendo assim, o concedente e o conveniente devem zelar pelo cumprimento do objeto, e ambos devem exercer o controle, a fiscalização e o acompanhamento físico-financeiro do convênio.

Segundo o art. 53 da Portaria Interministerial nº 424/2016, a execução será acompanhada e fiscalizada de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, respondendo o conveniente pelos danos causados a terceiros, decorrentes de culpa ou dolo na execução do convênio ou contrato de repasse.

Veja abaixo manifestação do TCU quanto à carga de trabalho do profissional que tem a função de fiscalizar contrato administrativo (que cabe também ao convênio):

Fiscal de contrato/convênio

Acórdão nº 38/2013-TCU-Plenário: o TCU recomendou ao Hospital Universitário Getúlio Vargas que, relativamente à função de fiscalizar contrato administrativo, evite sobrecarga de trabalho ao servidor e, conseqüentemente, ineficiência na execução da tarefa.

Acórdão nº 299/2007-1ª Câmara: o TCU se manifestou no sentido de que, no ato de designação do servidor responsável pela fiscalização, fosse observada a necessidade de que tal profissional possua tempo hábil suficiente para o desempenho das funções a ele confiadas.

No que diz respeito ao controle da execução das despesas, a Portaria Interministerial nº 424/2016 (art. 53, § 2º) estabelece que os processos, documentos ou informações referentes à execução de convênio ou contrato de repasse não poderão ser sonegados aos servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes e dos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo federal.

Quanto à atuação dos servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes e dos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo federal, qualquer indivíduo que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo no desempenho das funções institucionais relativas ao acompanhamento e fiscalização

dos recursos federais transferidos, ficará sujeito à responsabilização administrativa, civil e penal.

O art. 27 da Portaria Interministerial nº 424/2016, entre outras, destaca algumas cláusulas obrigatórias relacionadas ao acompanhamento físico do convênio:

- a forma pela qual a execução física do objeto será acompanhada pelo concedente;
- o livre acesso por parte dos servidores do concedente, do controle interno do Poder Executivo federal (CGU) e do TCU aos documentos e processos que sustentam a execução do convênio;
- a obrigação do conveniente de inserir nos contratos celebrados para execução do convênio cláusulas que permitam o livre acesso do concedente, CGU e TCU aos documentos e registros contábeis das empresas contratadas.

Essa última obrigação, aparentemente polêmica, já foi objeto de manifestação do TCU, conforme acórdãos transcritos abaixo:

Acórdão nº 2.140/2009-Plenário: determinação para que fosse promovida a oitiva de uma empresa privada de engenharia para que se manifestasse acerca da ausência de cláusula em contrato de 2009, permitindo o livre acesso dos servidores dos órgãos ou entidades públicas concedentes ou contratantes, bem como dos órgãos de controle, aos documentos e registros contábeis da empresa, nos termos da Portaria Interministerial/MP, MF e CGU nº 127/2008 (**a Portaria nº 127/2008 foi a antecessora da Portaria Interministerial nº 507/2011, mais recentemente revogada pela Portaria Interministerial nº 424/2016**).

Acórdão nº 2.902/2011-Plenário: determinação ao Cismel (Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública e Cidadania de Londrina e Região) para que:

- a) em atenção ao estabelecido no art. 44 da Portaria Interministerial/MP, MF e CGU nº 127/2008, faça constar, em contratos com recursos oriundos de convênios, **cláusula que obrigue o contratado a conceder livre acesso aos documentos e registros contábeis da empresa** referentes ao objeto contratado aos servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes e dos órgãos de controle interno e externo;
- b) atualize e mantenha atualizadas as informações relativas aos atos de dois convênios no sistema SICONV, como licitações e contratos, bem como a inclusão dos termos assinados dos convênios.

Sobre as auditorias periódicas

Além do acompanhamento próprio do concedente, a CGU realizará auditorias periódicas nos instrumentos celebrados pela União.

É importante salientar que, no acompanhamento e fiscalização do objeto, serão verificados:

- a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, na forma da legislação aplicável.

- a compatibilidade entre a execução do objeto, o que foi estabelecido no Plano de Trabalho, e os desembolsos e pagamentos, conforme os cronogramas apresentados.
- a regularidade das informações registradas pelo conveniente no Siconv.
- o cumprimento das metas do plano de trabalho nas condições estabelecidas.

No que diz respeito aos acompanhamentos feitos pela Controladoria-Geral da União, é bom ter em mente que a CGU é o Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal, conforme o estabelecido na Lei n.º 10.180/2001. Essa mesma lei dispõe sobre os órgãos setoriais, que são aqueles órgãos de controle interno que integram a estrutura do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa, da Advocacia-Geral da União e da Casa Civil. Os órgãos setoriais também têm competência para acompanhar a execução de programas de governo, no âmbito do respectivo órgão superior.

Quaisquer irregularidades decorrentes do uso dos recursos ou outras pendências de ordem técnica ou legal serão comunicadas pelo concedente ao conveniente e ao interveniente, quando houver, e suspenderão a liberação dos recursos, fixando prazo de até **45 dias para saneamento ou apresentação de informações e esclarecimentos, podendo ser prorrogado por igual período.**

Recebidos os esclarecimentos e informações solicitados, o concedente disporá do prazo de 45 dias para apreciá-los e decidir quanto à aceitação das justificativas apresentadas, sendo que a apreciação fora do prazo previsto não implica aceitação das justificativas apresentadas.

Caso não haja a regularização no prazo de 45 dias, o concedente realizará a apuração do dano e comunicará o fato ao conveniente para que seja ressarcido o valor referente ao dano. O não atendimento dessas medidas saneadoras ensejará a instauração de tomada de contas especial.

Acórdão nº 164/2010-1ª Câmara: orientação a um prefeito municipal e a um procurador-geral de município no sentido de que não compete ao Tribunal de Contas da União instaurar a tomada de contas especial (TCE) antes da atuação dos controles internos, como decorrência do princípio da não supressão das instâncias, nem retirar a inscrição de entes políticos, órgãos e entidades públicos do registro do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), devendo solicitações a esse respeito serem endereçadas aos próprios órgãos/entidades federais repassadores de recursos.

Permanecendo a situação irregular, se evidenciadas despesas não elegíveis no convênio/contrato de repasse, os recursos serão devolvidos ao Tesouro Nacional, atualizados monetariamente, conforme exigido para quitação de débitos para com a Fazenda Nacional, com base na variação da Taxa Referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulada mensalmente, até o último dia do mês anterior ao da devolução dos recursos, acrescido esse montante de 1% no mês de efetivação da devolução.

A data inicial para o cálculo da devolução é a data de liberação dos recursos, sendo que no mês da liberação a SELIC ACUMULADA será calculada de forma proporcional.

Conforme o estabelecido no art. 3º da Portaria Interministerial nº 424/2016, houve o estabelecimento de níveis de valores para celebração, acompanhamento e prestação de contas de instrumentos firmados com a União. No artigo 54 da citada Portaria foram estabelecidos os seguintes regimes de fiscalização/acompanhamento:

NÍVEL - OBJETO	FAIXA DE VALOR (repasse da União)	Acompanhamento⁴⁴
NÍVEL I - Obras e serviços de engenharia	Acima de R\$ 250.000 e abaixo R\$ 750.000	<ul style="list-style-type: none"> - Análise documental e duas fiscalizações <i>in loco</i> (50% e 100% do objeto) - Vedada a repactuação de metas - processo licitatório concluído é condicionante para liberação da primeira parcela - obras de construção deverão ser contratadas pelo regime de execução por preço global. - autorização para início da obra só se dará após o recebimento da primeira parcela dos recursos. - a CGU poderá

⁴⁴ Vide também o REGIME SIMPLIFICADO DE ACOMPANHAMENTO previsto nos arts. 65 a 67 da Portaria Interministerial nº 424/2016.

		estabelecer critérios de amostragem para análise de prestação de contas.
NÍVEL II - Obras e serviços de engenharia	A partir de R\$ 750.000 e abaixo de R\$ 5.000.000	Análise documental e três fiscalizações <i>in loco</i> (30%, 60% e 100% do objeto)
NÍVEL III – Obras e serviços de engenharia	A partir de R\$ 5.000.000	Análise documental e cinco fiscalizações <i>in loco</i> (de acordo com o cronograma da obra)
NÍVEL IV – Execução de custeio ou aquisição de equipamentos	A partir de R\$ 100.000 e abaixo de R\$ 750.000	<ul style="list-style-type: none"> - Análise documental (fiscalização <i>in loco</i> de acordo com a conveniência do concedente) - avaliação da possibilidade do convênio ser em parcela única; - vedada a repactuação de metas e etapas; - apresentação de conclusão de processo licitatório é condicionante para liberação financeira dos recursos. - a CGU poderá estabelecer critérios de amostragem para análise de prestação de contas.
NÍVEL V – Execução de custeio ou aquisição de equipamentos	A partir de R\$ 750.000	Análise documental (fiscalização <i>in loco</i> de acordo com a conveniência do concedente)

Convém destacar as disposições dos artigos 55 a 58 da Portaria Interministerial nº 424/2016, que trata de procedimentos de acompanhamento e fiscalização:

“Art. 55. A execução do instrumento será **acompanhada por um representante do concedente ou mandatária, registrado no SICONV**, que anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à consecução do objeto, adotando as medidas necessárias à regularização das falhas observadas.

§ 1º No prazo máximo de 10 (dez) dias contado da assinatura do instrumento, o concedente ou a mandatária deverá designar formalmente os servidores ou empregados responsáveis pelo seu acompanhamento.

§ 2º O concedente ou mandatária deverá registrar no SICONV os atos de acompanhamento da execução do objeto e fiscalização do instrumento, conforme disposto no art. 4º desta portaria.

§ 3º O concedente ou a mandatária, no exercício das atividades de acompanhamento dos instrumentos, poderão:

I - **valer-se do apoio técnico de terceiros** que, no caso dos empreendimentos enquadrados no inciso III do art. 3º desta portaria, deve ser acompanhado por funcionário do quadro permanente da mandatária, que participará da equipe e assinará em conjunto os documentos técnicos;

II - **delegar competência ou firmar parcerias com outros órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos**, com tal finalidade; e

III - **reorientar ações e decidir quanto à aceitação de justificativas sobre impropriedades identificadas na execução do instrumento.**

Art. 56. No acompanhamento da execução do objeto serão verificados:

I - a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, na forma da legislação aplicável;

II - a compatibilidade entre a execução do objeto, o que foi estabelecido no plano de trabalho, e os desembolsos e pagamentos, conforme os cronogramas apresentados;

III - a regularidade das informações registradas pelo conveniente no SICONV; e

IV - o cumprimento das metas do plano de trabalho nas condições estabelecidas.

Parágrafo único. **A conformidade financeira deverá ser aferida durante toda a execução do objeto**, devendo ser complementada pelo acompanhamento e avaliação do cumprimento da execução física do cumprimento do objeto, quando da análise da prestação de contas final.

Art. 57. O concedente ou a mandatária comunicará ao convenente quaisquer irregularidades decorrentes do uso dos recursos ou outras pendências de ordem técnica, apuradas durante a execução do instrumento, e suspenderá a liberação dos recursos, **fixando prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para saneamento ou apresentação de informações e esclarecimentos, podendo ser prorrogado por igual período.**

§ 1º Recebidos os esclarecimentos e informações solicitados, **o concedente ou mandatária, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, apreciará, decidirá e comunicará quanto à aceitação ou não das justificativas apresentadas** e, se for o caso, realizará a apuração do dano ao erário.

§ 2º Caso **as justificativas não sejam acatadas, o concedente abrirá prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para o convenente regularizar a pendência e, havendo dano ao erário, deverá adotar as medidas necessárias ao respectivo ressarcimento.**

§ 3º A utilização dos recursos em desconformidade com o pactuado no instrumento ensejará obrigação do convenente de devolvê-los devidamente atualizados, conforme exigido para a quitação de débitos para com a Fazenda Nacional, com base na variação da Taxa Referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulada mensalmente, até o último dia do mês anterior ao da devolução dos recursos, acrescido esse montante de 1% (um por cento) no mês de efetivação da devolução dos recursos à conta única do Tesouro.

§ 4º Para fins de efetivação da devolução dos recursos à União, a parcela de atualização referente à variação da Selic será calculada proporcionalmente à quantidade de dias compreendida entre a data da liberação da parcela para o convenente e a data de efetivo crédito, na conta única do Tesouro, do montante devido pelo convenente.

§ 5º A permanência da irregularidade após o prazo estabelecido no § 2º deste artigo ensejará o registro de inadimplência no SICONV e, no caso de dano ao erário, a imediata instauração de tomada de contas especial.

§ 6º As comunicações elencadas no *caput* e nos §§ 1º e 2º deste artigo serão realizadas por meio de correspondência com aviso de recebimento (AR), devendo a notificação ser registrada no SICONV, e em ambos os casos com cópia para a respectiva Secretaria da Fazenda ou secretaria similar, e para o Poder Legislativo do órgão responsável pelo instrumento.”

JULGADOS MAIS RECENTES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

ACÓRDÃO nº 3.180/2016 - Plenário

Determinação ao Ministério das Cidades para que promova parcerias com as entidades reguladoras, os órgãos estaduais de meio ambiente e o Ministério Público para viabilizar a fiscalização da operação e manutenção dos empreendimentos financiados com recursos federais, ao longo da vida útil desses empreendimentos, segundo os critérios de avaliação padronizados.

ACÓRDÃO nº 6615/2016 – 1ª Camara

Recomendação ao Núcleo Estadual do Ministério da Saúde no Estado da Bahia (NE/MS/BA) para que:

- a) faça gestões junto ao órgão central no sentido de minorar a carência de pessoal técnico-especializado para o acompanhamento físico dos convênios sob a sua supervisão;
- b) adote medidas para incrementar o número de fiscalizações físicas dos objetos dos convênios, das quais devem constar os respectivos registros fotográficos do objeto fiscalizado.

27. Suspensão Definitiva na Liberação de Recursos

Segundo o art. 57 da Portaria Interministerial nº 424/2016, o concedente ou a mandatária comunicará ao convenente, quando houver, quaisquer irregularidades decorrentes do uso dos recursos ou outras pendências de ordem técnica ou legal, e suspenderá a liberação dos recursos, fixando prazo de até **45 dias para saneamento ou apresentação de informações e esclarecimentos, podendo ser prorrogado por igual período.**

Solicitadas as providências, o convenente deve envidar todos os esforços no sentido de atender ao concedente, no prazo estabelecido. Se, porventura, tiver qualquer dúvida quanto ao cumprimento do exigido, deve contatar o responsável pelo acompanhamento do convênio, enquanto gestor federal, com o fito de solicitar esclarecimentos adicionais. De qualquer modo, é dever do convenente prestar as informações e, quando for o caso, encaminhar documentos complementares, na forma requerida e dentro do prazo estabelecido.

Recebidos os esclarecimentos e informações solicitados, o concedente disporá do prazo de 45 dias para apreciá-los e decidir quanto à aceitação das justificativas apresentadas, sendo que a apreciação fora do prazo previsto não implica aceitação das justificativas apresentadas.

Caso não haja a regularização no prazo previsto no *caput*, o concedente ou a mandatária realizará a apuração do dano e comunicará o fato ao convenente, para que seja ressarcido o valor referente ao dano. **O não atendimento dessas medidas saneadoras ensejará a instauração de tomada de contas especial.**

COMUNICADO AO MINISTÉRIO PÚBLICO

O concedente comunicará ao Ministério Público competente quando detectados indícios de crime ou improbidade administrativa. Esse é o comando do art. 58 da Portaria Interministerial nº 424/2016:

“Art. 58. O concedente deverá comunicar os Ministérios Públicos Federal e Estadual e à Advocacia-Geral da União quando detectados indícios de crime ou ato de improbidade administrativa.”

28. Rescisão e Denúncia do Convênio

O convênio ou contrato de repasse poderá ser denunciado a qualquer tempo, ficando os partícipes responsáveis somente pelas obrigações e auferindo as vantagens do tempo em que participaram voluntariamente da avença, não sendo admissível cláusula obrigatória de permanência ou sancionadora dos denunciantes.

Importante salientar que qualquer um dos partícipes pode denunciar o convênio no caso de descumprimento de cláusulas conveniadas ou por conveniência das partes. A denúncia deve ser feita por escrito e, em caso de comprovada irregularidade, pode ensejar a instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

O próprio instrumento pode, de acordo com a vontade das partes, estabelecer as situações que podem ensejar a denúncia do mesmo, observando-se a vedação de cláusula obrigatória de permanência ou sancionadora dos denunciantes.

Constituem motivos para rescisão do convênio ou contrato de repasse, segundo o art. 68 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016:

- o inadimplemento de qualquer das cláusulas pactuadas;
- constatação, a qualquer tempo, de falsidade ou incorreção de informação em qualquer documento apresentado;
- a verificação de qualquer circunstância que enseje a instauração de tomada de contas especial.

A rescisão do convênio ou do contrato de repasse, quando resulte dano ao erário, enseja a instauração de tomada de contas especial.

Independentemente do instrumento de sua formalização, quando constatadas as situações abaixo, caracterizadoras do descumprimento de cláusulas pactuadas, a rescisão enseja, também, a instauração da competente tomada de contas especial:

- utilização dos recursos em desacordo com o plano de trabalho;
- aplicação dos recursos no mercado financeiro em desacordo com as normas de liberação de recursos;
- falta de apresentação das prestações de contas nos prazos estabelecidos;
- ocorrência de inexecução financeira por um período de 180 dias.

Sobre o assunto, ressalta-se o contido no Acórdão nº 2.020/2008-TCU-2ª Câmara, em que o TCU determinou a órgão federal que:

(...) se abstivesse de prorrogar de ofício a vigência de convênios nos quais tivesse havido interrupção de repasses financeiros em razão da não apresentação de

prestação de contas parciais, promovendo-se, em caso de insucesso na obtenção dessa prestação de contas, a imediata rescisão do convênio, com a consequente instauração da devida tomada de contas especial.

Registre-se que a ausência de prestação de contas, em relação aos agentes públicos, constitui ato de improbidade administrativa, conforme o contido no inciso VI do art. 11 da Lei nº. 8.429, de 2 de junho de 1992, do seguinte teor:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente:

(...)

Deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo.

Lembramos que eventual rescisão de convênio com a respectiva devolução do montante recebido ao concedente implica, no mínimo, frustração dos objetivos pactuados e desatendimento às necessidades priorizadas pelo conveniente. Como os partícipes almejam objetivos institucionais comuns, em mútua colaboração para alcançar o bem comum, devem os mesmos estar imbuídos da mais alta responsabilidade e conscienciosidade, com o objetivo de empenhar todos os esforços no sentido de que o convênio ou contrato de repasse alcance os resultados pretendidos e favoreça a coletividade.

Em sendo evidenciados pelos órgãos de controle ou Ministério Público vícios insanáveis que impliquem nulidade da licitação realizada, adotar as medidas administrativas necessárias à recomposição do erário no montante atualizado da parcela já aplicada, o que pode incluir a reversão da aprovação da prestação de contas e a instauração de tomada de contas especial, independentemente da comunicação do fato ao Tribunal de Contas da União e ao Ministério Público (§ 2º, art. 68, Portaria Interministerial nº 424/2016).

UNIDADE IV – PRESTAÇÃO DE CONTAS E TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

29. Necessidade de Prestação de Contas

De acordo com o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, o Decreto-Lei nº 200/1967 e a Portaria Interministerial nº 424/2016, entre outras normas, prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica (todo órgão ou entidade, de caráter público ou privado) que receber recursos públicos, inclusive de origem externa, do total dos recursos recebidos.

O ônus da comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos é do conveniente. Isso quer dizer que cabe ao conveniente comprovar a regularidade na execução e não o contrário, ou seja, não é o concedente que deve provar que houve alguma irregularidade.

PRESTAÇÃO DE CONTAS NA PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 424/2016

As regras e condicionantes sobre prestação de contas de recursos recebidos de convênios e contratos de repasse estão dispostas entre os artigos 59 e 64 da Portaria Interministerial nº 424/2016, as quais podemos destacar:

I – a prestação de contas inicia-se concomitantemente com a liberação da primeira parcela financeira (ou seja, temos uma prestação de contas dinâmica, intensiva e contínua).

II - o **prazo** para apresentação das **prestações de contas será de até 60 (sessenta) dias após o encerramento da vigência ou a conclusão da execução do objeto**, o que ocorrer primeiro; e

III - o prazo mencionado na alínea anterior constará no convênio.

IV - Quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido no convênio, o concedente estabelecerá o prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias para sua apresentação.

V - Para os instrumentos **em que não tenha havido qualquer execução física, nem utilização dos recursos**, o recolhimento à conta única do Tesouro deverá ocorrer **sem a incidência dos juros de mora**, sem prejuízo da restituição das receitas obtidas nas aplicações financeiras.

VI - Se, ao término do prazo estabelecido, o conveniente não apresentar a prestação de contas, nem devolver os recursos, o concedente registrará a inadimplência no SICONV por omissão do

dever de prestar contas e comunicará o fato ao órgão de contabilidade analítica a que estiver vinculado, para fins de instauração de tomada de contas especial sob aquele argumento e adoção de outras medidas para reparação do dano ao erário, sob pena de responsabilização solidária.

VII – Quando a impossibilidade de prestar contas decorrer de ação ou omissão de administrador anterior, o novo administrador (prefeito, dirigente, etc..) solicitará ao concedente a instauração de tomada de contas especial.

O emprego dos recursos públicos

Toda pessoa que gere recursos públicos submete-se, por dever constitucional, à obrigação de demonstrar o seu correto emprego, inclusive no que diz respeito à observância dos princípios que norteiam a administração pública, definidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

A realização do dever se dá mediante a apresentação, no prazo acertado e na forma definida nas normas aplicáveis, de todos os comprovantes necessários, de modo transparente, da legalidade dos atos praticados e do alcance das metas compactuadas.



Quais os elementos necessários à prestação de contas?

A prestação de contas deve apresentar os elementos necessários para demonstrar o sentido de causalidade entre as despesas e o objeto do convênio. Deve servir ao propósito de comprovar a boa e regular utilização dos recursos públicos transferidos com o objetivo de se alcançar uma meta comum e observar a forma fixada nos normativos que regulam a matéria.

A juntada dos elementos probatórios representa formalidade essencial à formação do juízo de regularidade da aplicação dos recursos transferidos, a ser submetido ao concedente e aos órgãos de controle interno e externo.

O agente recebedor de recursos federais, além de ter o dever legal de prestar contas de seu bom e regular emprego, deve fazê-lo demonstrando o estabelecimento do sentido entre o desembolso dos recursos federais recebidos e os comprovantes de despesa apresentados.

Uma peculiaridade do dever de prestar contas é a sua natureza personalíssima, ou seja, o ônus da comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos é do convenente.

Assim, não basta juntar quaisquer documentos sem que seja possível afirmar que se prestam a comprovar que os recursos federais transferidos foram efetivamente utilizados no objeto do convênio. E mais, não basta afirmar que a finalidade do convênio foi atingida em detrimento da forma e dos requisitos legais. A inobservância das normas também sujeita o convenente a penalidades pelos órgãos de controle externo.

Por força do disposto no art. 93 do Decreto-lei nº 200/1967, a responsabilidade pelo correto emprego dos recursos públicos é sempre da pessoa física que tiver tal incumbência e não da pessoa jurídica à qual ele se vincula ou se vinculou à época do recebimento dos mesmos, conforme a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que ratifica que, nos convênios firmados entre os Municípios e a União, a responsabilidade é do Prefeito, citando-se, a título de exemplo, o voto condutor da Decisão TCU nº 351/99-2a Câmara, Sessão de 18/11/99, proferido pelo Ministro Relator Adylson Motta.

Essa é a mesma linha de entendimento do Poder Judiciário, como pode ser visto no pronunciamento do Supremo Tribunal Federal nº MS nº 21644/DF, de relatoria do Ministro Neri da Silveira, do seguinte teor: "O dever de prestar contas, no caso, não é da entidade, mas da pessoa física responsável por bens e valores públicos, seja ele agente público ou não".

Como decorrência do exposto, a responsabilidade pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos não pode ser transferida à pessoa jurídica, pelo que vale registrar o contido no item 23 do Acórdão nº 1403 - TCU 1ª Câmara, do seguinte teor:

23. Quanto à alegação de que a responsabilidade seria do Município de (...), deve-se lembrar de que no caso a responsabilidade é única e exclusiva do ex-Prefeito e não do ente recebedor dos recursos. Consoante já pacificado na jurisprudência deste Tribunal: (...) a responsabilidade pela devolução dos recursos ou pela prestação de contas não é da pessoa jurídica, mas sim da pessoa física, que, na qualidade de representante legal daquela, celebrou o convênio ou geriu recursos públicos de qualquer outra origem. Isso é assim porque a obrigação constitucional e legal de prestar contas é de natureza pessoal, admitindo-se a responsabilidade da pessoa jurídica somente quando esta,

comprovadamente, for beneficiada pelos recursos eventualmente mal aplicados por seus gestores, o que ocorre comumente quando o dinheiro público federal repassado mediante convênios ou instrumentos congêneres é desviado de sua finalidade principal e aplicado em outra, beneficiando, indevidamente, a pessoa jurídica, pública ou privada. Desta forma, entende-se que, não sendo a pessoa jurídica a beneficiária dos recursos, não tem sentido que esta seja chamada a responder pelos desmandos de seus gestores.

Sobre a responsabilização do município-conveniente, veja o contido no Acórdão nº 578/2005 - 1ª Câmara, publicado no DOU 13/04/2005, e no Acórdão nº 1403/2006 - Primeira Câmara, publicado no DOU de 05 de junho de 2006, no site do TCU: www.tcu.gov.br.

Prestações de contas pendentes

O que fazer com as prestações de contas pendentes?

Quanto à obrigação de apresentação de contas pelo conveniente, ressalta-se, também, que, no caso de convênios firmados pela União com entes municipais, é muito comum ficarem prestações de contas pendentes de apresentação, seja porque o ex-gestor não adotou as providências enquanto estava no cargo, seja porque o sucessor não se sente responsável pela apresentação das respectivas prestações de contas.



Sobre o assunto, vale ressaltar que a Súmula 230 da Jurisprudência do Tribunal de Contas da União estabelece que:

Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a

instauração da competente tomada de contas especial, sob pena de corresponsabilidade”.

SUSPENSÃO DA INADIMPLÊNCIA

Convém destacar as disposições dos parágrafos 8º do art. 59 da Portaria Interministerial 424/2016, conforme transcrito abaixo:

§ 8º No caso do conveniente ou contratado ser órgão ou entidade pública, de qualquer esfera de governo, a autoridade competente, ao ser comunicada das medidas adotadas, suspenderá de imediato o registro da inadimplência, desde que o administrador seja outro que não o faltoso... (IMPORTANTE FRISAR QUE APENAS OS CONVENIENTES PÚBLICOS SÃO BENEFICIADOS PELA FIGURA DA SUSPENSÃO DA INADIMPLÊNCIA).

30. Composição da Prestação de Contas

A prestação de contas envolve dois tipos de informação:

Físicas	Com o intuito de que o órgão concedente possa avaliar o desenvolvimento do projeto, o cumprimento do objeto pactuado e o atingimento dos objetivos. Para tanto, a unidade responsável pela aprovação da prestação de contas, além de analisar o relatório técnico anual ou final encaminhado pelo órgão conveniente, pode valer-se de visitas <i>in loco</i> e de laudos de vistoria ou, ainda, de informações obtidas junto a autoridades públicas do lugar de execução do convênio.
Financeiras	Com o objetivo de possibilitar ao órgão concedente avaliar a regularidade da aplicação dos recursos repassados. A conformidade financeira deverá ser realizada durante o período de vigência do instrumento, devendo constar do parecer final de análise da prestação de contas somente impropriedades ou irregularidades não sanadas até a finalização do documento conclusivo.

A prestação de contas se reveste de aspectos formais e materiais que serão avaliados pelo órgão concedente. Segundo o artigo 62 da Portaria Interministerial nº 424/2016, a prestação de contas será composta, além dos documentos e informações apresentados pelo convenente no Siconv, do seguinte:

I - Relatório de cumprimento do objeto

Quanto ao relatório de cumprimento do objeto, o convenente deve ficar atento a todas as metas pactuadas, devendo demonstrar o alcance das mesmas, em consonância com o plano de trabalho aprovado no âmbito do termo de convênio ou do contrato de repasse. O relatório deverá conter os subsídios necessários para a avaliação e manifestação do gestor quanto à efetiva conclusão do objeto pactuado.

II – Declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento

Importante destacar a fé pública do administrador. A norma exige uma declaração do convenente de que ele realizou os objetivos pactuados. Nesse momento há um compromisso expresso que, na hipótese de ser falsa a declaração, poderá trazer consequências futuras (administrativas e judiciais) ao declarante.

III - Comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver

No que diz respeito à comprovação de recolhimento do saldo de recursos, quando houver, vale registrar que o TCU se posicionou pela conversão de um processo em tomada de contas especial (TCE):

"Devido à não devolução do saldo remanescente das aplicações financeiras e do saldo da conta bancária utilizada para a execução de um convênio federal, diante da ocorrência, na prestação de contas apresentada por um município, da existência de um extrato bancário montado, indicando que tal saldo não existiria", conforme consta do Acórdão nº 1.141/2008-TCU-Plenário, publicado no DOU de 24 de junho de 2008.

IV - Termo de compromisso por meio do qual o convenente ou contratado será obrigado a manter os documentos relacionados ao convênio ou contrato de repasse, pelo prazo de dez anos, nos termos do § 3º do art. 4º da Portaria Interministerial nº 424/2016.

IMPORTANTE

Objetivando a complementação dos elementos necessários à análise da prestação de contas dos instrumentos, poderão ser utilizados subsidiariamente pelo concedente ou pela mandatária relatórios, boletins de verificação ou outros documentos produzidos

pelo Ministério Público ou pela Corte de Contas, durante as atividades regulares de suas funções (§ 6º do art. 62 da Portaria Interministerial nº 424/2016).

Falta de apresentação de peças essenciais

O que acontece com a falta de apresentação de peças essenciais?

Vale ressaltar que a falta de apresentação das peças essenciais impossibilita o estabelecimento do sentido causal entre as despesas informadas e o cumprimento do objeto, ou seja, de que os recursos federais transferidos foram efetivamente utilizados no objeto do convênio ou contrato de repasse, levando ao julgamento pela irregularidade das contas do conveniente ou contratado, conforme o ocorrido no Acórdão nº 140/2008 - 2ª Câmara, publicado no DOU de 15 de fevereiro de 2008, bem como a verificação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, conforme o contido no Acórdão nº 3.084/2003 - 1ª Câmara, publicado no DOU de 11 de dezembro de 2003.

A apresentação pura e simples das peças exigidas na norma permite uma avaliação apenas formal e, por consequência, a regularidade é presumida. A efetiva comprovação da execução do objeto conveniado é aferida por meio de laudos de vistorias ou de informações obtidas junto às autoridades públicas do local de execução, bem como junto aos beneficiários. Isso significa que o dever constitucional de prestar contas, ao qual o gestor está sujeito, não se extingue com a apresentação dos documentos exigidos. Havendo qualquer motivo (como denúncias, por exemplo), que leve à desconfiança sobre a regularidade da aplicação dos recursos públicos repassados pelo concedente, a mesma prestação de contas será objeto de reanálise e dela poderá resultar conclusão diferente da inicialmente conferida, ou seja, poderá levar à não aprovação das contas, e até mesmo à instauração de tomada de contas especial, conforme o caso.

ELEMENTOS/DOCUMENTOS NECESSÁRIOS PARA APROVAÇÃO DAS CONTAS - Acórdão nº 1.459/2012-Plenário

Em acórdão o Tribunal de Contas da União respondeu a um consultante que:

- a) a análise de prestação de contas relativas a convênios celebrados pelo Ministério do Turismo deve observar, quanto aos documentos que a compõem, a legislação vigente à época da celebração da avença e o prescrito no termo de ajuste, sendo sempre necessário que o cumprimento do objeto pelo conveniente reste indubitavelmente comprovado;
- b) para as situações anteriores a 2010, caso os documentos enumerados no art. 28 da Instrução Normativa/STN-MF nº 1/97 e no art. 58 da então vigente Portaria

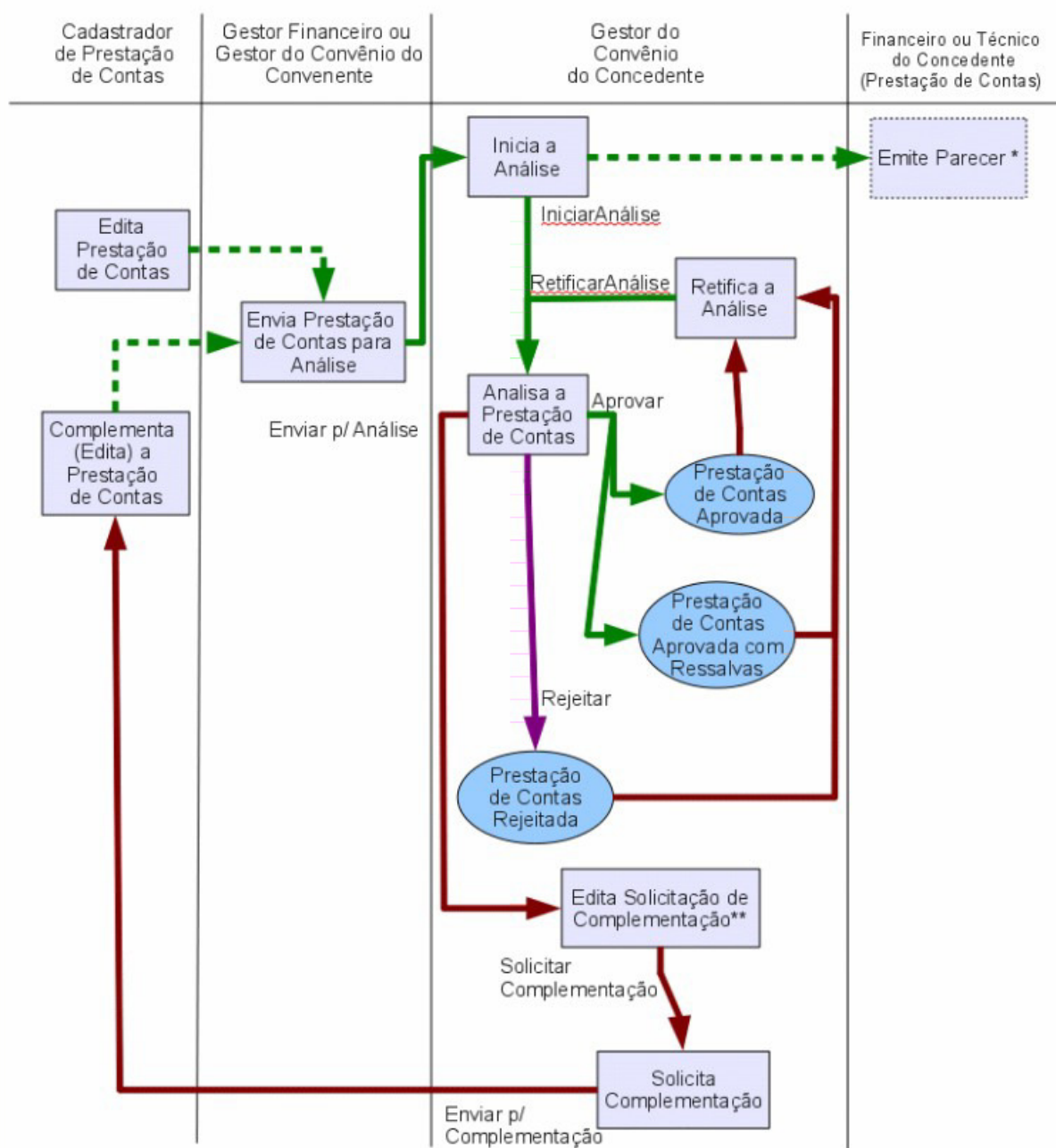
Interministerial nº 127/2008 não sejam suficientes para comprovar a execução do objeto do convênio, poderão ser exigidos outros elementos de prova, tais como os estabelecidos a partir daquele ano (fotografias, jornais pós-evento, CDs, DVDs etc.).

31. Apresentação da Prestação de Contas

O fluxograma e o fluxo abaixo apresentam visões gerais de todas as etapas da prestação de contas do conveniente e do concedente, com o objetivo de orientar os usuários a realizarem a prestação de contas de transferências voluntárias, bem como as respectivas análises:



Fluxo da Prestação de Contas



* Prestações de Contas podem ser analisadas mesmo sem a emissão de pareceres.

** Deve-se editar a solicitação de complementação de cada aba desejada.

Diante da obrigação do conveniente de prestar contas da boa e regular aplicação dos recursos da União, transferidos aos respectivos entes à conta de convênios e contratos de repasse, deverá o concedente estabelecer o prazo para a apresentação das prestações de contas, devendo esse prazo constar do respectivo

termo de convênio ou contrato de repasse, sendo no máximo de 60 dias após a vigência ou conclusão do objeto:

O item 2 do Sumário do Acórdão nº 48/2008 - 1ª Câmara, publicado no DOU 01 de fevereiro de 2008, registra sobre essa obrigação do convenente: "O ônus de comprovar a regular aplicação dos recursos públicos na estrita consecução do objeto do convênio recai sobre o gestor, sendo imperioso demonstrar a lisura dos pagamentos efetuados".

Considerando que cabe ao convenente comprovar a regularidade na execução e não o contrário, ou seja, não é o concedente que deve provar que houve alguma irregularidade, deve o convenente ficar atento aos prazos estabelecidos para prestação de contas, com o fito de cumprir com as obrigações contraídas, independentemente de ser cobrado pelo concedente.

Quando a prestação de contas não for apresentada no prazo estabelecido no convênio ou contrato de repasse, o concedente estabelecerá o **prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias** para sua apresentação ou recolhimento dos recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, na forma da lei.

Se, após esse prazo, não for feita a apresentação da prestação de contas, nem recolhidos os recursos do convênio, **o concedente registrará a inadimplência⁴⁵ no Siconv por omissão do dever de prestar contas e comunicará o fato ao órgão de contabilidade analítica a que estiver vinculado, para fins de instauração de tomada de contas especial sob aquele argumento e adoção de outras medidas para reparação do dano ao Tesouro, sob pena de responsabilização solidária.**

Deve ser observado que, com a execução do convênio feita no Siconv, realizada diretamente ou mediante registro, não há como fazer a postergação *ad aeternum* da apresentação da prestação de contas como vinha ocorrendo sob a égide da legislação anterior, ainda que o normativo não o autorizasse.

A título de exemplo, citamos a determinação feita pelo TCU a órgão federal, no Acórdão nº 2.526/2008- TCU-1ª Câmara, publicado no DOU de 14 de agosto 2008, no sentido de que:

(...) não reiterasse nem concedesse prazos adicionais a convenientes para apresentação de documentos referentes à prestação de contas ou para devolução de recursos quando não houvesse previsão legal ou regulamentar.

E o convenente, o que acha disso?

Sob a ótica do convenente, há também determinação expressa a uma prefeitura municipal para que atentasse para o cumprimento dos prazos fixados nos convênios ou contratos de repasse celebrados com a União para apresentação de

⁴⁵ §11º do art. 59 da Portaria Interministerial nº 424/2016 indica que o registro da inadimplência no SICONV só deve ser feito 45 dias após a notificação prévia da irregularidade apontada.

prestação de contas, conforme consta do Acórdão nº 1.545/2008- TCU-2ª Câmara, publicado no DOU de 05 de junho de 2008.

Acórdãos do TCU sobre prestação de contas

O que dizem os Acórdãos do TCU sobre a posterior prestação de contas?

No caso de haver omissão, a posterior prestação intempestiva das contas, de forma injustificada, não sana a irregularidade inicial do gestor, conforme consta do § 3º do art. 209 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, do seguinte teor:

Citado o responsável pela omissão de que trata o inciso I, a apresentação de prestação de contas posterior não elidirá a irregularidade, podendo o débito ser afastado caso a documentação apresentada esteja de acordo com as normas legais e regulamentares e demonstre a boa e regular aplicação dos recursos.

O item 20 do Relatório do Acórdão nº 1716/2008 - 2ª Câmara/TCU, publicado no DOU de 19 de junho de 2008, faz os seguintes esclarecimentos:

A interpretação desse dispositivo nos parece unívoca. Citado pela omissão na prestação de contas, o responsável pode apresentá-las e elidir com isso o débito total ou parcial, mas não a irregularidade. Não vemos como abrir exceção a dispositivo tão taxativo. Essa conclusão é reforçada pelo fato de o art. 1º, inc. VII, do Decreto-Lei nº 201/1967 reputar como crime de responsabilidade dos Prefeitos municipais "deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título;" (grifamos). O legislador equiparou a omissão pura e simples e a apresentação intempestiva da prestação de contas. Assim, em ambos os casos, as contas devem ser julgadas irregulares, segundo o disposto no art. 16, inc. III, "a", da Lei Orgânica do TCU. Dar guarida a entendimento contrário significa negar vigência à lei e ao regulamento que rege esta Corte.

Ratificando o contido no parágrafo anterior, a omissão do dever de prestar contas, no devido tempo, ao ente concedente, além de se constituir em descumprimento de cláusula pactuada, representa afronta ao princípio constitucional do dever de prestar contas, além de configurar crime de responsabilidade de prefeito (art. 1º do Decreto-Lei nº 201/1967) e ato de improbidade administrativa (inciso VI do art. 11 da Lei nº 8.429/1992), estando os responsáveis sujeitos às sanções regulamentadas pelos citados dispositivos legais.

Quanto ao crime de responsabilidade, o § 1º do art. 1º do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, estabelece que: "Os crimes definidos neste artigo são de ordem pública, punidos os dos itens I e II com a pena de reclusão, de dois a doze anos, e os demais com a pena de detenção, de três meses a três anos".

O inciso III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, estabelece as seguintes sanções, "independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica", aos responsáveis por ato de improbidade administrativa: "ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos".

Fica, então, evidente a **importância do conveniente apresentar a prestação de contas respectiva, na forma e no prazo estabelecido.**

JULGADO MAIS RECENTE DO TCU

ACÓRDÃO nº 2640/2016-Plenário

Determinação à Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste para que elabore plano de providências contemplando a situação atualizada da análise das prestações de contas dos instrumentos de transferências voluntárias celebrados pela autarquia e o cronograma com datas específicas de curto/médio prazo para tratamento dos convênios com pendências concernentes à análise e à aprovação da prestação de contas.

32. Análise Técnica e Financeira da Prestação de Contas

A finalidade da prestação de contas é comprovar que os recursos repassados ao conveniente foram gastos com despesas efetuadas para o cumprimento do objeto do convênio ou contrato de repasse, com as características previstas no plano de trabalho do convênio, conforme a lição contida no item 12 do Relatório do Acórdão nº 48/2008 - 1ª Câmara, publicado no DOU 01 de fevereiro de 2008:

“Há que se aferir a coerência entre os extratos bancários, a relação de pagamentos efetuados, os comprovantes de despesa, a adequação da forma de pagamento e a pertinência dos bens entregues com os quantitativos e especificações constantes no objeto aprovado”.

Para fazer essa verificação, as áreas técnica e financeira analisarão os documentos encaminhados pelos convenientes, bem como outras informações levantadas pelo órgão concedente, e emitirão pareceres técnicos e financeiros que fundamentarão a aprovação ou não da respectiva prestação de contas.

O que deve constar no parecer técnico?

O parecer técnico deverá demonstrar o cumprimento do objeto pactuado e o atingimento dos objetivos. A unidade responsável pela aprovação da prestação de contas, além de analisar o relatório técnico anual ou final encaminhado pelo órgão conveniente, poderá realizar visitas locais e de laudos de vistoria ou ainda de informações obtidas junto a autoridades públicas do lugar de execução do convênio.

O parecer financeiro deverá demonstrar a regularidade da aplicação dos recursos repassados, com base nos documentos apresentados.

Deve ser ressaltado que as despesas efetuadas com os recursos do convênio ou contrato de repasse serão comprovadas mediante documentos fiscais originais - *vide* alínea “c”, § 2º, art. 36 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986 - ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do conveniente ou do executor, devidamente identificados com a referência, por escrito, ao título e número do respectivo convênio ou contrato de repasse.

Todas as assinaturas devem ser grafadas e identificadas por meio de carimbo ou datilograficamente.

Todas as notas fiscais, recibos ou faturas terão que ser originais e emitidos em nome do conveniente ou do executor e deverão conter a quitação expressa dada pelo fornecedor do produto e/ou serviço e identificada com o número e o título do convênio no ato de sua emissão.

Para o fiel cumprimento ao que determinam as normas que regulam a matéria tributária, os concedentes somente podem aceitar a comprovação de despesas, no caso de fornecedor pessoa jurídica, por meio de notas fiscais ou documentos fiscais equivalentes. No caso de fornecedor pessoa física, que não esteja obrigado à emissão de nota fiscal ou documento equivalente, os concedentes somente podem aceitar a comprovação por meio de documentação que atenda às exigências da legislação trabalhista e previdenciária.

Todo e qualquer documento comprobatório da despesa deverá conter a devida autorização de pagamento do ordenador de despesas do órgão ou entidade conveniente.

Nos documentos comprobatórios de despesa, deverá constar a declaração de que os serviços foram prestados ou de ter sido entregue o bem ou material adquirido.

Todas as notas fiscais, recibos ou faturas terão que ser originais, emitidos em nome do conveniente, deverão conter a quitação expressa dada pelo fornecedor do produto e/ou serviço e estar identificados com o número e o título do convênio no ato de sua emissão.

No caso de obras e/ou de serviços de engenharia, é de responsabilidade da instituição conveniente a sua fiscalização de acordo com a legislação e normas vigentes (Lei nº 8.666/1993 e práticas DASP – Decreto nº 92.100, de 10 de dezembro de 1985).

No que tange a obras públicas, a construtora tem responsabilidades legais (solidez e segurança; ética profissional – plágio, usurpação e alteração do projeto). Pela solidez e segurança da obra, responderá durante 5 (cinco) anos do recebimento definitivo. O direito de responsabilizar o contratado prescreve em 180 dias, contados a partir da data do aparecimento do vício ou defeito (art. 618 do Código Civil).

Toda a movimentação de recursos do convênio deverá ser registrada na contabilidade do conveniente de forma a evidenciar os valores repassados, as disponibilidades (conta-movimento + aplicações financeiras) e os valores aplicados (gastos) em custeio e aquisição de bens e/ou obras. Os saldos das contas contábeis deverão estar compatíveis com os saldos das prestações de contas.

É importante conhecer o contido no Acórdão nº 2.697/2008 Plenário, publicado no DOU de 01 de dezembro de 2008, em que o Tribunal de Contas da União faz uma série de determinações ao órgão público federal, do qual se destacam os itens 9.4.10 e 9.4.11, relativos aos cuidados que se deve ter em relação à prestação de contas de convênio pactuado com a União.

Quanto à necessidade de visita local para verificar o cumprimento do objeto, cite-se ainda o contido no Acórdão nº 1.852/2006-TCU-2ª Câmara, publicado no DOU de 20 de julho de 2006, em que o TCU determinou a órgão federal que, **“na avaliação de prestação de contas de recursos repassados à conta de convênios, não ficasse restrita à mera análise documental, sendo imprescindível a fiscalização *in loco* da execução do objeto conveniado⁴⁶”**.

Em outra ocasião, o TCU determinou a órgão público federal:

Quando da análise da prestação de contas, promovesse as medidas cabíveis para a devolução dos recursos remanescentes e da contrapartida não utilizada, sendo esta recalculada observando-se a necessária relação inicialmente pactuada (20%), considerando o total dos recursos repassados, inclusive os rendimentos auferidos na aplicação financeira da parcela federal, sob pena de instauração da devida tomada de contas especial.

(Acórdão nº 1.538/2008- TCU-2ª Câmara, publicado no DOU de 05 de junho de 2008)

⁴⁶ É importante os convenientes conhecerem o Manual de Acompanhamento e Fiscalização de Convênios, disponível no Portal Siconv no link “manuais”.

Em outro julgado, o TCU ressaltou a importância da análise da prestação de contas.

Acórdão nº 6.527/2009-2ª Câmara: determinação a Embratur para que, ao analisar as prestações de contas de convênios:

- a) inclua, nos pareceres técnicos, avaliação expressa quanto à adequação das ações efetivamente executadas, em relação aos itens especificados no Plano de Trabalho;
- b) exija a devolução de recursos referentes a itens do Plano de Trabalho que não forem executados, adotando as devidas providências para instauração da tomada de contas especial (TCE), quando necessário, conforme o disposto no art. 60 c/c art. 63, § 1º, II, a, da Portaria Interministerial nº 127/2008;
- c) avalie os resultados efetivos obtidos com a execução do objeto do convênio, demonstrando o retorno obtido ou os efeitos advindos das ações.

Após a conclusão da análise

E depois de concluída a análise?

Feita a análise dos documentos e das informações prestadas pelo conveniente, de acordo com os requisitos exigidos, o órgão ou entidade concedente decidirá sobre a regularidade da aplicação dos recursos transferidos por meio de convênio ou contrato de repasse, com fundamento nos pareceres técnico e financeiro expedidos pelas áreas competentes.

Mesmo após a aprovação da prestação de contas, havendo elementos novos, suficientes para caracterizar a irregularidade na aplicação dos recursos transferidos por força do convênio, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento pactuado, o processo de prestação de contas será desarquivado e serão adotados os procedimentos para apuração dos fatos e das responsabilidades, quantificação de eventual dano e reparação ao erário, se for o caso.

Sobre o assunto, num processo de prestação de contas de convênio em que foram executadas obras com recursos de convênio, o TCU determinou a órgão público que procedesse a nova análise da prestação de contas de um convênio celebrado com uma prefeitura municipal, a fim de esclarecer a irregularidade atinente à ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) da obra, conforme consta do Acórdão nº 3.464/2006-TCU-2ª Câmara, publicado no DOU de 11 de dezembro de 2006.

Uma nova avaliação também foi requerida no Acórdão nº 3.435/2008-1ª Câmara, publicado no DOU de 24 de outubro de 2008, em que a instituição financeira responsável pelo contrato de repasse foi instada a reavaliar os pareceres que aprovaram as prestações de contas de dois contratos de repasse, firmados com uma prefeitura municipal, que informasse o resultado dessa reavaliação e que esclarecesse se as irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado seriam suficientes para alterar o posicionamento anterior pela aprovação da prestação de contas.

33. Prazos para Aprovação da Prestação de Contas

O concedente terá o **prazo de 01 (um) ano**, contado da data do recebimento, para analisar a prestação de contas do instrumento, e se manifestar pela aprovação ou não, com fundamento nos pareceres técnico e financeiro expedidos pelas áreas competentes, conforme estabelece o art. 64 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424/2016, devendo, na sequência, proceder ao competente registro no Siconv.

PRAZO PARA ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS – A PARTIR DE MAIO/2014

- O Decreto nº 6.170/2007, com alteração pelo **Decreto nº 8.244, de 23 de maio de 2014**, determina que “o prazo para análise da prestação de contas e a manifestação conclusiva pelo **concedente será de um ano, prorrogável no máximo por igual período**, desde que devidamente justificado.” (prazo contado a partir do recebimento da PC - art. 10, § 8º e § 11)

O prazo para aprovação dos processos de prestação de contas também é cobrado do órgão concedente pelos órgãos de controle interno e externo. Nesse sentido, registre-se que o Tribunal de Contas da União determinou a órgão federal que adotasse “medidas eficazes visando à emissão tempestiva dos pareceres técnico e financeiro sobre as prestações de contas apresentadas pelos convenientes, a fim de cumprir o prazo de 60 dias para pronunciamento sobre a aprovação ou não das contas” (...) e em caso de descumprimento do prazo para apresentação da prestação de contas pela entidade conveniente, observasse as disposições normativas que obrigam o ordenador de despesas da unidade concedente à imediata instauração de tomada de contas especial e ao registro do fato no Cadastro de Convênio do Siafi (Acórdão nº 652/2006 - TCU - 1ª Câmara, publicado no DOU de 05 de abril de 2006).

O TCU vem reiteradas vezes fazendo determinações a órgãos do Poder Executivo federal quanto à tempestividade na análise de uma prestação de contas:

Acórdão nº 99/2010-2ª Câmara: determinação à Coordenação-Geral de Finanças e Contabilidade do Ministério da Cultura para que atue tempestivamente na análise das prestações de contas sob sua responsabilidade, de forma a evitar o ocorrido relativamente a um convênio de 1999, em que a prestação de contas fora analisada mais de sete anos após sua apresentação, ocasionando a impossibilidade de saneamento das falhas/impropriedades.

Acórdão nº 9.975/2011-1ª Câmara: o TCU deu ciência à SUEST/SP/Funasa quanto à necessidade de envidar esforços para a autorização e realização de concurso público com vistas à contratação de engenheiro para atuar na área de fiscalização dos convênios, de forma a reduzir o estoque de processos com prazos vencidos pendentes de análise técnica.

Acórdão nº 5.872/2012-1ª Câmara: nos convênios, deve-se observar o cumprimento do prazo para análise das prestações de contas, consoante exigências do art. 72 (até 60 dias após o encerramento da vigência ou a conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro) da Portaria Interministerial/MP, MF e CGU nº 507/2011, de 24 de novembro de 2011, que revogou a Portaria Interministerial/MP, MF e CGU nº 127/2008, observando, em cada caso, a legislação aplicável à época da celebração da avença.

Numa outra oportunidade, inscrita no Acórdão nº 5.053/2008 - 2ª Câmara, publicado no DOU de 21 de novembro de 2008, **o TCU alertou o órgão no sentido de que a inércia da administração na análise da prestação de contas de recursos repassados no âmbito de convênios e na instauração da tomada de contas especial, quando for o caso, é passível de responsabilização solidária pelos débitos que vierem a ser identificados.**

34. Providências - Prestação de Contas Aprovadas

As providências a serem tomadas pelo órgão concedente variam conforme o resultado do processo de aprovação.

PRESTAÇÃO DE CONTAS APROVADAS

1. Registrar a aprovação no Cadastro de Convênios no Siconv (ordenador).
2. Declarar que os recursos foram aplicados corretamente (ordenador).
3. Encaminhar o processo ao órgão de contabilidade analítica.
4. Analisar a prestação de contas.
5. Registrar a aprovação do convênio.

PRESTAÇÃO DE CONTAS APROVADAS COM RESSALVAS

A Portaria Interministerial nº 424/2016 trouxe de forma expressa a possibilidade de aprovação da prestação de contas com RESSALVAS, quando evidenciadas impropriedades de natureza formal de que não resultem danos ao erário.

IMPORTANTE – DANO AO ERÁRIO DE PEQUENO VALOR – APROVAÇÃO COM RESSALVAS

A Portaria Interministerial nº 424/2016 inovou no que tange à prestação de contas aprovada com ressalvas. No § 3º do artigo 64 é prevista a possibilidade de aprovação das contas em que o valor do dano ao erário seja inferior a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com as devidas justificativas e sem prejuízo do registro de inadimplência no Cadin.

35. Providências - Prestação de Contas Não Aprovadas

Prestação de contas não aprovadas

Caso a prestação de contas não seja aprovada, e exauridas todas as providências cabíveis para regularização da pendência ou reparação do dano, o ordenador de despesas do órgão concedente, sob pena de responsabilização solidária, deverá:

1. Registrar o fato no Siconv.
2. Registrar o fato no Cadastro de Convênios no Siafi.
3. Encaminhar o respectivo processo ao órgão de contabilidade analítica para instauração de tomada de contas especial e demais medidas de sua competência, sob pena de responsabilidade.
4. Realizar a análise da prestação de contas pelo órgão de contabilidade analítica que, constatando irregularidades, procederá à instauração da tomada de contas especial, além de efetuar os registros de sua competência.
5. Encaminhar o processo de tomada de contas especiais ao órgão de controle interno para os exames de auditoria e posterior encaminhamento ao Tribunal de Contas da União.

Serão as mesmas providências tomadas nos casos em que o convenente não comprove a aplicação da contrapartida estabelecida no convênio, bem como dos rendimentos da aplicação no mercado financeiro.

36. Providências - Atraso na Apresentação da Prestação de Contas

Atraso na apresentação de prestação de contas

1. Envio de correspondência ao convenente dando-lhe o prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias para:
 - apresentar a prestação de contas; ou
 - recolher recursos, incluídos os rendimentos da aplicação do mercado financeiro.
2. Comunicar ao órgão de controle interno as providências tomadas, sob pena de responsabilidade.
3. Registrar o fato no Siafi, caso o prazo não seja cumprido ou a prestação esteja irregular.
4. Encaminhar o processo para unidade competente para instauração de tomada de contas especial.

JULGADOS RECENTES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

ACÓRDÃO nº 778/2017 – TCU - Plenário

9.1. Informar ao Ministério do Turismo que, mediante auditoria, **foi constatada a prestação de contas intempestiva** referente à aplicação dos recursos provenientes do Convênio nº 769129, celebrado entre aquela pasta e o Município de Roteiro/AL, com a interveniência da Caixa Econômica Federal, com vistas à pavimentação de ruas daquela localidade.

9.2. Dar ciência à Caixa Econômica Federal, com fundamento no art. 7º da Resolução TCU nº 265/2014, de que:

9.2.1. **a ausência do registro de inadimplência do convenente no Sistema SICONV**, ou a baixa da inadimplência sem estarem presentes os requisitos específicos dessa medida, verificadas no Contrato de Repasse nº 769129, contraria o disposto no art. 72, § 3º, da Portaria Interministerial nº 507/2011 e implica a possibilidade de a União e

suas entidades celebrarem transferências voluntárias com entes inadimplentes, com infração ao art. 25, inciso IV, alínea a, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e ao art. 10, inciso IV, da Portaria Interministerial nº 507/2011;

ACÓRDÃO nº 1986/2017 – TCU – 2ª Câmara

9.2. Determinar ao Ministério da Integração Nacional e ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas que se abstenham de incorrer nas falhas verificadas no presente feito, desde a aprovação do plano de trabalho, até a instauração da tomada de contas de especial, passando pela ausência de providências efetivas, durante todo o período de vigência do convênio, no sentido de fiscalizar e resguardar a boa e regular aplicação dos recursos federais repassados.

36. Instauração de Tomada de Contas Especial

Segundo o Tribunal de Contas da União, a tomada de contas especial (TCE) é um processo devidamente formalizado, dotado de rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal e para obtenção do respectivo ressarcimento, devendo ser instaurada somente depois de esgotadas as providências administrativas internas com vistas à recomposição do Tesouro Nacional.

Bom ressaltar que o Tribunal de Contas da União publicou a Instrução Normativa nº 71/2012⁴⁷, de 28 de novembro de 2012, que dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao TCU dos processos de tomada de contas especial.

OBJETIVOS DA TCE

- a) apurar responsabilidade por omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário, visando à obtenção do respectivo ressarcimento; e
- b) certificar a regularidade ou irregularidade das contas e identificar, no âmbito da administração pública, *latu sensu*, o agente responsável por: omissão no dever de prestar contas; prestação de contas de forma irregular; e dano ao erário.

⁴⁷ A IN nº 71-TCU entrou em vigor em 01/01/2013 e foi atualizada pela Instrução Normativa nº 76, de 23/11/2016, DOU de 12/12/2016.

COMPETÊNCIA

Segundo estabelece a IN/TCU nº 71/2012, compete à autoridade competente a adoção das providências necessárias à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e o imediato ressarcimento do prejuízo causado ao erário, tendo, para tanto, o prazo de 180 (cento e oitenta) dias⁴⁸, contado a partir da data que foi instaurada a TCE. **Deve-se lembrar que a TCE é uma medida de exceção** e, antes de sua instauração, a autoridade deve esgotar as medidas administrativas internas visando à reparação do dano.

Esgotadas as medidas cabíveis no âmbito administrativo interno, sem obtenção do ressarcimento, a autoridade administrativa federal competente deverá providenciar a instauração do processo de tomada de contas especial (art. 4º da IN/TCU nº 71/2012).

A autoridade administrativa pode designar comissão ou atribuir a responsabilidade pela condução do processo de TCE a servidor formalmente designado.

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL É MEDIDA DE EXCEÇÃO

Acórdão nº 1.757/2008-TCU-1ª Câmara: o TCU determinou ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, ao tomar conhecimento de supostas irregularidades em programas educacionais de sua responsabilidade, somente encaminhasse a documentação pertinente àquele tribunal após o esgotamento de todas as providências administrativas internas para sua apuração, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento.

Acórdão nº 9.787/2015-2ª Câmara: determinação ao Incra/PA para que se abstenha de incorrer em falha caracterizada pela morosidade na instauração e conclusão das tomadas de contas especiais.

FATOS RELEVANTES PARA INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

⁴⁸ Decisão Normativa do TCU pode fixar prazos diferentes do fixado pelo art. 11 da IN TCU nº 71/2012 (§1º do art. 11).

I – Quando não for apresentada a prestação de contas no prazo de até 30 dias concedido em notificação pelo concedente.

II – Quando não for aprovada a prestação de contas, apesar de eventuais justificativas apresentadas pelo convenente, em decorrência de:

- a) não execução total do objeto pactuado;
- b) atingimento parcial dos objetivos avançados;
- c) desvio de finalidade;
- d) impugnação de despesas;
- e) não cumprimento dos recursos da contrapartida;
- f) não aplicação de rendimentos de aplicações financeiras no objeto pactuado.

g) inobservância do prescrito no § 1º do art. 60 da Portaria Interministerial nº 424/2016 ou não devolução de rendimentos de aplicações financeiras, no caso de sua não utilização;

h) não devolução de eventual saldo de recursos federais, apurado na execução do objeto, nos termos do art. 60 da Portaria Interministerial nº 424/2016; e

i) ausência de documentos exigidos na prestação de contas que comprometa o julgamento da boa e regular aplicação dos recursos.

III – Ocorrer qualquer outro fato do qual resulte prejuízo ao erário.

Características da TCE

a) É instaurada por autoridade integrante da própria unidade administrativa, ou superior hierarquicamente àquela em que ocorreu uma das três condutas: omissão do dever de prestar contas; prestação de contas de forma irregular; e/ou dano ao erário.

b) Segundo diversos julgados do TCU, o processo, ainda que na fase interna, deve seguir os princípios do Direito, em especial o do contraditório e o da ampla defesa, sob pena de nulidade dos feitos.

c) Se a decisão imputar débito ou multa, terá força de título executivo, conforme § 3º, art. 71 da Constituição Federal/1988 (CF/1988, Art. 71, § 3º - “As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”).

d) É um processo excepcional.

e) O julgamento não é feito pela autoridade instauradora, como a regra dos processos administrativos, pois o mesmo compete privativamente aos Tribunais de Contas.

DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS PELO CONCEDENTE

Quando verificado qualquer um dos motivos para a instauração de TCE, o concedente deverá notificar o responsável, assinalando prazo máximo de 45 dias para saneamento dos fatos apresentados ou o recolhimento do valor do débito imputado, acrescido de juros e correção monetária na forma da lei (Sistema Débito do TCU).

Da notificação ao responsável

A notificação deverá ser feita imediatamente depois de constatado o fato e deverá indicar, objetivamente, o fato que ocasionou dano ao erário, o valor preciso do débito e deverá estar resguardada por comprovação que assegure a certeza da ciência do interessado (AR, Sedex...; conforme § 3º, art. 26 da Lei nº 9.784/1999).

Não atendida a notificação, o ordenador de despesas solicitará à unidade competente (geralmente a Unidade de Contabilidade Analítica) do seu órgão/entidade a instauração da TCE e a responsabilização do agente, indicando, precisamente: o nome do responsável, o CPF do responsável, o motivo da TCE e o valor do débito.

A comissão de TCE ou o servidor formalmente designado fará relatório circunstanciado dos fatos constantes do processo e inscreverá, no Siafi, a responsabilidade do conveniente (pessoa física), cf. inc. III, art. 8º do Decreto nº 6.976, de 07 de outubro de 2009.

Encaminhará à auditoria (SFC/CGU) que, após emissão de Certificado de Auditoria, acompanhado de Relatório (inc. II, art. 10 da IN/TCU nº 71/2012), levará ao conhecimento do Senhor Ministro de Estado supervisor (por intermédio do Assessor Especial de Controle Interno da Pasta – inc. III, art. 13 do Decreto nº 3.591/2000), para fins de pronunciamento ministerial em caráter indelegável (c.f. art. 52 da Lei nº 8.443/1992); com o posterior encaminhamento do processo de TCE ao TCU.

ART. 70 - § 3º, 4º, 5º e 6º DA PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 424/2016

§ 3º A instauração de tomada de contas especial ensejará:

- I - a inscrição de inadimplência do respectivo instrumento no SICONV, o que será fator restritivo a novas transferências de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União mediante a celebração de instrumentos regulados por esta portaria, nos termos da alínea "b" do inciso V do art. 9º desta portaria; e
- II - o registro daqueles identificados como causadores do dano ao erário na conta "DIVERSOS RESPONSÁVEIS" do Siafi.

§ 4º Os convenientes deverão ser notificados previamente sobre as irregularidades apontadas, devendo ser incluída no aviso a respectiva Secretaria da Fazenda ou secretaria similar e o Poder Legislativo do órgão responsável pelo instrumento.

§ 5º A notificação prévia será feita por meio de carta registrada com declaração de conteúdo, com cópia para a respectiva Secretaria da Fazenda ou secretaria similar, e para o Poder Legislativo do órgão responsável pelo instrumento, devendo a notificação ser registrada no SICONV.

§ 6º O registro da inadimplência no SICONV só poderá ser realizado 45 (quarenta e cinco) dias após a notificação prévia.

Do trâmite do processo

Se já tiver sido instaurada a TCE, e, antes do encaminhamento do processo ao TCU, o responsável apresentar medidas saneadoras (com aprovação da prestação de contas), recolher o débito no âmbito interno, e o valor do dano, atualizado monetariamente, for inferior ao limite fixado pelo Tribunal para encaminhamento de tomada de contas especial, ou ocorrer qualquer outra situação em que o débito seja descaracterizado, poderá ser dada a baixa da inadimplência do conveniente no Siafi, e, também, a baixa da responsabilidade, ficando autorizado o arquivamento do processo (**art. 71, inciso I, Portaria Interministerial nº 424/2016**).

No caso do processo já ter sido encaminhado ao TCU, será procedida à baixa da inadimplência do conveniente, porém mantida a inscrição de responsabilidade, que será baixada somente após a autorização daquele órgão de Controle Externo (**art. 72 da Portaria Interministerial nº 424/2016**).

Situações que dispensam a instauração da TCE

O processo de tomada de contas especial não deve ser instaurado:

a) quando o valor do dano, atualizado monetariamente, for inferior à quantia fixada pelo Tribunal para esse efeito (R\$ 100.000,00)⁴⁹; para débitos posteriores a 12/12/2016, data da IN TCU nº 76/2016 que atualizou a IN nº 71/2012 (que trata de TCE), não há necessidade de atualização do débito para efeito do atingimento do valor mínimo de R\$ 100.000,00;

⁴⁹ Inciso I do art. 6º da IN TCU nº 71/2012. A autoridade competente deve consolidar os diversos débitos do mesmo responsável com vista a alcançar o valor mínimo para instauração de TCE (inciso IV, art. 15 da IN TCU nº 71/2012).

-
- b) em substituição a procedimentos disciplinares destinados a apurar infrações administrativas;
 - c) para obter o ressarcimento de valores pagos indevidamente a servidores;
 - d) nos casos de prejuízo causado por terceiros, por descumprimento de cláusula contratual legitimamente acordada, exceto quando verificado ato ilícito decorrente de ação ou omissão de agente público; e
 - e) depois de transcorridos dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente.

Na hipótese de instauração de TCE, a autoridade administrativa deve providenciar a inclusão do nome do responsável no Cadastro Informativo dos débitos não quitados de órgãos e entidades federais (Cadin) e em outros cadastros afins, na forma da legislação em vigor (Inciso I do art. 15 da IN/TCU nº 71/2012).

Observações relevantes sobre inadimplência no Siconv: o registro de inadimplência deverá ser procedido, no Siconv, quando se tratar de transferências realizadas por força de convênios ou similares. Como regra geral, em todos os processos de tomada de contas especial ocorre o registro do conveniente como inadimplente no Siconv.

Implicações dos registros de inadimplência no Siconv e no Cadin: o registro de inadimplência da conveniente (pessoa jurídica) no Siconv, entre outras consequências, veda a celebração de convênio, realização de transferência, ou concessão de benefícios sob qualquer modalidade, com a entidade inadimplente.

O registro do responsável (pessoa física) no Cadin gera, entre outras, a impossibilidade do inscrito de:

- a) realizar operações de crédito que envolvam a utilização de recursos públicos;
- b) ser beneficiário de incentivos fiscais e financeiros; e
- c) celebrar convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos.

Além de serem condenados a ressarcir os prejuízos apurados e, eventualmente, a recolher uma multa proporcional ao dano, os responsáveis que tiverem suas contas julgadas irregulares pelo TCU terão os seus nomes enviados ao Ministério Público Eleitoral, conforme o art. 1º, inc. I, alínea “g”, e o art. 3º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, combinado com o art. 91 da Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU). Esses responsáveis, se declarados inelegíveis pela Justiça Eleitoral, ficarão impossibilitados de se candidatar a cargos eletivos por cinco anos. Além disso, se forem ocupantes de cargos em comissão, na esfera federal, deverão ser exonerados, conforme o § 2º do art. 29 da Lei nº 10.180/2001.

Exclusão da Responsabilidade

O nome do responsável deve ser excluído do cadastro informativo dos débitos não quitados de órgãos e entidades federais – Cadin, Siafi, Siconv ou qualquer cadastro de inadimplência mantido pelo órgão, quando houver recolhimento do débito, com os devidos acréscimos legais, no âmbito administrativo interno ou quando o Tribunal:

I – considerar elidida a responsabilidade pelo dano inicialmente imputada ao responsável;

II – considerar não comprovada a ocorrência de dano;

III – arquivar o processo por falta de pressupostos de instauração ou desenvolvimento regular;

IV – considerar iliquidáveis as contas;

V – der quitação ao responsável pelo recolhimento do débito.

38. Situações após Instauração da Tomada de Contas Especial - Resumo

O concedente deverá notificar ao responsável para que, no prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias, apresente a prestação de contas ou recolha o valor do débito imputado, acrescido de correção monetária e juros de mora, bem como apresente as justificativas e as alegações de defesa que julgar necessárias. O não acatamento provocará o envio do processo ao órgão de controle interno para os exames de auditoria e posterior envio ao Tribunal de Contas da União.

Instaurada a tomada de contas especial e havendo a apresentação, embora intempestiva, da prestação de contas ou recolhimento do débito imputado, poderão ocorrer as seguintes hipóteses:

I – Apresentação da prestação de contas ou recolhimento integral do débito imputado, ANTES de encaminhar a tomada de contas especial ao Tribunal de Contas da União.

A) APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS OU COMPROVADO O RECOLHIMENTO:

- ♦ – comunicação ao órgão no qual se encontre a tomada de contas especial, visando ao arquivamento do processo;
- ♦ – baixa da inadimplência, efetuando-se o registro da baixa da responsabilidade;
- ♦ – dado ao Tribunal de Contas da União conhecimento do fato, em relatório de atividade do gestor, quando da tomada ou prestação de contas anual do ordenador de despesas do órgão/entidade concedente.

B) NÃO APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS:

- ♦ – comunicação ao órgão no qual se encontre a tomada de contas especial para que adote as providências necessárias ao prosseguimento do feito;
- ♦ – reinscrição da inadimplência, no caso de a tomada de contas especial referir-se ao atual administrador, tendo em vista a sua permanência à frente da administração do órgão conveniente.

II – Apresentação da prestação de contas ou recolhimento integral do débito imputado, APÓS o encaminhamento da tomada de contas especial ao Tribunal de Contas da União.

NO CASO DA APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS OU COMPROVADO O RECOLHIMENTO:

- ♦ – comunicação à respectiva unidade de controle interno de que se certificaram as contas para adoção das providências junto ao Tribunal de Contas da União;
- ♦ – baixa da inadimplência e manutenção da inscrição da responsabilidade apurada, que só poderá ser baixada por decisão do Tribunal.

NO CASO DA NÃO APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS:

- ♦ – comunicação à unidade de controle interno;
- ♦ – reinscrição da inadimplência, no caso da tomada de contas especial referir-se ao atual administrador, tendo em vista a sua permanência à frente da administração do órgão conveniente.

FALHA FORMAL PODE ENSEJAR MULTA PELO TCU

Acórdão nº 161/2008 – TCU – 1ª câmara: quando o responsável por tomada de contas especial instaurada em virtude de omissão na prestação de contas de convênio encaminha, como defesa, a prestação de contas reclamada, sem, no entanto, oferecer justificativa válida para a falha na apresentação das contas no seu devido tempo, o débito pode ser afastado, caso a documentação enviada comprove o bom e regular emprego dos recursos, mas as contas permanecem irregulares, cabendo a aplicação de multa.

A organização de um processo de TCE com os elementos necessários é objeto do art. 10 da Instrução Normativa nº 71/2012, com a redação dada pela Instrução Normativa nº 76/2012. Fica a recomendação de leitura desse dispositivo para aprofundamento do tema Tomada de Contas Especial, que pode inclusive ser objeto de curso específico ou caderno específico da Escola Nacional de Administração Pública.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ALVES, Maria Fernanda Colaço; SODRÉ, Antonio Carlos de Azevedo. **Transferências intergovernamentais voluntárias: relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil**. Monografia premiada no 2º Concurso de Monografias da Controladoria-Geral da União. *In*: <www.cgu.gov.br>. 2007.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 18, nº, abril/junho, 2004.

_____, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, nº 40, junho de 1999.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Convênios e outros repasses** / Tribunal de Contas da União. 5ª ed. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2014.

_____. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação de caixa do tesouro nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília. 1986.

_____. Decreto nº 99.658, de 30 de outubro de 1990. Dispõe sobre alienação de bens e desfazimento de materiais. **Diário Oficial da União**. Brasília. 1990.

_____. Decreto nº 1.819, de 16 de fevereiro de 1996. Disciplina as transferências de recursos da União por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais federais. **Diário Oficial da União**. Brasília. 1996.

_____. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União. **Diário Oficial da União**. Brasília. 1998.

_____. Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999. Regulamento a Lei 9.790 que institui o Termo de Parceria. **Diário Oficial da União**. Brasília. 1999.

_____. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. **Diário Oficial da União**. Brasília. 2007.

_____. Decreto nº 6.976, de 07 de outubro de 2009. Dispõe sobre a Contabilidade Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília. 2009.

_____. Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016. Regulamenta a Lei nº 13.019 e dispõe sobre o regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil.

_____. Decreto nº 8.943, de 27 de dezembro de 2016. Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. **Diário Oficial da**

União. Brasília. 2016.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa Presidência da República. **Diário Oficial da União.** Brasília. 1967.

_____. Instrução Normativa TCU nº 71, de 28 de dezembro de 2012. **Dispõe sobre a organização dos processos de Tomada de Contas Especial.** TCU. Brasília. 2012.

_____. Instrução Normativa TCU nº 76, de 23 de novembro de 2016. Alteração as disposições da IN TCU nº 71/2012 sobre a organização dos processos de Tomada de Contas Especial. TCU. Brasília. 2016.

_____. Instrução Normativa STN nº 02, de 02 de fevereiro de 2012. Disciplina o cumprimento das exigências para transferências voluntárias, previstas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas de Direito Financeiro. **Diário Oficial da União.** Brasília. 1992.

_____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Regime Jurídico do Servidor Público Federal. **Diário Oficial da União.** Brasília. 1990.

_____. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Lei da Improbidade Administrativa. **Diário Oficial da União.** Brasília. 1992.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Lei de Licitações e Contratos. **Diário Oficial da União.** Brasília. 1993.

_____. Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997. Notificações Obrigatórias. **Diário Oficial da União.** Brasília. 1997.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Lei Eleitoral. **Diário Oficial da União.** Brasília. 1997.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Lei do Processo Administrativo. **Diário Oficial da União.** Brasília. 1999.

_____. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Instituiu o Termo de Parceria no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União.** Brasília. 1999.

_____. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da União.** Brasília. 2002.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Lei do Pregão. **Diário Oficial da União.** Brasília. 2002.

_____. Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002. Lei do Cadin. **Diário Oficial da União.** Brasília. 2002.

_____. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Lei dos Consórcios Públicos. **Diário**

Oficial da União. Brasília. 2005.

_____. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Regime Jurídico das Parcerias Voluntárias. **Diário Oficial da União.** Brasília. 2014.

_____. Lei nº 13.080, de 02 de janeiro de 2015. Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015. **Diário Oficial da União.** Brasília. 2015.

_____. Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015. Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016. **Diário Oficial da União.** Brasília. 2015.

_____. Lei nº Complementar 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. **Diário Oficial da União.** Brasília. 2000.

_____. Portaria MJ nº 361, de 27 de julho de 1999. Dispõe sobre o pedido de qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. Brasília. 1999.

_____. Portaria Interministerial CGU/MP/MF nº 127, de 29 de maio de 2008. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse Brasília. 2008.

_____. Portaria Interministerial CGU/MP/MF nº 507, de 24 de novembro de 2011. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse a partir do exercício de 2012. Brasília. 2011.

_____. Portaria Interministerial CGU/MP/MF nº 424, de 30 de dezembro de 2016. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse a partir do exercício de 2017. Brasília. 2017.

_____. Portal da Transparência. Brasília. 2017. Disponível em: <<http://www.transparencia.gov.br>>.

_____. Portal de Convênios. O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV. Disponível em: <<http://www.convenios.gov.br>>. Brasília. 2017.

CASTRO, Domingos Poubel; GARCIA, Leice Maria. **Contabilidade Pública no Governo Federal.** São Paulo: Ed. Atlas S.A., 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo.** 27ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

DUARTE, Angelo José Mont'Alverne; SILVA, Alexandre Manoel Angelo da; LUZ, Everaldo Manoel; GERARDO, José Carlos. Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil: uma avaliação das transferências federais, com ênfase no Sistema Único de Saúde. **Texto para Discussão nº 1451** – IPEA, 2009.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceitos de princípios constitucionais.** 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tomada de Contas Especial**. 2. ed. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 2004.

GOOGLE. Imagens capturadas. In: <www.google.com.br> link imagens.

GRAZZIOTIN, Paulo. **Ementário da Gestão Pública**. Grupo de Discussão do Google. Disponível em: <<http://groups.google.com.br/group/prgg>>.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Ed. Dialética, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32^a. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2006.

SOUZA, Celina. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. **Revista Dados**, v. 41, nº 3, 1998.

_____. Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Revista Dados**, v. 44, nº 3, 2001.

