

**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE  
SERGIPE - FANESE**

**ADRIANO DE SOUZA CESAR  
VANILDA LIMA MONTEIRO**

**RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS TRANSFERIDOS  
AOS MUNICÍPIOS SERGIPANOS POR MEIO DE  
CONVÊNIO OU CONTRATO DE REPASSE:  
providências indispensáveis à sua adequada gestão**

**Aracaju  
2008**

**ADRIANO DE SOUZA CESAR  
VANILDA LIMA MONTEIRO**

**RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS TRANSFERIDOS  
AOS MUNICÍPIOS SERGIPANOS POR MEIO DE  
CONVÊNIO OU CONTRATO DE REPASSE:  
providências indispensáveis à sua adequada gestão**

Trabalho de conclusão de curso (TCC) apresentado ao Núcleo de Pós-Graduação e Extensão (NPGE) da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe (FANESE), como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Auditoria Governamental e Contabilidade Pública.

Orientador: M.Sc. Marcos Alexandre Costa de Souza Povoas

**Aracaju  
2008**

## FICHA CATALOGRÁFICA

Cesar, Adriano de Souza

Recursos públicos federais transferidos aos municípios sergipanos por meio de convênio ou contrato de repasse: providências indispensáveis à sua adequada gestão / Adriano de Souza César, Vanilda Lima Monteiro. – 2008.

188f.: il.

Trabalho de conclusão de curso (pós-graduação) – Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe, 2008.

Orientação: M.Sc. Marcos Alexandre Costa de Souza Povoas.

1. Convênio
2. Irregularidade
3. Medida acautelatória
4. Monteiro, Vanilda Lima I. Título

CDU 35.073.52

**ADRIANO DE SOUZA CESAR  
VANILDA LIMA MONTEIRO**

**RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS TRANSFERIDOS  
AOS MUNICÍPIOS SERGIPANOS POR MEIO DE  
CONVÊNIO OU CONTRATO DE REPASSE:  
providências indispensáveis à sua adequada gestão**

**Trabalho de conclusão de curso (TCC)  
apresentado ao Núcleo de Pós-  
Graduação e Extensão (NPGE) da  
Faculdade de Administração e  
Negócios de Sergipe (FANESE), como  
requisito parcial para a obtenção do  
título de Especialista em Auditoria  
Governamental e Contabilidade  
Pública.**

Aprovados em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2008.

---

**M.Sc. Marcos Alexandre Costa de Souza Povoas  
Orientador**

A minha esposa, Sueli, e a meus filhos,  
Alan e Siane, pelo amor incondicional,  
pela compreensão diante dos períodos de  
ausência e pelo incentivo indispensável à  
superação dos diversos obstáculos.

Adriano de Souza Cesar

A meus pais, Ivanete e Augusto (*in memoriam*), por me ensinarem que amor,  
família e felicidade são palavras  
indissociáveis.

Vanilda Lima Monteiro

No meio da dificuldade encontra-se a  
oportunidade.

Albert Einstein

## **RESUMO**

Este trabalho consiste na proposição de medidas acautelatórias a serem adotadas pelos prefeitos dos municípios sergipanos ao gerirem recursos públicos federais decorrentes de transferências voluntárias operacionalizadas por meio de convênio ou contrato de repasse. Tal proposição está atrelada à identificação dos principais tipos de irregularidade que vêm sendo cometidos por esses gestores ao longo dos últimos onze anos. Para essa identificação, análise dos resultados encontrados e proposição das medidas preventivas, realizou-se uma pesquisa exploratória e descritiva, de abordagem qualitativa e quantitativa. Foi desenvolvida, particularmente, uma pesquisa bibliográfica em acórdãos do Tribunal de Contas da União decorrentes de processos de tomada de contas especial formalizados em função da constatação de irregularidades levadas a efeito por esses prefeitos quando da administração de tais recursos. Esses acórdãos foram obtidos no sítio do referenciado Tribunal (<http://www.tcu.gov.br>) mediante a utilização do formulário de consulta nesse endereço disponibilizado, o que facilitou a execução da pesquisa em meio eletrônico. A análise dos dados colhidos nesses acórdãos revelou que os principais tipos de irregularidade incidentes nos mencionados processos (86,2%) e passíveis de simples medidas preventivas são a omissão no dever de prestar de contas; o desvio de recursos; o atingimento parcial dos objetivos avençados; o superfaturamento; o desvio de finalidade; e a não aplicação da contrapartida. Ademais, permitiu que fossem formuladas as seguintes medidas acautelatórias a serem adotados pelos gestores municipais sergipanos durante a gestão dos recursos oriundos de convênios e contratos de repasse firmados com a União: rigor no prazo e forma da prestação de contas por cada gestor executor; atesto da

despesa por servidor ou comissão competente; rigor no cumprimento das metas conveniadas; salvaguarda da documentação comprobatória das despesas; utilização de sistemas oficiais de custo e de critérios de aceitabilidade de preços; fidelidade à natureza do objeto pactuado; depósito da contrapartida na conta específica conforme cronograma; execução fiel do plano de aplicação no período de vigência do convênio; realização de pagamento das despesas exclusivamente por meio da conta específica; devolução do saldo de recursos com cômputo dos rendimentos financeiros.

**Palavras-chave:** Transferências voluntárias. Convênio. Contrato de repasse. Irregularidade. Tomada de contas especial. Municípios sergipanos. Medidas acautelatórias.

## **ABSTRACT**

This work consists in proposing caution measures to be adopted by the mayors of municipalities in Sergipe when managing federal public resources coming from voluntary transfers operated by means of accord or transfer contract. Such proposition is related to the identification of the main irregularity types that have been committed by these managers throughout the last eleven years. In order to do this identification, analysis of results found and propositions of the preventive measures, exploratory and descriptive research was performed, using qualitative and quantitative approaches. A bibliographic research was particularly developed in decisions of "Tribunal de Contas da União" coming from especial accounts processes formalized because of detection of irregularities committed by these mayors when managing such resources. These decisions were obtained in the site of the mentioned court of accounts (<http://www.tcu.gov.br>) by means of the use of consultation form, which made it easy for the research to be done in an electronic way. The analysis of the collected data in these decisions revealed that the main irregularity types found in the mentioned processes (86,2%) and susceptible to preventive measures are omission of accounts, deviation of resources, partial achievement of the agreed aims, overpricing, purpose deviation and lack of applying the counterpart. Besides, it provided the formulation of the following caution measures for the mayors in Sergipe during the management of resources from accords and transfer contracts signed with the federal government: severity on the deadline and way of rendering account by each manager, attestation of expenses by competent public worker or commission, severity on the achievement of agreed aims, safeguard of expense proving documentation; use of official systems of cost and

criteria of acceptance of prices, faithfulness to the agreed object, deposit of counterpart in the specific account according timetable; faithful execution of the plan of application during lifetime accord; paying the expenditures exclusively by means of specific account; giving back the balance of the resources reckoning financial yields.

**Keywords:** Voluntary transfers. Accord. Transfer contract. Irregularity. Special accounts processes. Municipalities in Sergipe. Caution measures.

## **LISTAS**

### **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Formulário eletrônico de consulta à jurisprudência do TCU.....	139
---	-----

### **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Percentual de incidência dos tipos de irregularidade nos municípios sergipanos .....	147
--	-----

### **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Volume de recursos de convênios federais celebrados com os municípios sergipanos .....	133
Quadro 2 - Comparativo entre volume de recursos federais conveniados e população dos municípios .....	136
Quadro 3 - Modelo de formulário eletrônico para registro de dados dos acordãos .....	143
Quadro 4 - Registro consolidado de incidência dos principais tipos de irregularidade.....	146
Quadro 5 - Incidência dos tipos de irregularidade nos municípios sergipanos .....	147
Quadro 6 - Incidência dos tipos de irregularidade por município sergipano .....	152

## LISTA DE SIGLAS

CADIN	- Cadastro Informativo dos débitos não quitados de órgãos e entidades federais
CAUC	- Cadastro Único de Convênio
CEF	- Caixa Econômica Federal
CGC/MF	- Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda
CGU	- Controladoria-Geral da União
CNAS	- Conselho Nacional de Assistência Social
CND	- Certidão Negativa de Débito
CNPJ/MF	- Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica do Ministério da Fazenda
CONAMA	- Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPF	- Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda
CREA	- Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura
DEHOP/SE	- Departamento Estadual de Habitação e Obras Públicas de Sergipe
DFA/SE	- Delegacia Federal de Agricultura em Sergipe
DNIT	- Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes
FAE	- Fundação de Assistência ao Estudante (extinta)
FGTS	- Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV	- Fundação Getúlio Vargas
FNDE	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNS	- Fundo Nacional de Saúde
FPE	- Fundo de Participação dos Estados
FPEX	- Fundo de Compensação para Exportação de Produtos Industrializados
FPM	- Fundo de Participação dos Municípios
FUNASA	- Fundação Nacional de Saúde
FUNDEB	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GRU	- Guia de Recolhimento da União
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IN	- Instrução Normativa
INCRA	- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IOF/Ouro	- Imposto sobre Operações Financeiras/Ouro
ITR	- Imposto Territorial Rural
LBA	- Fundação Legião Brasileira de Assistência (extinta)
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
MAA	- Ministério da Agricultura e do Abastecimento
MAS	- Ministério da Ação Social (extinto)
MBES	- Ministério do Bem-Estar Social (extinto)
MIN	- Ministério da Integração Nacional
MINC	- Ministério da Cultura
MINTER	- Ministério do Interior (extinto)

# SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>2 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS .....</b>	<b>20</b>
2.1 Espécies de transferências feitas pela União aos Municípios .....	20
2.2 A Lei Complementar nº 101/2000 e as transferências voluntárias .....	23
2.3 A Instrução Normativa nº 1/2005 e as transferências voluntárias .....	27
2.4 A Lei nº 11.514/2007 e as transferências voluntárias .....	32
2.5 As transferências voluntárias no contexto do Decreto-Lei nº 201/1967, da Lei nº 1.079/1950 e da Lei nº 10.028/2000 .....	38
2.6 A Lei nº 9.452/1997 e as transferências voluntárias.....	39
2.7 A Lei nº 9.504/1997 e as transferências voluntárias.....	39
2.8 Instrumentos utilizados na operacionalização das transferências voluntárias.....	40
<b>3 CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE .....</b>	<b>42</b>
3.1 Breve histórico jurídico .....	42
3.2 Considerações preliminares .....	45
3.3 Fases .....	51
<b>4 O PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL .....</b>	<b>82</b>
4.1 Fase interna .....	84
4.2 Fase externa .....	89
4.3 Conseqüências de contas julgadas irregulares .....	94

<b>5 PRINCIPAIS TIPOS DE IRREGULARIDADE CONSTATADOS NA EXECUÇÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE .....</b>	<b>98</b>
5.1 A omissão no dever de prestar contas .....	101
5.2 O desvio de finalidade.....	104
5.3 A não aplicação da contrapartida.....	108
5.4 O superfaturamento .....	113
5.5 O desvio de recursos .....	120
5.6 A impugnação de despesas.....	125
5.7 O atingimento parcial dos objetivos avençados .....	128
<b>6 CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE CELEBRADOS COM OS MUNICÍPIOS SERGIPANOS.....</b>	<b>131</b>
<b>7 TIPIFICAÇÃO DAS IRREGULARIDADES NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS SERGIPANOS .....</b>	<b>138</b>
7.1 Metodologia.....	138
7.2 Tipificação das irregularidades e análise dos resultados .....	143
<b>8 MEDIDAS ACAUTELATÓRIAS A SEREM ADOTADAS PELOS GESTORES DOS MUNICÍPIOS SERGIPANOS .....</b>	<b>154</b>
8.1 Rigor no prazo e forma da prestação de contas por cada gestor executor .....	155
8.2 Atesto da despesa por servidor ou comissão competente .....	157
8.3 Rigor no cumprimento das metas conveniadas.....	158
8.4 Salvaguarda da documentação comprobatória das despesas.....	159
8.5 Utilização de sistemas oficiais de custo e de critérios de aceitabilidade de preços .....	161

8.6 Fidelidade à natureza do objeto pactuado .....	163
8.7 Depósito da contrapartida na conta específica conforme cronograma.....	164
8.8 Execução fiel do plano de aplicação no período de vigência do convênio.....	165
8.9 Realização de pagamento das despesas exclusivamente por meio da conta específica .....	166
8.10 Devolução do saldo de recursos com cômputo dos rendimentos financeiros.....	167
<b>9 CONCLUSÃO.....</b>	<b>168</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>172</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>186</b>
APÊNDICE A – Modelo de relatório de cumprimento do objeto .....	187
APÊNDICE B – Modelo para conciliação bancária .....	188

## 1 INTRODUÇÃO

Para a viabilização de ações públicas de interesse de seus cidadãos, os municípios brasileiros contam com as receitas de sua competência e com os recursos públicos que lhes são repassados pela União ou pelo respectivo Estado na forma de transferência voluntária. As transferências voluntárias consistem na “entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, desde que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde” (BRASIL, 2000a).

Na operacionalização dessa espécie de transferência, a União utiliza-se, via de regra, do convênio ou do contrato de repasse. A administração inadequada desses recursos transferidos aos municípios por meio de tais instrumentos tem ensejado a instauração de processos de tomada de contas especial (TCE) em todo o território nacional. A tomada de contas especial refere-se a “um processo excepcional de natureza administrativa que visa apurar responsabilidade por omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário” (FERNANDES, 2005, p. 31). A gestão apropriada de tais recursos só é possível se os gestores municipais adotarem algumas medidas indispensáveis à eliminação ou redução da ocorrência de determinados tipos de irregularidades apurados nos citados processos.

Nessa perspectiva, o propósito fundamental deste estudo é, pois, identificar medidas acautelatórias que devem ser adotadas pelos prefeitos dos municípios sergipanos ao gerirem recursos públicos federais recebidos por meio de convênios ou contratos de repasse, a fim de evitar a incidência dos principais tipos

de irregularidade apurados em processos de tomada de contas especial julgados pelo Tribunal de Contas da União no período de 1997 a 2007. Os objetivos específicos, no entanto, são: analisar as normas e os procedimentos relativos à execução e à prestação de contas das transferências voluntárias federais efetuadas por meio de convênio ou contrato de repasse; levantar as principais irregularidades cometidas pelos gestores municipais sergipanos e registradas nos processos de tomada de contas especial julgados no referido período; quantificar a incidência dessas irregularidades por municipalidade; e propor medidas específicas que possam eliminar ou minimizar a incidência de fatores desencadeadores de tais irregularidades.

A hipótese básica desta obra é que a adoção das medidas acautelatórias a seguir enumeradas é indispensável à adequada gestão desses recursos e, por conseguinte, à prevenção de instauração de processos de tomada de contas especial:

- 1) Cumprir rigorosamente o prazo de prestação de contas, a forma e composição de suas peças, conforme previsto no próprio instrumento de convênio ou contrato de repasse e na Instrução Normativa (IN) da Secretaria do Tesouro Nacional nº 01/97 (BRASIL, 1997a);
- 2) Promover prestação de contas parcial de convênios ou contratos de repasse vigentes imediatamente antes do término do mandato do gestor municipal, juntando cópia dos documentos comprobatórios das despesas, fato que deve ser referenciado no ofício de encaminhamento;
- 3) Obter prévia autorização do concedente para proceder a alterações quantitativas do objeto conveniado;

- 4) Depositar recursos da contrapartida na conta específica logo após o recebimento dos recursos federais;
- 5) Restringir toda a movimentação dos recursos à conta específica;
- 6) Elaborar os orçamentos básicos tendo por parâmetro os sistemas oficiais de custo;
- 7) Estabelecer obrigatoriamente critérios de aceitabilidade de preços unitários e global em licitações;
- 8) Restringir os pagamentos às despesas exclusivamente vinculadas ao objeto conveniado e realizadas durante a vigência do convênio;
- 9) Realizar os pagamentos unicamente por meio de instrumento que possibilite a identificação do credor.

As hipóteses secundárias do trabalho, porém, fixam-se na noção de que:

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

Para a identificação dos principais tipos de irregularidade, análise dos resultados encontrados e proposição de medidas preventivas foram realizadas as pesquisas exploratória e descritiva, de abordagem qualitativa e quantitativa, com natureza de resumo de assunto, utilizando-se o método indutivo e a técnica de documentação indireta. Foi empregada uma pesquisa bibliográfica em acórdãos do

Tribunal de Contas da União decorrentes de processos de tomada de contas especial formalizados em função da constatação de irregularidades cometidas pelos prefeitos sergipanos, quando da gestão de recursos públicos federais repassados aos respectivos municípios mediante convênio ou contrato de repasse. O recorte epistemológico adotado compreendeu o período de 1997 a 2007, ou seja, foram selecionados acórdãos e decisões pertinentes a processos de TCE julgados nesse intervalo de tempo. Tais acórdãos foram obtidos no sítio da Corte Federal de Contas (<http://www.tcu.gov.br>) com a utilização do formulário de consulta ali disponibilizado (Figura 1, à página 139), o que possibilitou a realização da pesquisa em meio eletrônico.

O trabalho está estruturado em nove capítulos assim denominados: introdução; transferências voluntárias; convênios e contratos de repasse; o processo de tomada de contas especial; principais tipos de irregularidades constatados na execução de convênios e contratos de repasse; convênios e contratos de repasse celebrados com os municípios sergipanos; tipificação das irregularidades no âmbito dos municípios sergipanos; medidas acautelatórias a serem adotadas pelos gestores dos municípios sergipanos; e conclusão.

## 2 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

### 2.1 Espécies de transferências feitas pela União aos Municípios

Os municípios brasileiros, no atendimento das demandas de suas populações por serviços públicos, valem-se não apenas das receitas resultantes da arrecadação dos tributos de sua competência e das originárias de seu patrimônio, mas também dos recursos públicos que lhes são repassados pela União e pelo respectivo Estado.

Segundo o Senado Federal (2005, p. 11), os “repasses de recursos federais a Municípios são efetuados por meio de três formas de transferências: as constitucionais, as voluntárias e as legais”. Indo mais além, a Controladoria-Geral da União (CGU) (2005, p. 22) inclui nesse rol as transferências diretas ao cidadão e aquelas destinadas ao Sistema Único de Saúde (SUS).

#### 2.1.1 Transferências constitucionais

As transferências constitucionais representam parcelas de recursos arrecadados e repassados aos municípios por força de mandamento estabelecido em dispositivo da Constituição Federal. Nesta modalidade inserem-se

[...] os recursos oriundos do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Imposto Territorial Rural (ITR), do Imposto sobre Operações Financeiras/Ouro (IOF-Ouro), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)<sup>1</sup> e do Fundo de Compensação para Exportação de Produtos Industrializados – FPEX. (SENADO FEDERAL, 2005, p. 11-12).

---

<sup>1</sup> Extinto em 31/12/2006, dando lugar ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, regulamentado pela Medida Provisória nº 339/2006, a qual foi convertida na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007b).

### **2.1.2 Transferências legais**

De acordo com a CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, (2005, p. 23), as “transferências legais são aquelas previstas em leis específicas. Essas leis determinam a forma de habilitação, a transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas”.

Elas “podem ser divididas em duas categorias: transferências automáticas e transferências fundo a fundo”. (SENADO FEDERAL, 2005, p. 12).

“As transferências automáticas consistem no repasse de recursos financeiros sem a utilização de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta-corrente específica, aberta em nome do beneficiário” (SENADO FEDERAL, 2005, p. 12). Como bem destacado pelo TCU (2001, p. 27), esse tipo de transferência é utilizado, por exemplo, na consecução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

As transferências fundo a fundo, por sua vez, constituem repasse de recursos diretamente de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal ou do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios (SENADO FEDERAL, 2005, p. 12). Tais transferências são utilizadas em programas na área da saúde e da assistência social.

### **2.1.3 Transferências diretas ao cidadão**

Para a CGU (2005, p. 24), “as transferências diretas ao cidadão compreendem programas que concedem benefício monetário mensal, sob a forma de transferência de renda diretamente à população-alvo do programa”. Compete ao município a missão de operacionalizar os programas com ações, como seu credenciamento junto ao Governo Federal, realizar e manter o cadastro das pessoas

beneficiadas pelos programas, instituir os conselhos de controle social dos programas e outros. Entre os programas nesta modalidade, destacam-se: o Programa Bolsa Família (que unificou os Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Programa Nacional de Acesso à Alimentação [PNAA] e Programa Auxílio-Gás); e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

#### **2.1.4 Transferências destinadas ao Sistema Único de Saúde (SUS)**

As transferências destinadas ao SUS são tratadas em destaque não pelo seu tipo propriamente, mas pela relevância do assunto,

[...] pois a descentralização dos recursos para as ações e serviços de saúde é concretizada também por meio da celebração de convênios, de contratos de repasses e, principalmente, de transferências fundo a fundo. (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2005, p. 23)

No repasse fundo a fundo, os recursos são transferidos diretamente do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde estaduais, do Distrito Federal e municipais em contas individualizadas, isto é, específicas dos fundos.

#### **2.1.5 Transferências voluntárias**

As transferências voluntárias, na dicção do artigo 25 da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a), também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), podem ser entendidas como a “entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, desde que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.

O Tribunal de Contas da União (2003, p. 7), assinala que, “são consideradas como transferências voluntárias as descentralizações de recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, destinadas à realização de ações cuja

competência seja da União ou tenham sido delegadas a esses entes da Federação, com ônus para a União". A adjetivação dessa transferência — voluntária — traz a lume a sua própria natureza jurídica, que não decorre de exigência constitucional e nem de imposição legal, maior ou menor, mas de mera decisão administrativa do órgão descentralizador. Materializa-se a partir, exclusivamente, da existência de dotação orçamentária que, embora deva ser específica em razão de comando legal, é autorizativa e, com isso, não cria direito público subjetivo para o pretenso beneficiário, mantendo-se dependente, apenas, da manifestação volitiva do ordenador, que pode executar ou não a despesa (LINO, 2000, p. 110).

## **2.2 A Lei Complementar nº 101/2000 e as transferências voluntárias**

Como explicitado acima, a Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a), em seu artigo 25, caput, define o que vem a ser transferência voluntária: "entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde".

Lino assinala que, ao classificar as despesas em categorias econômicas,

[...] a Lei nº 4.320, em seu art. 12, (e seguintes), já dava tratamento normativo às transferências, dividindo-as, primeiramente, em correntes e de capital, nestas e naquelas impondo a discriminação em intragovernamentais, intergovernamentais e as destinadas às instituições privadas (subvenções econômicas e subvenções sociais). (LINO, 2001, p. 109).

Com isso, ele quer dizer que o conceito trazido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000a) não adultera a classificação, seja da despesa, seja da receita, prevista na Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964). Trata-se apenas de mais um instrumento de contenção de despesa — uma vez que exige dotação

específica — e de penalização para os entes que não implementem os objetivos que o legislador elegeu como essenciais à boa administração das finanças públicas, do ponto de vista federativo.

No entender desse mesmo autor:

O conceito [...] de transferências voluntárias, definido pela [...] Lei [de Responsabilidade Fiscal], tem alcance específico: destina-se exclusivamente a imposição de limites e restrições adicionais ao comando constitucional (art. 167, X)<sup>2</sup>, criando, ademais, obrigações para as esferas que necessitem de recurso, corrente ou de capital, de outro ente, e a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que só poderão recebê-las após implemento de diversas condições, todas especificadas na LC nº 101. (LINO, 2001, p. 109-110).

Essas condições, que devem ser satisfeitas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, sob pena de ficarem impossibilitados de receber transferências voluntárias do Governo Federal, são as seguintes:

- encaminhar, nos prazos previstos, suas contas ao Poder Executivo Federal, para fins de consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior. Os Estados devem encaminhar suas contas ao Poder Executivo da União até o dia 31 de maio, e os Municípios, até 30 de abril, de cada ano, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado (conforme artigo 51, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a));
- até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, publicar o relatório resumido da execução orçamentária (consoante artigo 165, §3º, da Constituição Federal e artigo 52, § 2º c/c artigo 51, § 2º, da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a));

---

<sup>2</sup> “São vedados:

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

- até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre, publicar o relatório de gestão fiscal. É facultado aos Municípios com população inferior a 50 mil habitantes optar por divulgar o referido relatório semestralmente, até trinta dias após o encerramento de cada semestre (segundo artigos 54, 55, §§ 2º e 3º, c/c artigo 51, § 2º, e artigo 63, II e § 2º da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a));
- observar os limites de gastos com pessoal, verificados ao final de cada quadrimestre. Caso o Estado, o Distrito Federal ou o Município ultrapasse os limites definidos para despesa total com pessoal e não alcance a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente da Federação não pode receber transferências voluntárias (de acordo com o artigo 169 da Constituição Federal e artigo 23 da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a));

Além dessas condições, a unidade beneficiária, para ter direito a transferências voluntárias, no ato da assinatura do instrumento de transferência, deve comprovar que:

- instituiu, regulamentou e arrecada todos os tributos estabelecidos nos artigos 155 e 156 da Constituição Federal, ressalvado o imposto previsto no artigo 156, III, quando comprovada a ausência do fato gerador (conforme artigo 11, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a));
- existe dotação específica na lei orçamentária (consoante artigo 25, I, da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a));
- os recursos não serão destinados ao pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista do Estado, Distrito Federal ou

Município (em conformidade com o artigo 167, X, da Carta Política (BRASIL, 1988) e artigo 25, §1º, III, da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a));

- não é inadimplente quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos à União (consoante artigo 25, §1º, IV, a);
- encontra-se em dia quanto à prestação de contas de recursos recebidos anteriormente do ente transferidor (segundo artigo 25, §1º, IV, b, da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a));
- atende o prescrito na legislação no que concerne ao cumprimento dos limites constitucionais alusivos à educação e saúde (consoante artigo 25, §1º, IV, a, da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a));
- observa os limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação da receita, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal. Há que se ressaltar que o Estado, Distrito Federal ou Município ficará impedido de receber transferências voluntárias se a respectiva dívida consolidada ultrapassar o correspondente limite ao final de um quadrimestre, e uma vez vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso (segundo o artigo 25, §1º, IV e artigo 31, §2º, da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a));
- existe previsão orçamentária de contrapartida, estabelecida de modo compatível com a capacidade financeira do respectivo ente federado beneficiado (conforme artigo 25, §1º, IV, d, da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000a)).

Cumpre salientar que, como regra geral, nos termos do que estabelece o

§ 2º do artigo 25 da LRF (BRASIL, 2000a), os recursos recebidos (objeto de transferência voluntária) não poderão ser utilizados em finalidade diversa daquela que for pactuada no instrumento utilizado para formalizar a transferência. Além disso, deve ficar claro que as exigências referenciadas – denominadas, pela LRF, de sanções – não se aplicam às transferências – voluntárias – destinadas a ações de educação, saúde e assistência social, conforme § 3º da lei em comento.

### **2.3 A Instrução Normativa nº 1/2005 e as transferências voluntárias**

A Instrução Normativa nº 1, de 17/10/2005, da Secretaria do Tesouro Nacional<sup>3</sup> (BRASIL, 2005e), constitui o instrumento legal que disciplina o cumprimento das exigências para transferências voluntárias, previstas na Lei Complementar nº 101/2000, e institui o Cadastro Único de Convênio (CAUC), subsistema do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

De acordo com o artigo 1º dessa IN, os acordos e ajustes celebrados, mediante a formalização de convênio, visando à transferência voluntária de recursos da União para Estados, Municípios ou Distrito Federal, assim como a seus órgãos e entidades vinculados, envolvendo, inclusive, a liberação dos recursos, devem atender, concomitantemente, ao disposto: na Lei Complementar nº 101/2000; na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) pertinente ao exercício, ou exercícios, quando for o caso, em que ocorrerem a formalização do convênio e a utilização dos recursos; na Instrução Normativa nº 1/1997, e alterações ulteriores, da STN; e nos demais

---

<sup>3</sup> Norma revogadora da IN STN nº 1/2001, que disciplina o cumprimento das exigências para transferências voluntárias, constantes da Lei Complementar nº 101/2000, institui o Cadastro Único dessas exigências (CAUC) e dá outras providências.

diplomas legais aplicáveis<sup>4</sup>.

Atender ao disposto na Lei Complementar nº 101/2000 significa observar, em primeiro lugar, as determinações prescritas no artigo 25 dessa lei (BRASIL, 2000a). Quer dizer, o administrador público deverá estar atento a punições fiscais que implicam o cancelamento das transferências voluntárias, tanto na contratação quanto nas liberações de convênios já contratados. Essas punições referem-se ao descumprimento dos seguintes artigos da citada norma:

- Artigo 11 – não realizar a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de sua competência;
- Artigo 23 – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução da despesa total com pessoal que houver excedido o limite máximo por Poder;
- Artigo 31 – estar acima do limite das dívidas consolidada ou mobiliária e operações de crédito;
- Artigo 33 – deixar de promover ou de ordenar o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de eventual operação de crédito realizada com a inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei;
- Artigo 40 – não ressarcir pagamento de dívida honrada pela União ou Estado;
- Artigo 51 – não remeter contas ao Poder Executivo da União até 30 de abril, para o caso dos municípios ou até 31 de maio, no caso de Estados;

---

<sup>4</sup> Nesse sentido, deve-se observar a Constituição Federal de 1988 (bem como as constituições estaduais), o Código Tributário Nacional, a Lei nº 8.666/93 e a Lei nº 10.028/00 (Lei de Crimes Fiscais).

- Artigo 52 – não publicar o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) no prazo estabelecido;
- Artigo 55 – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), nos prazos estabelecidos em lei.

No que diz respeito à observação do texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para a realização de convênios, deve-se verificar a previsão orçamentária de contrapartida, a explicitação da utilização da transferência, a interação com o Plano Plurianual (PPA), além dos efeitos dessa contratação sobre as metas constantes do Anexo de Metas Fiscais.

Além das exigências referenciadas, a IN STN nº 1/2005, em seu artigo 2º<sup>5</sup>, assinala que a celebração de convênio, bem como a entrega dos valores envolvidos, fica condicionada, também, à verificação da situação de adimplência do ente federativo beneficiário da transferência voluntária, em prazo antecedente não-superior a 15 (quinze dias) à assinatura ou liberação de cada parcela dos recursos. Esse dispositivo acrescenta em seu parágrafo único que essa verificação pode ser feita pelo concedente mediante consulta ao Cadastro Único de Convênio (CAUC), subsistema do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

Esse subsistema, o CAUC, foi criado com os seguintes objetivos<sup>6</sup>:

- agilizar o processo de transferências voluntárias no que se refere à renovação de certidões perante o órgão concedente;
- reduzir a complexidade e o volume dos processos, otimizando o arquivamento e o espaço físico para guarda;

---

<sup>5</sup> Alterado pela IN STN nº 3/2005

- descentralizar o processo de comprovação do atendimento de exigências para liberação de transferências da União como, por exemplo, a obtenção de certidões negativas pelo órgão concedente e não mais pelo interessado;
- facilitar a entrega de documentação administrativa, financeira e contábil produzida pelo ente federativo, tais como Relatório de Gestão Fiscal, Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Balanço Anual;
- fornecer informações sobre convênios para todos os órgãos públicos federais.

Na dicção do artigo 3º da IN STN nº 1/2005, o CAUC, enquanto cadastro destinado a permitir a verificação do atendimento, pelo beneficiário da transferência voluntária de recursos da União, das exigências contidas na Lei Complementar nº 101/2000, comprehende informações organizadas em itens, quais sejam:

I - item 100: cumprimento da obrigação de instituição, previsão e efetiva arrecadação dos impostos de competência constitucional do ente federativo a que se vincula o conveniente (LRF, art. 11, parágrafo único), cuja comprovação se faz por consulta ao balanço geral do exercício anterior ao de formalização do convênio, com validade até 30 de abril, se Município, e 31 de maio, se Estado ou Distrito Federal, do exercício seguinte ao previsto para entrega do balanço geral;

II - iniciados pela centena 200: certidões negativas de débitos (CNDs) relativas ao recolhimento de tributos, multas e demais encargos fiscais administrados pelo Ministério da Fazenda, das contribuições devidas ao sistema de seguridade social do País e ao depósito das parcelas devidas ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), cuja comprovação se dá mediante consulta direta aos sítios, na "internet", dos emitentes de cada Certidão Negativa de Débito (CND) com base nos números de inscrição, no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica mantido pelo Ministério da Fazenda (CNPJ/MF), dos órgãos e entidades vinculados ao ente federativo para o qual se destina a transferência voluntária; e, ainda, regularidade quanto à prestação de contas de recursos federais recebidos anteriormente, cuja comprovação se dá mediante consulta ao cadastro de convênios do Siafi;

III - iniciados pela centena 300: regularidade quanto à aplicação mínima de recursos nas áreas de educação e saúde, cuja verificação se dá nos seguintes termos:

a) item 301 (área de educação, art. 212 da Constituição Federal): dados extraídos das contas anuais (balanço geral) do exercício anterior, com validade até 30 de abril, se Município, e 31 de maio, se Estado ou Distrito Federal; e

---

<sup>6</sup> Informação capturada no sítio do Ministério da Fazenda (<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2005/r181005b.asp>), em 07/11/2007

b) item 302 (área da saúde, art. 198 da Constituição Federal): dados obtidos diretamente do Sistema de Informação sobre o Orçamento Público em Saúde (Siops), do Ministério da Saúde;

IV - item 400: Relatório de Gestão Fiscal (RGF), a ser apresentado a gestor de órgão ou entidade concedente da estrutura da administração federal, na periodicidade prevista na LRF, com validade até a data-limite de publicação do Relatório subsequente e desde que contenha todas as informações discriminadas no art. 55 da referida Lei Complementar nº 101, de 2000;

V - item 500: contas anuais (balanço geral do exercício), cujo registro no subsistema é procedido pela própria Secretaria do Tesouro Nacional, com base no Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SisTN), mantido pela Caixa Econômica Federal (Caixa) por força de convênio específico com a União, a serem apresentadas pelos entes federativos nos seguintes prazos:

- a) Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;
- b) Estados ou Distrito Federal, até 31 de maio; e

VI - item 601: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), a ser apresentado a gestor de órgão ou entidade concedente da estrutura da administração federal, na periodicidade prevista na LRF, com validade até data-limite de publicação do relatório subsequente e desde que contenha todas as informações e demonstrativos discriminados nos arts. 52 e 53 da referida Lei Complementar nº 101, de 2000. (BRASIL, 2005e).

Segundo o § 1º do artigo 2º da Instrução em apreço, no que toca os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) e Resumido da Execução Orçamentária (RREO), serão admitidas as formas e os meios permitidos em lei para sua publicação que, se vier a ocorrer fora dos prazos previstos na Lei Complementar nº 101/2000, passa a ter validade a partir da data em que forem apresentados ao concedente. Convém salientar, porém, que esses relatórios deverão, para fins de viabilização de transferências voluntárias de recursos da União, ser produzidos na forma disciplinada em portarias específicas da STN (IN STN nº 1/2005, artigo 2º, § 2º).

Os registros no CAUC que não decorram de consulta direta a sistemas informatizados ou sítios mantidos na internet, consoante preceitua o § 3º do artigo 2º da Instrução em tela, serão procedidos pelo concedente, ou por unidade preposta, quando do recebimento da documentação habilitadora do conveniente, devendo o concedente, ou a unidade preposta, quando for o caso, manter a referida documentação arquivada por prazo não-inferior a cinco anos, à disposição dos órgãos de controle interno ou externo.

A IN STN nº 1/2005, em seu artigo 4º, permite que os tribunais ou

conselhos de contas dos Estados, Municípios ou do Distrito Federal solicitem à STN a baixa de registro no CAUC, uma vez constatada a insatisfação da documentação apresentada pelo ente federativo beneficiário da transferência voluntária, ou sua inexatidão, tendo em conta o que dispõem a LRF e as portarias da aludida Secretaria sobre a referida documentação.

Alterado pela IN STN nº 3/2005, o artigo 5º da IN STN nº 1/2005 assevera que na ocasião em que for instruído o processo de celebração do convênio, bem como liberada cada parcela de recursos envolvidos, o concedente deverá extrair folha-espelho do CAUC, impressa, devendo o gestor público responsável pela extração assiná-la e datá-la, tendo a referida folha-espelho validade de até quinze dias úteis para os fins a que se destina. Cumpre atentar para o fato de que, além da folha-espelho, na emissão das ordens bancárias, para transferência dos valores envolvidos no convênio, será emitida, também, folha de informação sobre a adimplência do ente federativo no CAUC, consoante estabelece o artigo 6º da referida Instrução. Deve-se observar, ademais, que, como salienta o parágrafo único deste artigo, na hipótese das exceções previstas no § 3º do artigo 25 da LRF, e em outros diplomas legais, o gestor público do concedente deve apor despacho informando o fundamento legal da liberação.

## **2.4 A Lei nº 11.514/2007 e as transferências voluntárias**

A Lei nº 11.514 (BRASIL, 2007c), que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2008 e dá outras providências, reserva a Seção IV, de seu Capítulo III (Das Diretrizes para Elaboração e Execução dos Orçamentos da União e suas Alterações), ao tratamento das transferências voluntárias. Essa seção comprehende os artigos 43 a 51.

De acordo com o artigo 43 da citada lei, a realização de transferências voluntárias dependerá da comprovação, por parte do convenente, até o ato da assinatura do instrumento de transferência, de que existe previsão de contrapartida na lei orçamentária do Estado, Distrito Federal ou Município. A contrapartida, segundo o § 1º desse mesmo dispositivo, 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, tendo como limite mínimo e máximo:

I - no caso dos Municípios:

- a) 3% (três por cento) e 5% (cinco por cento), para Municípios com até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;
- b) 5% (cinco por cento) e 10% (dez por cento), para Municípios acima de 50.000 (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 e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e na Região Centro-Oeste; e
- c) 10% (dez por cento) e 40% (quarenta por cento), para os demais;

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal:

- a) 10% (dez por cento) e 20% (vinte por cento), se localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, nas áreas da SUDENE e da SUDAM e na Região Centro-Oeste; e
  - b) 20% (vinte por cento) e 40% (quarenta por cento), para os demais.
- (BRASIL, 2007).

Os limites mínimos de contrapartida fixados no § 1º, incisos I e II do supracitado artigo, consoante esclarece o § 2º do mesmo dispositivo legal, poderão ser reduzidos por meio de justificativa do titular do órgão concedente, devendo esta constar do processo correspondente, quando os recursos transferidos pela União:

I - forem oriundos de doações de organismos internacionais ou de governos estrangeiros, ou de programas de conversão da dívida externa, para fins ambientais, de promoção da igualdade racial, de gênero, sociais, culturais ou de segurança pública;

II - beneficiarem os Municípios incluídos nos bolsões de pobreza, assim identificados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que fará publicar relação no Diário Oficial da União;

III - destinarem-se:

- a) a ações de assistência social, segurança alimentar e combate à fome, bem como aquelas de apoio a projetos produtivos em assentamentos constantes do Plano Nacional de Reforma Agrária ou financiadas com recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza;
- b) a ações de defesa civil em municípios comprovadamente afetados, desde a notificação preliminar do desastre, enquanto os danos decorrentes

subsistirem, não podendo ultrapassar 180 dias, a contar da ocorrência do desastre;

- c) ao atendimento dos programas de educação básica;
- d) ao atendimento de despesas relativas à segurança pública;
- e) à realização de despesas com saneamento ambiental, habitação, urbanização de assentamentos precários, perímetros de irrigação, ações do Proágua Infra-estrutura, regularização fundiária, defesa sanitária animal e com a defesa sanitária vegetal;
- f) ao atendimento das programações de que trata o art. 3º desta Lei, bem como das relativas ao PAC; e
- g) ações relativas à prevenção e combate à violência contra a mulher;

IV - para os Municípios com população até 25.000 (vinte e cinco mil) habitantes, que tenham Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM abaixo de 0,600 ou estejam localizados na faixa de fronteira ou nas regiões integradas de desenvolvimento - RIDEs, desde que os recursos transferidos pela União destinem-se a ações de interesse social que visem à melhoria da qualidade de vida e contribuam para a redução das desigualdades regionais, de gênero e étnico-raciais; ou

V - beneficiarem os Municípios com registro de certificação de comunidades remanescentes de quilombos, ciganos e indígenas, assim identificados pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, mediante publicação de relação no Diário Oficial da União. (BRASIL, 2007).

Por outro lado, no entanto, vê-se que o § 3º do artigo em comento estabelece que os limites máximos de contrapartida, fixados no referenciado § 1º, incisos I e II, poderão ser ampliados quando inviabilizarem a execução das ações a serem desenvolvidas, ou para atenderem condições estabelecidas em contratos de financiamento ou acordos internacionais.

De acordo com o § 4º do artigo em tela, uma outra exigência que deve ser cumprida, além daquelas previstas na Lei Complementar nº 101/2000, é a de adoção, por parte do convenente, dos procedimentos definidos pela União concernentes à licitação, contratação, execução e controle, inclusive no tocante à utilização da modalidade pregão eletrônico sempre que a legislação o permitir, salvo se justificadamente inviável. Nesse sentido, deve-se observar o Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005 (BRASIL, 2005a), que estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos e privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos, observados os prazos e limites

fixados por meio da Portaria Interministerial nº 217, de 31 de junho de 2006, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2006b).

Ainda no tocante a exigências, é mister evidenciar que, em seu artigo 44, a mencionada lei afirma que, a demonstração por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios do cumprimento das exigências para a realização de transferência voluntária, deverá ser feita por meio de apresentação, ao órgão concedente, de documentação comprobatória da regularidade ou, a critério do beneficiário, de extrato emitido pelo subsistema Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias para Estados e Municípios – CAUC do SIAFI. Além disso, como sustenta o § 1º do referido dispositivo legal, o concedente deverá comunicar ao convenente e ao Chefe do Poder Executivo do ente recebedor de recursos qualquer situação de não regularidade relativa a prestação de contas de convênios ou outras pendências de ordem técnica ou legal que motivem a suspensão ou o impedimento de liberação de recursos a título de transferências voluntárias, caso não seja objeto de regularização em um período de até 30 dias. Para tanto, como assegura o § 2º do mesmo artigo, a Secretaria do Tesouro Nacional manterá na internet, com vistas a ser consultada, relação atualizada das exigências para a realização de transferências voluntárias cumpridas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como daquelas exigências que demandam comprovação por parte desses entes.

Deve-se frisar, também, que nenhuma liberação de recursos objeto de transferência voluntária poderá ser efetuada sem a prévia consulta ao subsistema CAUC e o prévio registro no subsistema Cadastro de Convênios do SIAFI, como ensina o artigo 45 da lei em discussão. Apesar disso, a exigência da regularidade

junto ao CAUC, antes da liberação dos recursos, não impedirá a emissão de nota de empenho e a assinatura do convênio ou instrumento congêneres, segundo informa o § 1º desse artigo.

Segundo o artigo 46 da lei em tela, os órgãos concedentes deverão:

I - divulgar pela internet:

- a) até 60 (sessenta) dias após a sanção da Lei Orçamentária de 2008. o conjunto de exigências e procedimentos, inclusive formulários, necessários à realização das transferências;
- b) os meios para apresentação de denúncia sobre a aplicação irregular dos recursos transferidos; e
- c) as informações contendo, no mínimo, data da assinatura dos instrumentos de transferência voluntária, nome do convenente, objeto das transferências, valor liberado e classificação funcional, programática e econômica do respectivo crédito;

II - viabilizar acompanhamento, pela internet, dos processos de liberação de recursos;

III - adotar procedimentos claros, objetivos, simplificados e padronizados que orientem os interessados, de modo a facilitar o seu acesso direto aos órgãos da administração pública federal;

IV - verificar a implementação das condições previstas nesta Seção, bem como observar o disposto no caput e no § 1º do art. 35 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001 e, ainda, exigir da autoridade competente do Estado, Distrito Federal ou Município declaração que ateste o seu cumprimento e os correspondentes documentos comprobatórios;

V - acompanhar a execução das atividades, projetos ou operações especiais e respectivos subtítulos, desenvolvidos com os recursos transferidos; e

VI - exigir dos Estados, Distrito Federal e Municípios, quando da formalização do instrumento de transferência voluntária, a inclusão da obrigação de disponibilizar ao cidadão, por meio da internet ou em sua sede, consulta ao extrato do convênio ou outro instrumento utilizado, contendo, pelo menos, os valores e as datas de liberação, a finalidade e o objeto. (BRASIL, 2007).

No que diz respeito ao aperfeiçoamento dos mecanismos de acompanhamento e fiscalização de recursos transferidos voluntariamente pela União a Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades privadas, o Poder Executivo, conforme assinala o § 5º do artigo 43 da lei em comento, disponibilizará na internet:

I - exigências, padrões, procedimentos, critérios de elegibilidade, estatísticas e outros elementos que possam auxiliar a avaliação das necessidades locais;

II - formulários e procedimentos necessários às várias etapas do processo de transferência, especialmente na prestação de contas; e

III - tipologias e padrões de custo unitário detalhados de forma a orientar a

celebração dos convênios e ajustes similares. (BRASIL, 2007).

O § 6º do artigo 43 da multicitada lei, preceitua que, no prazo de seis meses, a contar da sua publicação, o Poder Executivo deverá elaborar e publicar na internet instruções para a celebração de convênios e instrumentos congêneres e para a prestação de contas relativas a transferências voluntárias e para o setor privado, desde que observadas as suas demais normas.

No ano de 2008, a execução orçamentária e financeira das transferências voluntárias de recursos da União, cujos créditos orçamentários não identifiquem nominalmente a localidade beneficiada, inclusive aquelas destinadas genericamente a Estado, como assentado no artigo 47 da multicitada lei, fica condicionada à prévia publicação, pelo concedente, em órgão oficial de imprensa e na internet, dos critérios de distribuição dos recursos.

De acordo com artigo 48 da lei em comento, constarão dos empenhos da despesa referentes a transferências voluntárias, o Município e a unidade da federação beneficiados pela aplicação dos recursos. Na dicção do parágrafo único desse artigo, nos empenhos cuja especificação do beneficiário se dá apenas no momento da transferência financeira dos recursos, a caracterização do município beneficiado será feita automaticamente no SIAFI, de modo a se ter sempre identificado o município conveniente e o valor transferido.

Sobre a classificação das transferências voluntárias, o artigo 49 da Lei em apreço esclarece que, elas serão obrigatoriamente classificadas nos elementos de despesa: 41 – Contribuições; 42 – Auxílio; e 43 – Subvenções.

Essa lei explica, em seu artigo 50, que, em atendimento ao disposto no artigo 25, § 1º, inciso IV, alínea "b", da Lei Complementar nº 101, de 2000 (ressalvado o disposto no § 3º do referido artigo), é vedada a realização de transferência voluntária para Estados, Distrito Federal e Municípios que não

cumpram os limites constitucionais de aplicação em educação e saúde.

Finalizando a Seção IV, a multicitada lei esclarece, em seu artigo 51, que não se consideram como transferências voluntárias a destinação de recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios para a realização de ações cuja competência seja exclusiva do concedente, que tenham sido delegadas aos referidos entes da Federação com ônus para a União, ou o bem gerado com a aplicação dos recursos incorpore ao patrimônio do concedente.

## **2.5 As transferências voluntárias no contexto do Decreto-Lei nº 201/1967, da**

### **Lei nº 1.079/1950 e da Lei nº 10.028/2000**

O Decreto-Lei nº 201 (BRASIL, 1967b), que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores – e arrola em seu artigo 1º os crimes de responsabilidade dos prefeitos municipais sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente da Câmara de Vereadores – passou a vigorar, após a edição da Lei nº 10.028 (BRASIL, 2000b), com mais dois tipos relacionados à transferência voluntária:

- empregar subvenções, auxílios, empréstimos ou recursos de qualquer natureza em desacordo com os planos ou programas a que se destinam (artigo 1º, IV); e
- realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei. (artigo 1º, XXIII).

Quando praticadas por Governador ou Secretário de Estado, a efetivação das condutas tipificadas no inciso XXIII acima referenciado caracteriza crime de responsabilidade previsto no artigo 10 da Lei nº 1.079 (BRASIL, 1950), a eles aplicáveis por força do disposto no seu artigo 74. O tipo penal acrescido ao citado

diploma jurídico pela Lei nº 10.028 (BRASIL, 2000b) é de ordem pública, e quando incursa em um deles, o autor fica sujeito à pena de detenção de três anos.

## **2.6 A Lei nº 9.452/1997 e as transferências voluntárias**

A Lei nº 9.452 (BRASIL, 1997b), determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos Municípios.

Logo em seu artigo 1º ela estabelece que, no prazo de dois dias úteis, contado da data da liberação, os órgãos e entidades da administração federal direta e as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista federais notificarão as respectivas Câmaras Municipais da liberação de recursos financeiros que tenham efetuado, a qualquer título, para os Municípios.

A Prefeitura do Município beneficiário da liberação desses recursos, consoante assegura o artigo 2º da mesma Lei, deve notificar os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no Município, da respectiva liberação, no prazo de dois dias úteis, contado da data de recebimento dos recursos.

Cabe às Câmaras Municipais representar ao Tribunal de Contas da União o descumprimento do estabelecido nesta Lei, como ensina o artigo 3º da norma em tela.

## **2.7 A Lei nº 9.504/1997 e as transferências voluntárias**

A Lei nº 9.504/97 (BRASIL, 1997c), a qual estabelece normas para as eleições, assevera em seu artigo 73, IV, a (inserto na seção que trata das condutas

vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais), que é proibido:

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública. (BRASIL, 2007).

Essa vedação deve-se ao fato de que a realização de transferências voluntárias da União, a Estados ou Municípios, pode vir a afetar significativamente a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

## **2.8 Instrumentos utilizados na operacionalização das transferências voluntárias**

Segundo o Senado Federal (2005, p. 12), “há dois instrumentos para a operacionalização das transferências voluntárias: o convênio e o contrato de repasse”.

O Tribunal de Contas da União (TCU) (2003, p. 7), por seu turno, considera que, para a funcionalização dessas transferências, a União vale-se não apenas do convênio e do contrato de repasse, mas também do termo de parceria.

A diferença básica entre o convênio e o contrato de repasse reside no fato de que, enquanto naquele os recursos são transferidos diretamente da União para o ente beneficiário, neste a transferência de recursos é intermediada por um banco oficial. (BRASIL, 2005e, p. 8).

O termo de parceria pode ser definido como:

[...] o instrumento firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução de atividades consideradas de interesse público, previstas no art. 3º da Lei [Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999]. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2003, p. 8).

Tendo em conta o tema deste trabalho, o próximo capítulo reserva-se, exatamente, ao estudo do convênio e do contrato de repasse.

### 3 CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE

#### 3.1 Breve histórico jurídico

As Constituições que antecederam a de 1988 denotavam a influência do Executivo sobre os demais Poderes, o que resultou na manutenção de uma hierarquia constitucional centralizadora por um longo período. A partir de 1964, as emendas constitucionais que constituíam atribuição do Legislativo, dependentes, porém, do aval do Executivo e do Judiciário, passaram a ser de iniciativa única e exclusiva do Executivo, fazendo com que os outros Poderes figurassesem, nesse sentido, como simples expectadores da aprovação de pacotes, como seriam denominadas, posteriormente, as emendas e legislações editadas pelo Presidente da República.

Em face do advento da reforma tributária de 1966, gerou-se uma grande dependência financeira, e inevitavelmente política, dos governos estaduais e municipais em relação ao federal. Por conseguinte, os Municípios tiveram que se adequar à disponibilidade federal de recursos da União.

No ano de 1967, o Governo Federal editou o Decreto-Lei nº 200 (BRASIL, 1967a), que dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Em seu artigo 10, essa norma passou a tratar da descentralização da execução das atividades da administração federal, definindo em seu parágrafo primeiro os três planos principais mediante os quais essa descentralização deveria ser colocada em prática. São eles:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões. (BRASIL, 1967a).

Por conta do plano preceituado na alínea b do citado dispositivo, a figura do convênio firmou-se, então, como meio sistematizado de descentralização das atividades administrativas federais, com vistas a executar os programas federais de caráter claramente locais, por órgãos estaduais ou municipais encarregados de serviços equivalentes, desde que os partícipes estivessem devidamente aparelhados.

Em 1986 ocorreram duas novidades em relação aos convênios:

- O Decreto-Lei nº 2.300/86 (BRASIL, 1986b), o qual dispôs sobre licitações e contratos da administração federal e deu outras providências, estabelecia em seu artigo 82 que suas disposições seriam observadas, no que coubesse, pelos órgãos e entidades da administração quando celebrassem convênios, acordos, ajustes, protocolos ou consórcios.
- O Decreto nº 93.872/86 (BRASIL, 1986c), que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências possibilitou, em seu artigo 48<sup>7</sup>, que os serviços de interesse recíproco dos órgãos e entidades da administração federal e de outras entidades públicas ou organizações particulares fossem executados sob regime de mútua cooperação, por meio de convênio, acordo ou ajuste.

A Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituiu normas para licitações e contratos da administração pública e deu outras providências, entre as quais a de revogar o

---

<sup>7</sup> Esse dispositivo foi revogado pelo Decreto nº 6.170 (BRASIL, 2007).

Decreto-Lei nº 2.300/86 (BRASIL, 1986b). Em seu art. 116, essa lei previu a sua aplicabilidade aos convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres celebrados pela administração.

Em 1996, o Governo Federal baixou o Decreto nº 1.819/96 (BRASIL, 1996a), que disciplina as transferências de recursos da União por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais federais, ou seja, que regula os contratos de repasse.

No ano seguinte, foi editada a norma fundamental que disciplina a celebração de convênios de natureza financeira destinados à execução de projetos<sup>8</sup> ou à realização de eventos<sup>9</sup>: a Instrução Normativa (IN) da Secretaria do Tesouro Nacional nº 01/97 (STN, 1997a). Essa norma estabelece critérios, requisitos e vedações para celebração e formalização de convênios, liberação e gerenciamento dos recursos, execução do objeto e prestação de contas, prevendo, inclusive, as hipóteses de rescisão do convênio e de instauração de tomada de contas especiais. Ela, em seus anexos, apresenta formulários e informações para cadastramento de entidades, solicitação de recursos, confecção de plano de trabalho e prestação de contas pelos convenentes. Como o contrato de repasse equipara-se à figura do convênio, ele segue, no que couber, as disposições dessa Instrução.

A partir do exercício financeiro de 2008 os convênios e contratos de

<sup>8</sup> Projeto, segundo Sanches (2004, p. 285), nada mais é que “o empreendimento que tem por objetivo a expansão (inovação ou acréscimo) ou o aperfeiçoamento da ação governamental, tendo duração limite no tempo e resultados que possam ser medidos física e financeiramente. [...] Constitui, portanto, o instrumento de programação cujos resultados, integrados aos de outros, contribui para alcançar os objetivos de um Programa”.

<sup>9</sup> Sanches (2004, p. 148) ensina que, “como categoria de detalhamento de subtítulo, o termo [evento] designa, juntamente com o termo ‘obra’, cada um dos empreendimentos que possa ser caracterizado como tendo uma identidade própria. Por exemplo, no subtítulo ‘Infra-estrutura Urbana em Pirapozinho – SP’, cuja programação abrangesse ‘Alargamento da Avenida Central’, ‘Implantação de Galeria de Águas Pluviais na Vila X’ e ‘Retificação e Canalização do Rio Pirapó’, cada um desses itens constituiria uma ‘obra’. De modo assemelhado, no subtítulo ‘Capacitação de Recursos Humanos em Desenvolvimento Urbano’, cada curso que fosse programado e realizado por seu intermédio, numa época e localidade distinta, constituiria um ‘evento’”.

repasse passam a ser regulados, também, pelo Decreto nº 6.170/2007 (BRASIL, 2007a), o qual dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. O objetivo fundamental desse decreto é permitir que a sociedade tenha mais informações acerca dos convênios e contratos de repasse que são financiados com recursos públicos

### **3.2 Considerações preliminares**

#### **3.2.1 Convênio**

O convênio disciplina a transferência de recursos públicos e viabiliza a descentralização, visando à execução de programa, projeto ou evento com duração certa,

[...] consistindo [pois] no compromisso firmado por um órgão ou entidade da Administração pública federal, Estadual ou Municipal, de repassar determinado montante de recursos a uma instituição de qualquer esfera de governo ou a uma organização particular, que se compromete a realizar as ações constantes das cláusulas conveniadas de conformidade com o respectivo Plano de Trabalho e, posteriormente, prestar contas da aplicação de tais recursos. (JUND, 2007, p. 299).

De acordo com o artigo 1º, §1º, inciso I, da IN/STN nº 01/97, considera-se convênio:

[...] instrumento qualquer que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. (BRASIL, 1997a).

Ampliando o conceito estabelecido na citada instrução normativa, o Decreto nº 6.170/2007 (BRASIL, 2007a), preceitua em seu artigo 1º, §1º, inciso I,

que o convênio consiste num:

[...] acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. (BRASIL, 2007).

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

Os recursos decorrentes de convênios são de origem vinculada e destinam-se à execução de programa de trabalho<sup>10</sup>, projeto/atividade<sup>11</sup> ou evento de interesse comum ao concedente<sup>12</sup> e ao convenente<sup>13</sup>, em regime de mútua

<sup>10</sup> Como ensina Sanches (2004, p. 283), programa de trabalho é uma “denominação que se dá ao conjunto de subtítulos, vinculados a ações (projetos, atividades e operações especiais), que serão executados por uma determinada Unidade Orçamentária ou Órgão num determinado exercício”.

<sup>11</sup> A atividade consiste num “instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo”. (art. 2º, c, da Portaria nº 42/99). (MPOG, 1999).

<sup>12</sup> É o “órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio” (art. 1º, §1º, inciso II, da IN nº 01/97).

<sup>13</sup> É o órgão da administração pública direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, ou organização particular com a qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio” (art. 1º, §1º, inciso III, da IN nº 01/97).

cooperação. Esses recursos provêm de dotações consignadas no Orçamento Geral da União, transferidos pelos Ministérios e seus respectivos órgãos subordinados e entidades vinculadas, obedecendo à programação constante do Quadro de Detalhamento da Despesa de cada um deles.

### **3.2.2 Contrato de repasse**

Modalidade de transferência voluntária disciplinada pelo Decreto nº 1.819/96 (BRASIL, 1996a), o contrato de repasse

É o instrumento utilizado para transferência de recursos da União para Estados, Distrito Federal e Municípios, por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais federais, destinados à execução de programas governamentais. (JUND, 2007, p. 303).

O referido Decreto regulamentou a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 1996, Lei nº 9.082 (BRASIL, 1995b), que em seu artigo 18, § 4º, autorizou a intermediação de instituições e agências financeiras oficiais, que deveriam atuar como mandatárias da União para execução e fiscalização das transferências de recursos da União, a qualquer título, a Estados, Distrito Federal ou Municípios.

Segundo o artigo 1º, §1º, inciso I, do Decreto nº 6.170/2007 (BRASIL, 2007a), o contrato de repasse pode ser definido como um “instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União”.

Para que ocorra a intermediação, é necessário que o órgão responsável pelos recursos a ser transferidos firme com a instituição financeira um instrumento de cooperação, em que serão fixados os termos do acordo da intermediação, inclusive os limites de poderes outorgados. Uma das atribuições da instituição

financeira é realizar o acompanhamento da aplicação dos recursos previamente à liberação das parcelas e informar ao gestor do programa governamental sobre a efetividade da aplicação dos recursos.

O contrato de repasse vem sendo utilizado pelo Governo Federal predominantemente para execução de programas sociais nas áreas de habitação, saneamento e infra-estrutura urbana, e de programas relacionados à agricultura. Segundo Jund (2007, p. 305), atualmente, os principais órgãos e entidades responsáveis pelos programas com a participação de instituições financeiras oficiais são os seguintes:

Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano – SEDU, da Presidência da República (Programas Habitar Brasil, Ação Social em Saneamento – PASS e Infra-estrutura – PRÓ-INFRA), Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Agricultura e do Abastecimento, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Instituto Nacional de Desenvolvimento do Esporte (INDESP) e o Fundo Nacional de Saúde – FNS. (JUND, 2007, p. 305).

De acordo com o artigo 39, parágrafo único da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a), as normas aplicáveis aos convênios, aplicam-se, no que couber, aos contratos de repasse.

### **3.2.3 Formas de obtenção**

Tanto os convênios como os contratos de repasse podem decorrer de: apresentação, por deputado federal ou senador, de emenda ao Orçamento Fiscal da União; proposta ou projeto formulado pelo próprio interessado, diretamente ao ministério ou à entidade que disponha de recursos aplicáveis ao objeto pretendido; ou detecção de necessidade ou interesse de implementar programas, por parte do próprio ministério ou da própria entidade.

No caso de advir da apresentação, por deputado federal ou senador, de

emenda ao Orçamento Fiscal da União, ao ser publicada a Lei do Orçamento, essa já conterá a previsão dos recursos para a consecução do objeto proposto em tal emenda, ocorrendo a liberação conforme o planejamento do Poder Executivo, observadas as disponibilidades financeiras.

Na hipótese de haver proposta ou projeto formulado pelo próprio interessado, diretamente ao ministério ou à entidade que disponha de recursos aplicáveis ao objeto pretendido, a aprovação do convênio e a liberação dos respectivos recursos, por parte do ministério ou da entidade, dependerá da análise da necessidade e da viabilidade do objeto proposto, das informações cadastrais do proponente e da sua regularidade.

Na situação de ocorrer a detecção da necessidade ou interesse de implementar programas, por parte do próprio ministério ou da própria entidade, os beneficiários são então contatados a fim de que efetivem sua participação no programa ou no projeto.

### **3.2.4 Diferença entre convênio, contrato administrativo e contrato de repasse**

Segundo Meirelles (2001, p. 383), “convênio é acordo, mas não é contrato [administrativo]”. Essa afirmação fundamenta-se no fato de que:

No contrato [administrativo] as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. Por outras palavras: no contrato [administrativo] há sempre duas partes (podendo ter mais de dois signatários), uma que pretende o objeto do ajuste (a obra, o serviço etc.), outra que pretende a contraprestação correspondente (o preço, ou qualquer outra vantagem), diversamente do que ocorre no convênio, em que não há partes, mas unicamente partícipes com as mesmas pretensões. Por essa razão, no convênio a posição jurídica dos signatários é uma só, idêntica para todos, podendo haver apenas diversificação na cooperação de cada um, segundo suas possibilidades, para a consecução do objetivo comum, desejado por todos. (MEIRELLES, 2001, p. 383).

Diferentemente do contrato administrativo, no convênio o regime de

mútua cooperação é presumido. O executor tem interesse em prestar o serviço que lhe compete realizar, em razão da afinidade de objetivos entre as partes convenientes. Logo, como condição para a existência de convênio, tem-se que seu objeto deve representar objetivo comum das partes, o qual, uma vez atingido, possa ser usufruído tanto pelo concedente como pelo convenente. Em outras palavras, “o convênio se estabelece por interesses recíprocos dos partícipes do ajuste; já o contrato [administrativo], por interesses distintos” (CANDEIA, 2005, p. 27).

Como se pode constatar, uma das diferenças substanciais entre esses dois institutos, repousa no fato de que, ao contrário do contrato administrativo, o convênio não visa ao lucro.

No tocante às dessemelhanças entre o convênio e o contrato de repasse, observam-se duas realidades. Até o exercício financeiro de 2007 a diferença essencial entre esses dois instrumentos era basicamente a forma como se dava a liberação financeira dos recursos da avença. Enquanto no convênio a transferência dos recursos era feita pelo órgão concedente diretamente ao convenente, no contrato de repasse essa relação era intermediada por um agente financeiro, a quem o concedente repassava os recursos para que efetuasse os pagamentos ao próprio contratado pelo convenente para consecução do objeto do instrumento.

A partir de 1º de julho de 2008, tendo em vista o que prevê o Decreto nº 6.170/2007 (BRASIL, 2007a), essa realidade será alterada, uma vez que, consoante intelecção do artigo 10 dessa norma, tanto os convênios como os contratos de repasse devem ser feitos exclusivamente por intermédio do Banco do Brasil ou da Caixa Econômica Federal, podendo esses agentes financeiros atuar como mandatários da União para execução e fiscalização do convênio ou do contrato de repasse.

### 3.3 Fases

Os convênios e contratos de repasse envolvem fundamentalmente quatro fases, que se desdobram em vários procedimentos. São elas: proposição, celebração, execução e prestação de contas. Por determinação do Decreto nº 6.170/2007 (BRASIL, 2007a), a partir de 1º de julho do exercício financeiro de 2008, as informações pertinentes a essas fases dos referidos instrumentos estarão registradas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse e Termo de Parceria (SICONV), o qual estará aberto ao público, na internet, no sítio denominado Portal dos Convênios. O órgão central do SICONV é o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a quem compete estabelecer as diretrizes e normas a serem seguidas pelos órgãos setoriais<sup>14</sup> e demais usuários do sistema.

Tendo em conta que os procedimentos do convênio e do contrato de repasse são semelhantes, as informações constantes das próximas seções deste capítulo, em princípio, aplicam-se a ambas as modalidades. Nos casos em que houver diferenças, essas serão assinaladas.

#### 3.3.1 Proposição

O processo de solicitação de recursos federais pelas entidades públicas e privadas inicia-se com a identificação das necessidades existentes na comunidade. Somente com o conhecimento da realidade socioeconômica local é que são definidas as áreas mais carentes de atenção e, consequentemente, de ação

<sup>14</sup> Os órgãos setoriais do SICONV são todos os órgãos e entidades da administração pública federal que realizem transferências voluntárias de recursos, aos quais cabe a gestão dos convênios e a alimentação dos dados que forem de sua alçada.

imediata por parte do Poder Público.

Comumente, as áreas que demandam mais recursos são: saúde, educação, saneamento, energia rural e urbana, construção e recuperação de estradas, habitação e abastecimento de água.

A ação mais urgente e eficaz dentro do determinada área carente é quem vai nortear a indicação do projeto a ser implementado. Ademais,

"a escolha do segmento a ser atingido e a do projeto a ser executado devem levar em conta, dentre outros aspectos, o impacto na comunidade, a relação custo-benefício, o valor do projeto e a disponibilidade do valor de contrapartida". (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2003, p. 14).

Identificadas as carências e prioridades locais, deve então o interessado buscar, no órgão ou na entidade devidos, os recursos necessários para promover a implementação do projeto almejado. Para tanto, faz-se necessário que ele tenha acesso às informações referentes aos diversos programas federais existentes, sobretudo no que concerne às exigências, finalidades e condições para participação desses programas.

Após a obtenção dessas informações e da devida inteiração acerca do programa a que se refere o projeto que pretende levar a efeito, o interessado deve propor o convênio ao titular do Ministério, Órgão ou entidade responsável pelo respectivo programa, mediante a apresentação do Plano de Trabalho, nos termos do que preceitua o artigo 2º, caput, da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a).

### **3.3.2 Celebração**

Para que sejam celebrados convênios com a União, é imprescindível que determinados requisitos estabelecidos em diversos normativos, destacadamente na IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a) e no Decreto nº 6.170/2007 (BRASIL, 2007a),

sejam cumpridos.

Um desses requisitos refere-se à apresentação do Plano de Trabalho. Segundo o artigo 2º, caput, da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a), o Plano de Trabalho deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

- razões que justifiquem a celebração do convênio;
- descrição completa do objeto a ser executado;
- descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente;
- licença ambiental prévia, quando o convênio envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais (como previsto na Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) (BRASIL, 1986a));
- etapas ou fases da execução do objeto, com previsão de início e fim;
- plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e a contrapartida financeira do proponente, se for o caso, para cada projeto ou evento;
- cronograma de desembolso;
- comprovação pelo convenente de que não se encontra em situação de mora ou inadimplência perante órgão ou entidade da administração pública federal Direta e Indireta;
- 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. Por interesse público ou social, condicionadas à garantia subjacente de uso pelo prazo mínimo de vinte anos, são admitidas as seguintes hipóteses alternativas à comprovação

do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel:

- posse de imóvel: em área desapropriada ou em desapropriação por Estado, por Município, pelo Distrito Federal ou pela União; e em área devoluta;
- imóvel recebido em doação: 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; 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 irretratável e irrevogável;
- imóvel 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;
- imóvel 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;
- contrato ou compromisso irretratável 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;
- imóvel ocupado que, independentemente da sua dominialidade,

esteja inserido em Zona Especial de Interesse Social (Zeis), instituída na forma prevista na Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001c) – Estatuto da Cidade –, devendo, neste caso, serem apresentados os seguintes documentos: cópia da publicação, em periódico da imprensa oficial, da lei estadual, municipal ou distrital federal instituidora da Zeis; demonstração de que o imóvel beneficiário do investimento encontra-se na Zeis instituída pela lei referida no item anterior; e declaração firmada pelo chefe do poder executivo (governador ou prefeito) do ente federativo a que o convenente 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;

- imóvel 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 artigo 183 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), da Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001c), e da Medida Provisória nº 2.220/2001 (BRASIL, 2001d);
- imóvel tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), desde que haja aquiescência do Instituto.

Além dessas informações, o plano de trabalho deverá integrar a especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido e, no caso de obras, instalações ou serviços, o projeto básico, este entendido como o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar, de modo preciso, a obra, instalação ou serviço objeto do convênio, ou nele envolvida, sua viabilidade técnica,

custos, fases ou etapas, e prazos de execução, devendo, ainda, conter os elementos discriminados no inciso IX do artigo 6º da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), inclusive os referentes à implementação das medidas sugeridas nos estudos ambientais eventualmente exigidos, conforme disposto no artigo 12 da Lei nº 6.938 (BRASIL, 1981).

O Plano de Trabalho (quando se tratar de destinação por Portaria Ministerial) ou o convênio, somente poderá ser alterado mediante proposta do conveniente, devidamente justificada, a ser apresentada em prazo mínimo, antes do término de sua vigência, que vier a ser fixado pelo ordenador de despesa do concedente, levando-se em conta o tempo necessário para análise e decisão.

O plano de trabalho poderá constar de projeto básico simplificado, contendo especificações mínimas (desde que essa simplificação não comprometa o acompanhamento e controle da execução da obra ou instalação), quando o convênio envolver montante igual ou inferior ao previsto na alínea a do inciso II do caput do artigo 23 da Lei nº 8.666<sup>15</sup> (BRASIL, 1993).

O projeto básico é admitido sob a forma de pré-projeto<sup>16</sup>, desde que do termo de convênio conste cláusula específica suspensiva que condicione a liberação da parcela única ou da primeira das parcelas de recursos do convênio à prévia apresentação do projeto básico.

Outro requisito obrigatório para a celebração de convênio, além do plano de trabalho, é a contrapartida. A contrapartida, de responsabilidade dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, bem como das respectivas entidades autárquicas,

<sup>15</sup> R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

<sup>16</sup> O pré-projeto deverá conter o cronograma de execução da obra ou serviço (metas, etapas ou fases), o plano de aplicação dos recursos envolvidos no convênio, discriminando-se, inclusive, os valores que correrão à conta da contrapartida, e o cronograma de desembolso dos recursos, em quotas pelo menos trimestrais, permitida, na hipótese de o pré-projeto não ser aceito pelo concedente, a apresentação dos detalhes de engenharia no projeto básico.

fundacionais ou de direito privado (empresas públicas ou sociedades de economia mista), deverá ser estabelecida de modo compatível com a capacidade financeira do ente federativo beneficiado, observados os limites (percentuais)<sup>17</sup> e as ressalvas estabelecidas na lei federal anual de diretrizes orçamentárias. Cabe ao ente federativo beneficiado comprovar que os recursos referentes à contrapartida para complementar a consecução do objeto do convênio estão devidamente assegurados, ressalvada a hipótese prevista no inciso VII do § 1º do artigo 116 da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993).

A contrapartida do convenente poderá ser atendida por meio de recursos financeiros, de bens e serviços, desde que economicamente mensuráveis. Observe-se, todavia, que o Decreto nº 6.170/2007 (BRASIL, 2007a) estabelece nos parágrafos primeiro e segundo do seu artigo 7º o seguinte:

§ 1º Quando financeira, a contrapartida deverá ser depositada na conta bancária específica do convênio em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso, ou depositada nos cofres da União, na hipótese de o convênio ser executado por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI.

§ 2º Quando atendida por meio de bens e serviços, constará do convênio cláusula que indique a forma de aferição da contrapartida.

Outro requisito importante estabelecido na IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a) para a formalização de convênio, refere-se ao atendimento, por parte do Estado, do Município ou do Distrito Federal, bem como de seus respectivos órgãos ou entidades, das exigências<sup>18</sup> discriminadas na Constituição Federal (BRASIL, 1988), na Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000a), na lei federal anual de diretrizes orçamentárias (LDO), na citada Instrução Normativa e demais normas pertinentes, além dos requisitos constantes da lei orçamentária anual federal (LOA). O atendimento das exigências da Lei Complementar nº 101, será realizado mediante

---

<sup>17</sup> Ver mais detalhes sobre esses percentuais na seção 2.4 deste trabalho, à página 32.

apresentação da devida documentação impressa ou, alternativamente, a critério do conveniente, via consulta ao Cadastro Único de Convênio (CAUC), de que trata IN/STN nº 01/05 (BRASIL, 2005b) – no ato da assinatura do convênio ou respectivos aditamentos, se houver, e quando da liberação de cada parcela de recursos envolvidos.

Além dessas exigências, é fundamental, também, que a partir do exercício financeiro de 2008 sejam observadas outras determinações prescritas no Decreto nº 6.170/2007 (BRASIL, 2007a). Entre essas, que:

- os convênios e contratos de repasse firmados com os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios sejam de valor maior ou igual a R\$ 100.000,00 (cem mil reais)<sup>19</sup>;
- é vedada a celebração de convênios e contratos de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como dirigentes: membros dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, bem como seus respectivos cônjuges, companheiros, e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau; servidor público vinculado ao órgão ou entidade concedente, bem como seus respectivos cônjuges, companheiros, e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau;
- não é permitida a assinatura de convênio e contrato de repasse entre

---

<sup>18</sup> Neste trabalho, essas exigências encontram-se detalhadas no capítulo 2, que trata das Transferências Voluntárias.

<sup>19</sup> O Decreto nº 6.170 (BRASIL, 2007) assinala no parágrafo único de seu artigo 2º que para alcance desse valor, é possível: o consorciamento entre os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios; e 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.

órgãos e entidades da administração pública federal, uma vez que, para tanto, há o termo de cooperação<sup>20</sup>;

- deverão realizar cadastro prévio no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos e Repasse e Termos de Parceira (SICONV)<sup>21</sup>, as entidades privadas sem fins lucrativos que pretendam celebrar esses tipos de instrumento com órgãos e entidades da administração pública federal.

Sobre a celebração de convênio com entidades privadas sem fins lucrativos, acima referenciada, é mister enunciar que, com o advento do Decreto nº 6.170/2007 (BRASIL, 2007a), esta poderá ser precedida de chamamento público, a critério do órgão ou entidade concedente, objetivando selecionar projetos ou entidades que tornem o objeto do ajuste mais eficaz. É claro que este chamamento deverá estabelecer critérios objetivos com vista à aferição da qualificação técnica e capacidade operacional do conveniente para a gestão do convênio.

Voltando aos requisitos, deve-se observar, ainda, que segundo estabelece o artigo 4º IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a), estando atendidas todas as exigências previstas nas leis e normas acima referidas, o setor técnico e o de assessoria jurídica do órgão ou entidade concedente, segundo as suas respectivas competências, apreciarão o texto das minutas de convênio, que deve estar acompanhado de:

---

<sup>20</sup> Segundo o artigo 1º, §1º, III, do Decreto nº 6.170 (BRASIL, 2007), o termo de cooperação corresponde à “modalidade de descentralização de crédito entre órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, para executar programa de governo, envolvendo projeto, atividade, aquisição de bens ou evento, mediante portaria ministerial e sem a necessidade de exigência de contrapartida”.

<sup>21</sup> Na ocasião do cadastramento serão exigidas: a) cópia do estatuto social atualizado da entidade; b) relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com Cadastro de Pessoas Físicas – CPF; c) declaração do dirigente da entidade: acerca da não existência de dívida com o Poder Público, bem como quanto à sua inscrição nos bancos de dados públicos e privados de proteção ao crédito; informando se os dirigentes ocupam cargo ou emprego público na administração pública federal; d) prova de inscrição da entidade no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ; e) prova de regularidade com as Fazendas Federal, Estadual e Municipal e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, na forma da lei.

- extrato, obtido mediante consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, do cadastramento prévio do Plano de Trabalho, realizado pelo órgão concedente, contendo todas as informações ali exigidas para a realização do convênio (pré-convênio);
- documentos comprobatórios da capacidade jurídica do proponente e de seu representante legal; da capacidade técnica, quando for o caso, e da regularidade fiscal, nos termos da legislação específica;
- comprovante pertinente à pesquisa do concedente junto aos seus arquivos e aos cadastros a que tiver acesso, em especial ao Cadastro do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI e ao Cadastro Informativo – CADIN, demonstrando que não há quaisquer pendências do proponente junto à União, à entidade da administração pública federal indireta ou a entidade a elas vinculada; e
- cópia do certificado ou comprovante do Registro de Entidade de Fins Filantrópicos, fornecido pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), quando for o caso.

Para que possa celebrar convênio, receber transferência ou benefícios sob qualquer modalidade, a entidade pública ou privada interessada, além de cumprir os requisitos já mencionados, não pode estar em mora ou em situação de inadimplência<sup>22</sup> com outros convênios, tampouco deixar de estar em situação de regularidade para com a União ou com entidade da administração pública federal

---

<sup>22</sup> Considera-se em situação de inadimplência, devendo o órgão concedente proceder à inscrição no cadastro de inadimplentes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI e no Cadastro Informativo – CADIN, o conveniente que: a) não apresentar a prestação de contas, final ou parcial, dos recursos recebidos, nos prazos estipulados por essa Instrução Normativa; b) não tiver a sua prestação de contas aprovada pelo concedente por qualquer fato que resulte em

indireta. Ademais, deve-se estar atento para o fato de que só podem receber recursos públicos, tais como contribuições, auxílios ou subvenções, as instituições privadas sem fins lucrativos.

### **3.3.2.1 Formalização**

A formalização do convênio é obrigatória para todas as transferências que não decorram de determinação constitucional, legal ou destinadas ao Sistema Único de Saúde. Em função disso, é nulo e de nenhum efeito o convênio verbal com a União ou com entidade da administração pública federal, sendo necessária a sua formalização inclusive para a concessão de auxílio, subvenção e contribuição. Sobre isso, Basto Neto (2007, p. 103-104) explica que:

Considera-se como formalização do Convênio a pactuação da execução descentralizada, sob regime de mútua cooperação, de programas de trabalho, de projeto/atividade, ou evento com duração certa, mediante instrumento hábil, qualquer que seja a denominação dada a ele (Termo de Convênio, Termo Simplificado, Portaria Ministerial, Ajuste, Acordo, Termo de Cooperação, Contrato de Repasse etc.). (BASTO NETO, 2007, p. 103-104)

Deverá constar do preâmbulo do termo de convênio: a numeração seqüencial; o nome e o C.G.C dos órgãos ou entidades que estejam firmando o instrumento; o nome, endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e o C.P.F. dos respectivos titulares dos órgãos convenientes, ou daqueles que estiverem atuando por delegação de competência, indicando-se, ainda, os dispositivos legais de credenciamento; a finalidade, a sujeição do convênio e sua execução às normas da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), no que couber, bem como ao Decreto nº 93.872/86 (BRASIL, 1986c), e à IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a).

Além disso, o convênio deverá conter, expressa e obrigatoriamente, cláusulas estabelecendo:

---

prejuízo ao erário; c) estiver em débito junto a órgão ou entidade, da Administração Pública,

- o objeto<sup>23</sup> e seus elementos característicos, com a descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, em consonância com o Plano de Trabalho, que integrará o Convênio independentemente de transcrição;
- a obrigação de cada um dos partícipes, inclusive a contrapartida, de responsabilidade do convenente, a qual deve ser aportada, proporcionalmente, de acordo com o cronograma de liberação das parcelas de recursos federais do convênio;
- a vigência, que deverá ser fixada de acordo com o prazo previsto para consecução do objeto do convênio, em função das metas estabelecidas, e as demais exigências legais aplicáveis;
- a obrigação do concedente de prorrogar “de ofício” a vigência do convênio, quando houver atraso na liberação dos recursos, limitada a prorrogação ao exato período do atraso verificado;
- a prerrogativa da União, exercida pelo órgão ou entidade responsável pelo programa, de conservar a autoridade normativa e exercer controle e fiscalização sobre a execução, bem como de assumir ou transferir a responsabilidade pelo mesmo, no caso de paralisação ou de fato relevante que venha a ocorrer, de modo a evitar a descontinuidade do serviço;
- a classificação funcional, programática e econômica da despesa, mencionando-se o número e data da nota de empenho ou nota de

pertinente a obrigações fiscais ou a contribuições legais

<sup>23</sup> O Decreto nº 6.170 (BRASIL, 2007) prevê em seu artigo 14 que “os órgãos concedentes são responsáveis pela seleção e padronização dos objetos mais freqüentes nos convênios”. Há que se observar, inclusive, que “nos convênios em que o objeto consista na aquisição de bens que possam ser padronizados, os próprios órgãos e entidades da administração pública federal poderão adquiri-los e distribuí-los aos convenentes”, consoante estabelece o artigo 15 desse mesmo normativo.

movimentação de crédito;

- a liberação de recursos, obedecendo ao cronograma de desembolso constante do Plano de Trabalho;
- a obrigatoriedade de o convenente apresentar relatórios de execução físico-financeira e prestar contas dos recursos recebidos, no prazo máximo de sessenta dias, contados da data do término da vigência;
- a definição do direito de propriedade dos bens remanescentes na data da conclusão ou extinção do instrumento, e que, em razão deste, tenham sido adquiridos, produzidos, transformados ou construídos, respeitado o disposto na legislação pertinente;
- a faculdade aos partícipes para denunciá-lo ou rescindi-lo, a qualquer tempo, imputando-se-lhes as responsabilidades das obrigações decorrentes do prazo em que tenham vigido e creditando-se-lhes, igualmente os benefícios adquiridos no mesmo período;
- a obrigatoriedade de restituição de eventual saldo de recursos, inclusive os rendimentos da aplicação financeira, ao concedente ou ao Tesouro Nacional, conforme o caso, na data de sua conclusão ou extinção;
- o compromisso do convenente de restituir ao concedente o valor transferido atualizado monetariamente, desde a data do recebimento, acrescido de juros legais, na forma da legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Nacional, nos seguintes casos:
  - quando não for executado o objeto da avença;
  - quando não for apresentada, no prazo exigido, a prestação de contas parcial ou final; e

- quando os recursos forem utilizados em finalidade diversa da estabelecida no convênio;
- o compromisso de o convenente recolher à conta do concedente o valor, atualizado monetariamente correspondente ao percentual da contrapartida pactuada, não aplicada na consecução do objeto do convênio;
- o compromisso do convenente de recolher à conta do concedente o valor correspondente a rendimentos de aplicação no mercado financeiro, referente ao período compreendido entre a liberação do recurso e sua utilização, quando não comprovar o seu emprego na consecução do objeto ainda que não tenha feito aplicação;
- a indicação, quando for o caso, de cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercícios futuros, com a declaração de que serão indicados em termos aditivos, os créditos e empenhos ou nota de movimentação de crédito para sua cobertura;
- a indicação 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 o autorize e fixe o montante das dotações, que, anualmente, constarão do orçamento, durante o prazo de sua execução;
- as obrigações do interveniente e do executor, quando houver;
- o livre acesso de servidores do sistema de controle interno ao qual esteja subordinado o concedente, a qualquer tempo e lugar, a todos os atos e fatos relacionados direta ou indiretamente com o instrumento pactuado, quando em missão de fiscalização ou auditoria;

- o compromisso do convenente de movimentar os recursos em conta bancária específica, quando não integrante da conta única do Governo Federal;
- a indicação do foro para dirimir dúvidas decorrentes de sua execução;
- a obrigatoriedade de o concedente comunicar ao convenente e ao chefe do poder executivo (governador ou prefeito) do ente beneficiário do convênio qualquer situação de irregularidade relativa à prestação de contas do uso dos recursos envolvidos que motive suspensão ou impedimento de liberação de novas parcelas, caso não haja regularização no período de até trinta dias, contados a partir do evento.

Por outro lado, não podem constar do convênio cláusulas ou condições que prevejam ou permitam as situações a seguir descritas, do contrário o ato será considerado nulo e o gestor, por isso, responsabilizado:

- realização de despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar;
- pagamento, a qualquer título, a servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por serviços de consultoria ou assistência técnica.
- aditamento com alteração do objeto;
- utilização, mesmo em caráter emergencial, dos recursos em finalidade diversa da estabelecida no termo de convênio, ressalvado o custeio da implementação das medidas de preservação ambiental inerentes às obras constantes do Plano de Trabalho apresentado ao concedente pelo convenente;

- realização de despesas em data anterior ou posterior à sua vigência;
- atribuição de vigência ou de efeitos financeiros retroativos;
- realização de despesas com taxas bancárias, com multas, juros ou correção monetária, inclusive, referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos;
- transferência de recursos para clubes, associações de servidores ou quaisquer entidades congêneres, excetuadas creches e escolas para o atendimento pré-escolar;
- 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 públicos.

Após assinado o convênio (pelos partícipes, duas testemunhas devidamente qualificadas e o interveniente, se houver), a entidade ou órgão concedente deverá dar ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva do conveniente, quando for o caso. Deverá também, consoante ensina o artigo 7º do Decreto nº 6.170/2007 (BRASIL, 2007a):

[...] 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. (BRASIL, 2007).

Um outro ponto ainda concernente à oficialização do convênio é a publicação. É somente com a publicação no Diário Oficial da União que a eficácia do convênio e de seus aditivos é assegurada. A administração, entretanto, deve providenciá-la até o quinto dia útil do mês seguinte ao da sua assinatura do convênio, devendo esta ocorrer no prazo de vinte dias a contar daquela data, englobando os elementos a seguir identificados:

- espécie, número, e valor do instrumento;
- denominação, domicílio e inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda-CGC/MF dos partícipes e nome e inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda-CPF/MF dos signatários;
- resumo do objeto;
- crédito pelo qual correrá a despesa, número e data da nota de empenho ou nota de movimentação de crédito;
- valor a ser transferido ou descentralizado no exercício em curso e, se for o caso, o previsto para exercícios subseqüentes, bem como o da contrapartida que o convenente se obriga a aplicar;
- prazo de vigência e data da assinatura; e
- código da unidade gestora, da gestão e classificação funcional programática e econômica, correspondente aos respectivos créditos.

### **3.3.2.2 Liberação dos recursos**

A liberação de recursos financeiros resultantes de convênio deve obedecer ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho, estar compatível com as etapas de execução do objeto do convênio e obedecer às seguintes situações:

- caso o convenente seja órgão da administração direta federal, a remessa dos recursos será feita pelo órgão setorial de programação financeira, como consequência da descentralização do crédito;
- se o convenente for órgão da administração federal, integrante da conta única, a liberação constituir-se-á em autorização de saque;

- sendo o convenente órgão ou entidade da administração pública federal, não integrante da conta única, ou instituição de direito privado os recursos ficarão depositados e geridos no Banco do Brasil S/A, na Caixa Econômica Federal ou em outra instituição bancária cujo controle acionário a União detenha;
- quando o convenente integrar a administração estadual, municipal ou do Distrito Federal, os recursos serão depositados e geridos, a seu critério, alternativamente: no Banco do Brasil S/A; na Caixa Econômica Federal; em outra instituição financeira oficial, inclusive de caráter regional; em instituição financeira submetida a processo de desestatização ou, ainda, naquela adquirente de seu controle acionário.

Na hipótese de o convenente não integrar o Orçamento Fiscal ou o da Seguridade Social, a liberação de recursos financeiros por força de convênio representará despesa do concedente e o recebimento, receita do convenente. De outro lado, se o convenente integrar um desses orçamentos, a liberação dos recursos dar-se-á por meio de:

- repasse do órgão setorial de programação financeira para entidades da administração indireta e entre estas; e das entidades da administração indireta para órgãos da administração direta, ou entre estes, se de outro órgão ou Ministério;
- sub-repasso entre órgãos da administração direta de um mesmo órgão ou ministério e entre unidades gestoras de uma mesma entidade da administração indireta.

O Decreto nº 6.170/2007 (BRASIL, 2007a) nos §§ 1º a 5º de seu artigo 10

trouxe algumas novidades no que concerne à movimentação dos recursos liberados a título de convênio e contrato de repasse, quais sejam:

§ 1º Os pagamentos à conta de recursos recebidos da União [...] estão sujeitos à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária.

§ 2º Excepcionalmente, mediante mecanismo que permita a identificação, pelo banco, do beneficiário do pagamento, poderão ser realizados pagamentos a beneficiários finais pessoas físicas que não possuam conta bancária [...].

§ 3º Toda movimentação de recursos de que trata este artigo, por parte dos convenientes, executores e instituições financeiras autorizadas, será realizada observando-se os seguintes preceitos:

I - movimentação mediante conta bancária específica para cada instrumento de transferência (convênio ou contrato de repasse);

II - pagamentos realizados exclusivamente mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços; e

III - transferência das informações [...] ao SIAFI e ao Portal de Convênios, em meio magnético [...].

§ 4º Os recursos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira pública federal se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização desses recursos verificar-se em prazos menores que um mês.

§ 5º As receitas financeiras auferidas na forma do § 4º serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade [...]. (BRASIL, 2007).

No caso da liberação dos recursos ocorrer em três ou mais parcelas, a terceira ficará condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada, por conseguinte, a prestação de contas do total dos recursos recebidos será realizada após a aplicação da última parcela. Por outro lado, se a liberação dos recursos for efetuada em até duas parcelas, a apresentação da prestação de contas deverá ser feita no final da vigência do instrumento, globalizando as parcelas liberadas.

Algumas situações ensejam a suspensão da liberação das parcelas do convênio. Ela será suspensa até a correção das impropriedades ocorridas quando:

- a) não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão concedente e/ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da

administração pública; b) for verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de administração pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio; c) for descumprida, pelo convenente ou executor, qualquer cláusula ou condição do convênio.

Por outro lado, a liberação das parcelas do convênio será suspensa definitivamente apenas na hipótese de sua rescisão.

### **3.3.3 Execução**

A execução constitui a fase que se inicia após o recebimento dos recursos, quando começam a se desenvolver as atividades previstas para a consecução do objeto do convênio. Para que o convênio logre êxito nesta fase é necessário que o planejamento dele esteja adequado no plano de trabalho, e que haja uma rigorosa observação às normas de administração orçamentária e financeira da administração pública federal por parte de quem o executa.

Como assinala o artigo 22 da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a) “o convênio deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas pactuadas e a legislação pertinente, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial”.

Determinadas impropriedades e irregularidades cometidas nesta fase podem comprometer as contas que serão apresentadas ao concedente dos recursos. É justamente na fase de execução que normalmente ocorrem as ações de fiscalização dos órgãos federais de controle, inobstante estas também sejam realizadas após o término da vigência do convênio.

Compete ao repassador dos recursos a função gerencial fiscalizadora do convênio, dentro do prazo regulamentar de execução/prestação de contas deste, ficando assegurado a seus agentes qualificados o poder discricionário de reorientar ações e de acatar, ou não, justificativas com relação às disfunções porventura havidas na execução. No entanto, conforme preceitua o artigo 24 da IN/STN nº 01/97:

Sem prejuízo da prerrogativa da União [...], o ordenador de despesas do órgão ou entidade concedente poderá delegar competência para acompanhamento da execução do convênio, a dirigentes de órgãos ou entidades pertencentes à Administração Federal que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos. (BRASIL, 2007a).

Os Municípios e as unidades da Federação que receberem recursos pertinentes aos convênios firmados com os órgãos ou entidades para execução de programa de trabalho que requeira nova descentralização ou transferência, subordinará essas transferências às mesmas exigências que lhe foram feitas, nos termos do que preceitua a IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a). Não se deve esquecer, no entanto, que os órgãos ou entidades da administração pública federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal não poderão celebrar convênio com mais de uma instituição para o mesmo objeto, exceto quando se tratar de ações complementares, o que deverá ficar consignado no respectivo convênio, delimitando-se as parcelas referentes de responsabilidade deste e as que devam ser executadas à conta do outro instrumento.

Ao tratar da execução do convênio, o Decreto nº 6.170/2007 (BRASIL, 2007a), assevera em seu artigo 6º que “constitui cláusula necessária em qualquer convênio dispositivo que indique a forma pela qual a execução do objeto será acompanhada pelo concedente”. Pormenorizando, esse mesmo dispositivo estabelece em seu parágrafo único que “[essa] forma de acompanhamento [...] deverá ser suficiente para garantir a plena execução física do objeto”.

No que se refere à realização de obras, a execução de programa de trabalho será feita por meio de contrato de repasse, salvo quando o concedente dispuser de estrutura para acompanhar a execução do convênio. No caso de a instituição ou agente financeiro público federal não deter 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. (artigo 8º do Decreto nº 6.170/2007 (BRASIL, 2007a)).

No que toca a aquisição de bens materiais e equipamentos remanescentes adquiridos com recursos de convênios na data da extinção do acordo ou ajuste, é relevante informar que é obrigatória a estipulação do destino a ser dado a esses bens quando do término da vigência do convênio, sendo facultada a doação desses, quando adquiridos com recursos de convênios com estados, Distrito Federal ou municípios (a critério do Ministro de Estado, ou autoridade equivalente, ou do dirigente máximo da entidade da administração indireta), àqueles entes quando, após a consecução do objeto do convênio, forem necessários para assegurar a continuidade de programa governamental, observado o que, a respeito, tenha sido previsto no convênio.

Finalmente, é imprescindível, segundo o artigo 27 da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a), que o convenente, ainda que entidade privada, sujeite-se, quando da execução de despesas com os recursos transferidos, às disposições da Lei nº 8.666 (BRASIL, 2007), especialmente em relação a licitação e ao contrato, admitida a modalidade de licitação prevista na Lei nº 10.520 (BRASIL, 2002b), nos casos em que especifica.

### 3.3.4 Prestação de contas

Em sentido lato, a prestação contas consiste num “conjunto de demonstrativos e documentos, sistematizados sob a forma de um processo, por um agente público, entidade ou servidor designado, submetidos a um ordenador de despesa para apreciação e aprovação” (SANCHES, 2004, p. 274). Pode-se dizer, em outras palavras, que ela nada mais é que uma reunião de documentos comprobatórios das despesas efetuadas, a qual deve ser encaminhada ao órgão ou entidade concedente do recurso ou, no caso de ter ocorrido delegação de competência para a sua apreciação, ao órgão ou entidade que recebeu tal delegação.

Aguiar et al. (2004, p. 35) aduzem que “a obrigação de prestar contas tem o caráter personalíssimo”. Com isso esclarecem que a omissão no dever de prestar contas implica a responsabilização pessoal do agente público pelos recursos transferidos, respondendo ele, por conta disso, com o seu patrimônio pessoal.

A obrigação de prestar contas foi estabelecida pelo Decreto-Lei nº 200 (BRASIL, 1967a, artigo 93) e corroborada pelo Decreto nº 93.872/86 (BRASIL, 1986c, artigo 145); nesse sentido: “quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes”.

Essa obrigação constitui, notadamente, um mandamento constitucional, estando assim estatuído:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, BRASIL, 1988, artigo 70, parágrafo único).

A prestação de contas poderá ser parcial ou final. Tanto uma quanto a

outra será analisada e avaliada na unidade técnica responsável pelo programa do órgão ou entidade concedente. Essa unidade técnica emitirá parecer sob os seus aspectos técnico e financeiro. No que se refere ao aspecto técnico serão verificados a execução física e o atingimento dos objetivos do convênio, podendo o setor competente valer-se de laudos de vistoria ou de informações obtidas junto a autoridades públicas do local de execução do convênio. No tocante ao aspecto financeiro verificar-se-á se houve uma correta e regular aplicação dos recursos do convênio.

É forçoso observar que não basta a realização do objetivo recíproco pactuado entre os partícipes, a prestação de contas deve “estabelecer nexo entre a consecução do objeto ajustado e os recursos recebidos por força do convênio celebrado” (CANDEIA, 2005, p. 93).

Quanto aos tipos, a prestação de contas de convênio ou contrato de repasse “pode ser parcial, final ou única”, como bem destaca Aguiar et al. (2004, p. 36).

### **3.3.4.1 Prestação de contas parcial**

A prestação de contas parcial é aquela que corresponde a cada uma das parcelas de recursos liberados. É composta dos elementos documentais relacionados nas alíneas “d) a “i)” e “k)” da seção 3.3.4.2 abaixo e exigida quando houver a liberação de recursos em 3 (três) ou mais parcelas, de forma que a liberação da terceira parcela ficará condicionada à prestação parcial de contas da primeira, e assim por diante (artigos 21, §2º, e 32 da IN/STN nº 01/97 (BRASIL,1997a)).

Convém frisar que o prazo para essas prestações de contas parciais não

está expressamente definido na IN, mas a interpretação sistemática de seus dispositivos conduz à conclusão de que tal prazo corresponde a 60 (sessenta) dias após o último pagamento com recursos das respectivas parcelas, observado o prazo de vigência do convênio.

Deve-se observar que, na hipótese de ser constatada irregularidade ou inadimplência na apresentação da prestação de contas parcial, o ordenador de despesas suspenderá imediatamente a liberação de recursos e notificará o convenente dando-lhe o prazo máximo de 30 (trinta) dias para sanar a irregularidade ou cumprir a obrigação. No entanto, se decorrido esse prazo sem que a irregularidade tenha sido sanada ou adimplida a obrigação, o ordenador de despesas do concedente, sob pena de responsabilidade no caso de omissão, comunicará o fato ao órgão de controle interno a que estiver jurisdicionado, providenciará, junto à unidade de contabilidade analítica competente, a instauração de Tomada de Contas Especial e procederá, no âmbito do SIAFI, no cadastro de convênios, ao registro de inadimplência.

### **3.3.4.2 Prestação de contas final**

A prestação de contas final é aquela que é exigida após a aplicação da última parcela de um total de 3 (três) ou mais parcelas de recursos transferidos e deve ser

[...] apresentada até sessenta dias após o término da vigência do convênio, incluindo-se os itens I e II do artigo acima mencionado [artigo 28 da IN/STN nº 01/97], relativos ao Plano de Trabalho e à cópia do Termo de Convênio ou Termo Simplificado de Convênio, com a indicação da data de sua publicação (Anexo II), ficando dispensada a apresentação dos documentos especificados nos incisos III a VIII e X do artigo 28 da IN/STN nº 01/97, relativos às parcelas que já tenham sido objeto de prestação de contas. (AGUIAR et al., 2004, p. 36).

Nos termos do que estabelece a IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a) em

seu artigo 28, “o órgão ou entidade que receber recursos, inclusive de origem externa, ficará sujeito a apresentar prestação de contas final do total dos recursos recebidos”. O ofício que a encaminhar ao órgão concedente deverá estar acompanhado das seguintes peças:

- a) Relatório de Cumprimento do Objeto: trata-se de um documento que não tem uma forma pré-definida pela IN, devendo ser formalizado pelo gestor dos recursos para sinteticamente manifestar-se sobre o alcance dos objetivos anteriormente traçados no plano de trabalho e sobre os benefícios alcançados (modelo de relatório no APÊNDICE A, à página 187);
- b) Plano de Trabalho;
- c) cópia do Termo de Convênio ou Termo Simplificado de Convênio, com a indicação da data de sua publicação;
- d) Relatório de Execução Físico-Financeira - Anexo III da IN<sup>24</sup>: permite ao órgão concedente dos recursos a comparação, sob o ponto de vista físico, entre o que foi programado (metas) e o que foi efetivamente realizado do objeto pactuado, assim como, sob o aspecto financeiro, o quanto foi despendido por cada um dos partícipes para o alcance dessas metas;
- e) Demonstrativo da Execução da Receita e Despesa - Anexo IV da IN: deve evidenciar, de um lado, os recursos recebidos em transferências, a contrapartida, os rendimentos auferidos da aplicação dos recursos no mercado financeiro, quando for o caso; e do outro lado, o montante das despesas realizadas, em conformidade com a relação de pagamentos,

---

<sup>24</sup> Conforme preceitua o § 4º do art. 28 da IN STN 01/97, a “contrapartida do executor e/ou do convenente será demonstrada [neste] Relatório [...], bem como na prestação de contas”.

e os saldos, se houver;

- f) Relação de Pagamentos - Anexo V da IN: deve discriminar todos os pagamentos realizados com os recursos do convênio, com a devida vinculação à origem do recurso (se oriundo da transferência, inclusive rendimentos, ou se da contrapartida), ao nome e CNPJ do credor, à natureza da despesa executada, ao cheque, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de pagamento autorizada pelo Banco Central do Brasil, à data de realização do pagamento, ao título de crédito apresentado (nota fiscal), à data de sua emissão e ao valor do pagamento;
- g) Relação de Bens adquiridos, produzidos ou construídos com recursos da União) - Anexo VI da IN: deve consignar todos os bens permanentes adquiridos, produzidos ou construídos com recursos do convênio relacionando-os com as respectivas notas fiscais, datas, quantidades, valor unitário e valor total;
- h) extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1<sup>a</sup> parcela até o último pagamento e conciliação bancária, quando for o caso: permite ao concedente dos recursos o confronto com as informações constantes da relação de pagamentos, sendo que os cheques porventura ainda não sacados/compensados deverão estar devidamente discriminados na conciliação bancária (modelo no APÊNDICE B, à página 188). Além disso, em caso de ter havido aplicação financeira, devem ser apresentados pelo gestor os extratos da aplicação, de modo a permitir a apuração dos rendimentos auferidos;

- i) cópia do termo de aceitação definitiva da obra, quando o instrumento objetivar a execução de obra ou serviço de engenharia: esse termo deve ser elaborado de acordo com o previsto no artigo 73, inciso I, alínea “b”, da Lei nº 8666/93, ou seja, deve ser assinado pelo contratado e pelo servidor ou por integrantes de comissão designada pela autoridade competente da administração contratante, “após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais” (BRASIL, 1993);
- j) comprovante de recolhimento do saldo de recursos: a partir da implantação da Guia de Recolhimento da União (GRU) por meio da IN/STN nº 03, de 12 de fevereiro de 2004 (BRASIL, 2004a), esse recolhimento passou a ser realizado por meio desse instrumento, sendo realizado em favor do concedente, quando devolvido no mesmo exercício de sua liberação, ou em favor da Secretaria do Tesouro Nacional, quando o saldo dos recursos não utilizados for referente a exercício(s) anterior(es), nos termos do artigo 28, § 3º, da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a). Esse saldo recolhido ou a recolher deve ser discriminado no Demonstrativo da Execução da Receita e Despesa acima mencionado;
- k) cópia do despacho adjudicatório e homologação das licitações realizadas ou justificativa para sua dispensa ou inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal: tal documento permite ao concedente a verificação de realização do prévio procedimento licitatório, nos termos da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) ou da Lei nº 10.520/2002 (BRASIL, 2002b), para a execução das despesas destinadas à consecução do

objeto conveniado. Importante lembrar que, para as licitações regidas pela Lei nº 8.666/93, como bem ressalta Di Pietro (2006, p. 393), tanto a homologação (aprovação do procedimento licitatório) quanto a adjudicação (atribuição ao vencedor do objeto da licitação) são atos que devem ser praticados pela autoridade competente (geralmente o Prefeito ou Secretário Municipal, no caso de Prefeitura), ao passo que no pregão, que é regido pela Lei nº 10.520/2002 (BRASIL, 2002b), a adjudicação passa à responsabilidade do pregoeiro e deve preceder a homologação a ser realizada pela autoridade competente, a qual também será responsável pela adjudicação em caso de interposição de recursos.

Desde que integre a administração direta ou indireta do Governo Federal, o conveniente, segundo determinação do § 1º do artigo 28 da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a), fica dispensado de anexar à prestação de contas os documentos referidos nas alíneas “f)”, “g)”, “h)”, “j)” e “k)” supracitadas.

Além disso, o conveniente fica dispensado de juntar à sua prestação de contas final os documentos especificados alíneas “d)” a “i)” e “k)” acima, relativos às parcelas que já tenham sido objeto de prestações de contas parciais (artigo 28, § 2º, da IN STN 01/97).

A IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a) estabelece em seu artigo 28, § 5º, que “a prestação de contas final será apresentada ao concedente até sessenta dias após o término da vigência do convênio”, assinalando, ainda, em seu artigo 31, § 2º-A, que “o descumprimento [desse] prazo obriga o ordenador de despesa da unidade concedente à imediata instauração de tomada de contas especial e ao registro do fato no Cadastro de Convênios do SIAFI”. O Decreto nº 6.170/2007 (BRASIL,

2007a), no entanto, estabelece em seu artigo 10, § 1º, que a partir de 2008, “o conveniente ficará obrigado a prestar contas dos recursos recebidos no prazo de trinta dias, contados da data do último pagamento realizado”.

Após recebida a prestação de contas final, o ordenador de despesa da unidade concedente deverá efetuar, no SIAFI, o registro desse recebimento. Sendo esta aprovada, o mesmo ordenador deverá realizar o seu registro no Cadastro de Convênios do SIAFI e fará constar, do processo, declaração expressa de que os recursos transferidos tiveram boa e regular aplicação. Porém, se esta não for aprovada, (e desde que exauridas todas as providências cabíveis), o ordenador de despesas registrará o fato em tal cadastro e encaminhará o respectivo processo ao órgão de contabilidade analítica a que estiver jurisdicionado, para instauração de tomada de contas especial e demais medidas de sua competência, sob pena de responsabilidade.

De acordo com o artigo 31 da IN STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a), *in verbis*:

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

Sobre esse pronunciamento acerca da aprovação ou não da prestação de contas apresentada, o Decreto nº 6.170/2007 (BRASIL, 2007a) preceitua que, a partir de 1º de julho de 2008, “o concedente terá prazo de noventa dias para apreciar a prestação de contas apresentada, contados da data de seu recebimento”.

Arrematando, não é demais lembrar que, tendo em vista que as despesas do convênio serão comprovadas por meio de documentos originais fiscais ou equivalentes, as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos

comprobatórios devem ser emitidos em nome do convenente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do convênio. Tais documentos deverão ser mantidos em arquivo em boa ordem, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas, do gestor do órgão ou entidade concedente, relativa ao exercício da concessão.

#### **3.3.4.3 Prestação de contas única**

Esta forma de prestação de contas é aplicável aos convênios cuja liberação de recursos seja efetuada em até duas parcelas (artigo 21, §3º, da IN/STN nº 01/97 (BRASIL,1997a)), deve ser composta por todas as peças anteriormente mencionadas e ser apresentada também em até 60 (sessenta) dias após o término da vigência do convênio, devendo, porém, englobar a totalidade dos recursos liberados.

## 4 O PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

As formas mais graves de irregularidades cometidas pelos gestores municipais na administração de recursos oriundos de convênios federais são, indubitavelmente, aquelas de que resultam danos ao erário. Na administração pública federal estas irregularidades são apuradas por meio de um processo denominado **tomada de contas especial**, conforme estabelecem o artigo 8º da Lei nº 8.443/92, Lei Orgânica do TCU (BRASIL, 1992), o artigo 197 do Regimento Interno do TCU (RITCU), aprovado pela Resolução TCU nº 155/2002 (BRASIL, 2002d), o artigo 1º, § 3º, da IN/TCU nº 56/2007 (BRASIL, 2007n) e o artigo 148 do Decreto nº 93.872/86 (BRASIL, 1986c).

Nos casos de irregularidade que não envolva prejuízo ao erário, a exemplo de falta de procedimento licitatório quando cabível, embora sem constatação de superfaturamento, “*o administrador poderá deixar de instaurar a TCE e apenas representar ao TCU, noticiando as irregularidades detectadas*” (AGUIAR et al., 2004, p. 65).

A importância deste tipo de processo para o desenvolvimento do presente trabalho está exatamente em constituir uma importante fonte de dados acerca das principais irregularidades cometidas na aplicação de recursos de convênios federais, o que possibilitará, mais adiante, a partir dos processos dessa natureza que tenham sido instruídos pela unidade técnica do TCU sediada no Estado de Sergipe, a elaboração de um diagnóstico específico dessas irregularidades no âmbito dos municípios deste Estado, e consequentemente, a formulação de medidas preventivas para aquelas que tenham tido maior grau de incidência.

Nas palavras do ilustre administrativista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes

(1998, p. 36), a tomada de contas especial constitui “um processo excepcional de natureza administrativa que visa apurar responsabilidade por omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário”.

Por sua vez, a própria IN TCU nº 56/2007 traz, em seu artigo 3º, um conceito mais preciso acerca de tomada de contas especial:

[...] é um processo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal e obtenção do respectivo ressarcimento.

§ 1º A tomada de contas especial só deve ser instaurada pela autoridade administrativa federal após esgotadas as providências administrativas internas sem obtenção do ressarcimento pretendido. (BRASIL, 2007n).

Por esse conceito observa-se que a instauração de TCE consiste numa medida de caráter extremo, que deve ser adotada apenas nos casos em que uma irregularidade constatada não seja sanada previamente por meio de medidas administrativas junto ao órgão ou entidade gestora do recurso federal.

O processo de tomada de contas especial se desenvolve basicamente em duas fases: a **fase interna**, que vai desde sua instauração pelos órgãos encarregados da contabilidade analítica do concedente dos recursos, mediante solicitação do respectivo ordenador de despesas ou, na sua omissão, por determinação do Controle Interno ou TCU, até sua remessa ao TCU para julgamento; e a **fase externa**, que se processa exclusivamente no âmbito do TCU, a quem compete constitucionalmente julgá-lo, nos termos do artigo 71, inciso II, da CF.

Há que se ressaltar, no entanto, que o próprio TCU é competente para instaurar um processo de tomada de contas especial sem qualquer intermediação do órgão concedente ou do Controle Interno, quando restar constatada, a partir do exercício de seu poder fiscalizatório, a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário (artigo 47 da Lei nº 8.443/92). Nesse caso, não há que se falar em fase interna, embora alguns autores, como

Aguiar et al. (2004, p. 61-63), entendam que o desenvolvimento de processos de fiscalização do TCU serviriam como tal.

#### **4.1 Fase interna**

Na ocorrência de fato gerador de dano ao erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá adotar providências com vistas à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento. Se, no prazo no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, forem esgotadas tais providências sem ter obtido êxito na recomposição do erário, deverá providenciar a instauração da tomada de contas especial (artigo 1º, § 1º, da IN/TCU nº 56/2007 (BRASIL, 2007n)).

No caso de convênios, essa instauração de TCE “será precedida ainda de providências saneadoras por parte do concedente e da notificação do responsável, assinalando prazo de, no máximo, 30 (trinta) dias, para que apresente a prestação de contas ou recolha o valor do débito imputado, acrescido de correção monetária e juros de mora, bem assim, as justificativas e as alegações de defesa julgadas necessárias pelo notificado, nos casos em que a prestação de contas não tenha sido aprovada” (§1º do artigo 38 da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a)).

Até 31 dezembro de 2007, se o valor do dano apurado, atualizado monetariamente e acrescido dos encargos legais, fosse inferior à quantia fixada anualmente pelo TCU, mediante Decisão Normativa<sup>25</sup>, a tomada de contas especial seria elaborada de forma simplificada, por meio de demonstrativo, e anexada ao processo da respectiva tomada ou prestação de contas anual do ordenador de

<sup>25</sup> A quantia fixada para o exercício 2007 foi de R\$ 23.000,00 (vinte e três mil reais), nos termos da Decisão Normativa - TCU nº 80, de 29 de novembro de 2006 (BRASIL, 2006x).

despesa ou do administrador para julgamento em conjunto, conforme previa o artigo 7º da revogada IN/TCU nº 13/96 (BRASIL, 1996b). Seria também simplificada quando, antes de seu encaminhamento ao Tribunal, ocorresse apresentação e aprovação da prestação de contas dos recursos financeiros repassados, mesmo que intempestivamente, ou recolhimento do débito imputado, inclusive gravames legais, desde que ficasse comprovada a boa-fé do gestor e a inexistência de outras irregularidades.

A partir do início da vigência da recente IN/TCU nº 56/2007 (BRASIL, 2007n), em 01 de janeiro de 2008, ficou extinta a figura da TCE simplificada. Assim, se o valor do dano, atualizado monetariamente, for inferior à quantia R\$ 23.000,00 (vinte e três mil reais), fixada no artigo 11 dessa IN, ou ocorrer alguma das condições acima mencionadas, “fica dispensado o encaminhamento ao Tribunal e autorizado o correspondente arquivamento, no órgão ou entidade de origem, de tomada de contas especial já constituída”, conforme preceitua o § 1º do artigo 5º da mesma IN.

Uma vez instaurada a TCE, ela deverá ser composta pelas seguintes peças, nos termos do artigo 4º da IN/TCU nº 56/2007 (BRASIL, 2007n):

- ficha de qualificação do responsável, contendo no mínimo, os seguintes dados: nome, número do CPF, endereços residencial, profissional e número de telefone, cargo, função e matrícula, se servidor público, e período de gestão;
- cópia integral do processo de transferência de recursos, juntamente com a prestação de contas, quando for o caso. Por meio desse processo o TCU poderá verificar se houve atendimento das exigências estabelecidas nos artigos 11 e 25, §1º, da LRF, cuja comprovação

poderá se dar por meio de documentação impressa ou, alternativamente, via extrato de consulta ao Cadastro Único de Convênio (Cauc), de que trata a Instrução Normativa nº 1, de 17 de outubro de 2005;

- demonstrativo financeiro do débito. O próprio TCU disponibiliza ao público em geral, em sua página eletrônica na internet (<http://www.tcu.gov.br>), um programa que procede ao cálculo do valor atualizado do débito, inclusive com os juros legais. Nesse demonstrativo, deve ser informado, o valor original de cada débito, origem e data de cada ocorrência, assim como eventuais parcelas já recolhidas e respectivas datas de recolhimento;
- relatório do tomador das contas. Trata-se de relatório elaborado por uma comissão designada pela autoridade responsável, que deverá indicar, de forma circunstanciada, as providências adotadas pela autoridade competente inclusive quanto aos expedientes de cobrança de débito remetidos ao responsável. O relatório deve ser conclusivo, ou seja, deve verificar a ocorrência do motivo determinante da TCE, definir o valor do débito e evidenciar os indícios de autoria (FERNANDES, 1998, p. 310);
- relatório e certificado de auditoria emitidos pelo órgão de controle interno. Trata de uma manifestação de auditoria para indicar se houve adequada apuração dos fatos, devendo conter menção às normas ou regulamentos eventualmente infringidos, correta identificação do responsável, precisa quantificação do dano e das parcelas eventualmente recolhidas, e identificação da autoridade administrativa

federal responsável pela ausência de adoção das providências necessárias diante de ato danoso à administração pública federal, quando for o caso. Além disso, deve conter manifestação sobre a observância das normas legais e regulamentares pertinentes, por parte do concedente, com relação à celebração do termo de convênio, avaliação do plano de trabalho e demais documentos constantes da solicitação de recursos, fiscalização do cumprimento do objeto e tempestividade da tomada de contas especial;

- parecer do dirigente do órgão de controle interno, conforme exigido no artigo 9º, inciso III, da Lei nº 8.443/92;
- pronunciamento do Ministro de Estado supervisor da área ou da Autoridade de nível hierárquico equivalente, na forma do artigo 52 da Lei n.º 8.443/92;
- cópia do relatório de comissão de sindicância ou de inquérito, se for o caso, acompanhado de cópia dos documentos que caracterizam a responsabilidade apurada;
- cópia das notificações expedidas ao responsável e, no caso de omissão no dever de prestar contas, ao município beneficiário dos recursos transferidos. Observe-se que a notificação à entidade beneficiária se faz necessária pelas seguintes razões: o gestor faltoso não mais se encontrar à frente da administração municipal e a possibilidade de o novo gestor solucionar a ausência de prestação de contas; e diante das consequências negativas que a inadimplência pode causar à municipalidade, como a suspensão de transferências voluntárias, se não restar excluída a responsabilidade do atual gestor

municipal na irregularidade sob apuração.

Deve ser destacado que, na hipótese de o valor do dano, atualizado monetariamente, ser inferior ao limite de R\$ 23.000,00 fixado pelo Tribunal para encaminhamento de tomada de contas especial, a autoridade administrativa federal competente deverá 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. Além disso, quando o somatório dos diversos débitos de um mesmo responsável perante um mesmo órgão ou entidade exceder aquele valor limite, mencionado no inciso III do § 1º, a autoridade administrativa competente deverá consolidá-los em um mesmo processo de tomada de contas especial e encaminhá-lo ao Tribunal (§§ 2º e 3º do artigo 5º da IN/TCU nº 56/2007 (BRASIL, 2007n)).

O TCU também incorporou nessa nova IN o entendimento firmado em firmado em alguns de seus julgados de que o longo transcurso de tempo entre o fato gerador do dano e a instauração da TCE traria prejuízo ao exercício do direito à ampla defesa por parte do responsável. Por essa razão, decidiu dispensar a instauração de tomada de contas especial após transcorridos dez anos desde o fato gerador do dano, sem prejuízo de apuração da responsabilidade daqueles que tiverem dado causa ao atraso. Por outro lado, o Tribunal também dispôs que a notificação do responsável pela autoridade administrativa federal competente constitui causa interruptiva dessa prescrição (§§ 4º e 5º do artigo 5º da IN/TCU nº 56/2007 (BRASIL, 2007n)). Ou seja, com a notificação, será iniciado um novo prazo de dez anos para efeito de dispensa da instauração da TCE.

Cabe esclarecer, por fim, que esse prazo prescricional estipulado pelo TCU também deverá ser observado pelo ato conjunto previsto no artigo 17 do

Decreto nº 6.170/2007 (BRASIL, 2007a), a ser expedido pelos Ministros de Estado da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria-Geral da União, que disciplinará “*a possibilidade de arquivamento de convênios com prazo de vigência encerrado há mais de cinco anos e que tenham valor registrado de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais)*”, de modo que não surja um conflito aparente de normas.

Não sendo o caso de prescrição ou de outro motivo para arquivamento, e cumpridas as etapas acima mencionadas, o processo de TCE estará pronto para ser imediatamente remetido ao TCU, nos termos do artigo 8º, §2º, da Lei nº 8.443/92.

#### **4.2 Fase externa**

Ao ser protocolado no TCU, o processo de TCE relativo a convênios federais com municípios receberá uma capa na cor azul e será encaminhado à unidade técnico-executiva do Tribunal localizada no Estado da Federação em que se situa o município, para que seja iniciada a instrução processual, a qual será presidida por um dos nove ministros (excetuado o Presidente da Corte) ou por um dos três auditores do Tribunal, também denominados internamente ministros-substitutos.

Essas unidades técnico-executivas dos Estados são denominadas Secretarias de Controle Externo (Secex), estando a do Estado de Sergipe localizada em sua Capital, Aracaju, mais precisamente na Avenida Dr. Carlos Rodrigues da Cruz, 1340, Bairro Capucho.

Nas Secex, o processo de TCE, após autuado, será distribuído para um analista de controle externo, que é um servidor concursado integrante da carreira de especialista do TCU, o qual procederá à sua instrução inicial, da qual poderá resultar

uma ou mais das seguintes propostas:

- citação do(s) responsável(is), solidariamente ou não, para que apresente(m) alegações de defesa no prazo de 15 (quinze) dias, se dá análise inicial efetuada restar evidenciada a existência de débito;
- audiência, se, embora não evidenciada a existência de débito, existerem outras irregularidades que demandem a apresentação de razões de justificativa no prazo de 15 (quinze) dias;
- diligêcia junto a órgão ou entidade, para que, em prazo fixado, apresente informações ou documentos necessários ao saneamento do processo;
- inspeção, que, no caso, seria utilizado pelo Tribunal como fiscalização *in loco* para suprir omissões e lacunas de informações e esclarecer dúvidas quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição, conforme artigo 240 do RITCU (BRASIL, 2002d);
- sobrestamento do julgamento do processo em razão de surgimento de matéria ou fato que obste seu regular prosseguimento, sem prejuízo da continuidade de sua instrução, no que for possível, nos termos do artigo 2º, inciso XXII, da Resolução TCU nº 191/2006 (BRASIL, 2006y);
- julgamento de mérito antecipado das contas, por serem consideradas regulares ou regulares com ressalva, na hipótese de não ter sido evidenciada a existência nem de débito nem de outra irregularidade grave. Tendo havido, no entanto, falhas formais, poderá ser formulada também proposta para que o responsável ou a quem lhe haja sucedido

adote medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes, consoante artigo 18 da Lei nº 8.443/92;

- trancamento das contas, por serem “consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito [...]” (artigos 20 e 21 da Lei nº 8.443/92).

Após a elaboração da instrução inicial, o processo será despachado pelo diretor técnico, onde houver diretoria técnica, e em seguida pelo titular da unidade técnica (denominado Secretário de Controle Externo), o qual poderá, em caso de delegação de competência concedida pelo Relator do processo, determinar a execução da proposta efetuada, com a expedição dos ofícios de citação, audiência ou diligência ou, ainda, com a adoção das outras medidas processuais, à exceção das duas últimas relacionadas (proposta de mérito ou de trancamento), que são de competência exclusiva de colegiado do Tribunal (Plenário, Primeira Câmara e Segunda Câmara).

Com a entrega do ofício de citação ou audiência no endereço do responsável, estabelece-se o contraditório e abre-se espaço para a ampla defesa com os meios a ela inerentes, entre os quais o de ter vista do processo, o de retirar os autos por meio de advogado e o de produzir provas que contradigam os fatos apurados pela comissão de TCE por equipe de fiscalização do Tribunal.

Se apresentadas alegações de defesa ou razões de justificativa, estas serão juntadas ao respectivo processo, o qual, em seguida, será encaminhado para instrução, da qual poderá resultar uma das seguintes propostas:

- nova decisão preliminar (sobrerestamento, diligência, nova citação, nova

- audiência ou inspeção);
- decisão terminativa (trancamento das contas); ou
  - decisão de rejeição das alegações de defesa e ciência ao responsável para que, em novo e improrrogável prazo de quinze dias, recolha a importância devida, caso verificada a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável e a inexistência de outra irregularidade nas contas, segundo o artigo 202, §§2º e 3º, do RITCU (BRASIL, 2002d);
  - decisão definitiva (mérito), para que as contas sejam julgadas regulares ou regulares com ressalva, com quitação plena ou simples quitação ao responsável, respectivamente, se acolhidas as alegações de defesa e/ou razões de justificativa; ou, caso contrário, sejam julgadas irregulares, com todas as consequências negativas para o responsável, conforme se verá na Seção 4.3 logo adiante.

Por fim, caso o responsável não apresente alegações de defesa e/ou razões de justificativa, será proposto ao Tribunal que o considere revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento à instrução do processo (artigo 12, §3º, da Lei nº 8.443/92), ocasião em que será proposta adicionalmente uma das medidas citadas no parágrafo anterior, à exceção, evidentemente, de rejeição de alegações de defesa.

Concluída a instrução de mérito pelo analista, o processo receberá os pareceres do diretor técnico, se houver, e do secretário de controle externo, ocasião em que será considerada encerrada a fase de instrução do processo. Em seguida, o processo deve ser encaminhado para emissão de parecer pelo Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), nos termos do artigo 81, II, da Lei nº 8.443/92. Após tal procedimento, o processo seguirá para o gabinete do Relator, para que seja

elaborado relatório, voto e minuta de acórdão e incluído o processo em pauta para julgamento pelo correspondente colegiado do Tribunal. Nessa fase, ainda será facultado ao responsável

[...] apresentar, mais uma vez, de forma resumida, os fundamentos com que pretende demonstrar a sua inocência, mediante a apresentação de sustentação oral perante os Ministros e o representante do Ministério Público. Trata-se de instrumento importante para qualquer responsável que pretende um julgamento favorável do TCU. (AGUIAR et al., 2004, p. 89).

Proferido Acórdão com decisão de mérito desfavorável ao responsável, restar-lhe-á ainda a interposição de recursos, os quais podem ser dos seguintes tipos, consoante artigos 277 a 288 do RITCU (BRASIL, 2002d):

- recurso de reconsideração, com efeito suspensivo do acórdão, ressalvado itens específicos não recorridos, para ser apreciado pelo colegiado que houver proferido a decisão recorrida, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pela parte ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de quinze dias;
- embargos de declaração, opostos por escrito dentro do prazo de dez dias, com efeito suspensivo para cumprimento do acórdão embargado, ressalvado os itens não recorridos, e para interposição dos demais recursos; e
- recurso de revisão ao Plenário, de natureza similar à da ação rescisória, sem efeito suspensivo, interposto uma só vez e por escrito pela parte, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de **cinco anos**, que deverá ser fundado em erro de cálculo nas contas, falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o acórdão recorrido e na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

#### 4.3 Conseqüências de contas julgadas irregulares

Quando o Tribunal julga irregulares as contas de um responsável, surgem para este consequências bastante gravosas, a começar pela sua condenação ao ressarcimento do débito apurado, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora desde a data da ocorrência do fato danoso até a data do efetivo recolhimento da dívida.

Além do ressarcimento do débito, o responsável também poderá ser apenado com a multa prevista no artigo 57 da Lei nº 8.443/92, cujo valor poderá chegar até 100% (cem por cento) do valor atualizado do dano causado ao erário. Caso as contas tenham sido julgadas irregulares sem condenação em débito, o responsável será punido com a multa prevista no artigo 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92, com valor compreendido entre cinco e cem por cento do montante ali previsto, atualizado anualmente mediante portaria da Presidência do Tribunal, com base na variação acumulada no período, pelo índice utilizado para atualização dos créditos tributários da União, consoante §1º do artigo 268 do RITCU (BRASIL, 2002d). Para o exercício de 2007, esse montante foi fixado em R\$ 31.481,60 (trinta e um mil, quatrocentos e oitenta e um reais e sessenta centavos), nos termos da Portaria TCU nº 32/2007 (BRASIL, 2007o).

Ressalte-se que o acórdão condenatório proferido pelo TCU com condenação em débito e/ou cominação de multa constitui título executivo bastante para a cobrança judicial da dívida por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal, se não recolhidos no prazo pelo responsável, de acordo com o §3º do artigo 71 da CF conjugado com o *caput* do artigo 19 da Lei nº 8.443/92.

O responsável julgado em débito poderá sofrer ainda, por solicitação do

Plenário do Tribunal e com a intermediação do Ministério Pùblico junto ao Tribunal, ação judicial de arresto de bens a ser proposta pela Advocacia Geral da União ou, conforme o caso, pelos dirigentes das entidades que lhe sejam jurisdicionadas, devendo o Tribunal ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e sua restituição, nos termos do artigo 61 da Lei nº 8.443/92.

Poderá ainda o responsável ter seu nome incluído no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin), se não comprovado, perante o Tribunal, o pagamento da quantia correspondente ao débito que lhe tiver sido imputado ou à multa cominada, nos termos do artigo 219, inciso III, do RITCU (BRASIL, 2002d) e artigo 6º, da IN TCU nº 56/2007 (BRASIL, 2007n).

O Cadin está regulado pela Lei nº 10.522/2002 (BRASIL, 2002c), que estabelece impedimento aos nele inscritos de se beneficiarem, junto aos órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, de operações de crédito que envolvam a utilização de recursos públicos, de concessão de incentivos fiscais e financeiros, e de celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos.

Sendo considerada grave a infração cometida, e sem prejuízo das sanções acima previstas e das penalidades administrativas aplicáveis pelas autoridades competentes, o Plenário do Tribunal, por maioria absoluta de seus membros, poderá inabilitar o responsável, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal, nos termos do artigo 60 da Lei nº 8.443, de 1992.

O TCU poderá ainda, com fundamento no §3º do artigo 16 da Lei nº 8.443/92, providenciar a imediata remessa de cópia da documentação pertinente ao

Ministério Público da União para que proceda ao ajuizamento das ações civis e penais cabíveis em face do responsável, quando as contas forem julgadas irregulares em decorrência de dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico (alínea “c” do inciso III do mesmo artigo), ou de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos (alínea “d” do inciso III do mesmo artigo).

Observe-se, no entanto, que o Tribunal tem considerado a omissão de prestação de contas, em alguns julgados, como um ato de gestão ilegítimo que causa prejuízo ao erário, e, com isso, tem remetido ao Ministério Público da União a documentação pertinente para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, conforme se vê abaixo no excerto do Voto proferido pelo Ministro Ubiratan Aguiar ao fundamentar o Acórdão 188/2007 - Segunda Câmara:

4. O ex-prefeito deixou de encaminhar a pertinente prestação de contas ao órgão concedente, caracterizando, a meu ver, a sua omissão em relação a esses recursos, os quais são objeto da presente tomada de contas especial. Cabe, portanto, a condenação com fundamento no art. 16, inciso III, alínea “a”, da Lei nº 8.443/92.

5. Adicionalmente, em casos da espécie, também cabe a fundamentação da irregularidade na alínea “c” do referido dispositivo, porque o gestor público que recebe verbas federais, além de ter o dever legal de prestar contas de seu bom e regular emprego, deve fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos recursos federais recebidos e as despesas realizadas, observadas as orientações legais e normativas pertinentes. Portanto, constatado o ingresso dos recursos na conta da prefeitura e a sua utilização em objetivo ignorado pelo órgão repassador, permite-se a formação de convicção de que o gestor causou prejuízo ao erário, em decorrência da prática de ato de gestão ilegítimo, haja vista que resta impedido o exame dos elementos suficientes para avaliar a aplicação dos recursos. Ademais, a impossibilidade de averiguação da correta utilização dos valores federais transferidos ao município, aliada à revelia do responsável, não permite que se conheça o destino dado a esses valores que tinham destinação certa.

6. A fundamentação para a condenação do responsável de que trata o item anterior enseja a remessa de cópia da documentação pertinente ao Ministério Público da União, para o ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, consoante disposto no art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443/1992. (BRASIL, 2007f).

Por último, aquele responsável cujas contas tiverem sido julgadas irregulares nos cinco anos imediatamente anteriores à época em que forem realizadas eleições no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos

municípios, e de cujo acórdão condenatório não caiba mais recurso com efeito suspensivo, poderá ter seu nome incluído em lista a ser enviada pelo TCU ao Ministério Público Eleitoral, em tempo hábil, para fins de declaração de inelegibilidade, nos termos do artigo 220 do RITCU (BRASIL, 2002d) conjugado com o artigo 1º, inciso I, alínea “g”, e artigo 3º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (BRASIL, 1990).

## 5 PRINCIPAIS TIPOS DE IRREGULARIDADE CONSTATADOS NA EXECUÇÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE

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

Importa esclarecer que, neste trabalho, são qualificadas como principais os tipos de irregularidade que, de uma forma ou de outra, impliquem prejuízos para o erário e, consequentemente, devam ser apurados por meio de processo de TCE, cujo rito procedural foi descrito no capítulo anterior.

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

No caso específico dos convênios ou contratos de repasse, o artigo 38

IN/STN nº 01/97 assim especifica os tipos de irregularidade que devam ser apurados mediante TCE:

Art. 38. Será instaurada a competente Tomada de Contas Especial, visando a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, pelos órgãos encarregados da contabilidade analítica do concedente, por solicitação do respectivo ordenador de despesas ou, na sua omissão, por determinação do Controle Interno ou TCU, quando:

- I - Não for apresentada a prestação de contas no prazo de até 30 dias concedido em notificação pelo concedente;
- II - não for aprovada a prestação de contas, apesar de eventuais justificativas apresentadas pelo conveniente, em decorrência de:
  - a) não execução total do objeto pactuado;
  - b) atingimento parcial dos objetivos avençados;
  - 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.
- III - ocorrer qualquer outro fato do qual resulte prejuízo ao erário. (BRASIL, 1997a).

Uma análise das normas acima citadas permite constatar que, ao lado de alguns tipos específicos, existe também uma hipótese genérica de conduta danosa ao erário, já que são inúmeras as formas pelas quais tais danos podem ser causados, cabendo, portanto, à doutrina e à jurisprudência a tarefa de melhor precisar outros tipos de irregularidade que comumente dão origem aos processos de tomada de contas especial.

No caso específico de irregularidade do citado tipo “impugnação de despesas”, trata-se de uma consequência relacionada à vedação das despesas relacionadas no artigo 8º da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a) e nas leis de diretrizes orçamentárias da União, a exemplo de despesas com taxa de administração, de gerência ou similar, com serviços de consultoria ou assistência técnica prestados por servidor ou empregado público, em data anterior ou posterior à vigência do convênio, com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, inclusive, referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, com clubes, associações de servidores ou quaisquer entidades congêneres, excetuadas creches

e escolas para o atendimento pré-escolar, e 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 públicos.

Da lista dos tipos de irregularidade especificados pelo TCU (2003, p. 37-42) e parcialmente transcritos por Basto Neto (2007, p. 147-148) como sendo os mais freqüentes na execução financeira dos convênios e nas contratações deles derivadas, podem ser considerados causadores de dano aos cofres públicos federais os seguintes: utilização de recursos para finalidade diversa diferente daquela prevista no convênio, não utilização ou não comprovação da contrapartida, transferência de recursos da conta corrente específica para outras contas, aceite de documentação inidônea, não aplicação dos recursos e utilização dos rendimentos em finalidade diversa, saque total dos recursos do convênio sem levar em conta o cronograma físico-financeiro de execução do objeto, realização de despesas fora da vigência do convênio, saque de recursos para pagamento em espécie de despesas, falta de conciliação entre os débitos em conta e os pagamentos efetuados, realização de atos vedados e, por fim, aquisição de bens ou execução de obras com preços muito superiores aos praticados no mercado (superfaturamento).

Efetuando-se, portanto, uma sistematização desses tipos descritos nas normas, na jurisprudência do TCU e na doutrina, obtém-se o seguinte conjunto dos 10 (dez) principais tipos de irregularidade na execução dos convênios e contratos de repasse causadora de dano ao erário:

- omissão no dever de prestar contas;
- desvio de finalidade;
- não aplicação da contrapartida;

- superfaturamento;
- desvio de recursos caracterizado pela:
- falta de conciliação entre os débitos em conta e os pagamentos efetuados;
- ausência de documentação comprobatória das despesas ou utilização de documentação inidônea;
- realização de pagamento sem a contraprestação em bens e serviços;
- não devolução do saldo de recursos;
- impugnação de despesas;
- atingimento parcial dos objetivos avençados.

### **5.1 A omissão no dever de prestar contas**

O dever de prestar contas de dinheiros, bens e valores públicos possui essencialmente índole constitucional, conforme expressamente determinado no parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Trata-se de uma obrigatoriedade que não pode ser dispensada pela vontade das partes (BASTO NETO, 2007, p. 149), estando prevista também no artigo 93 do Decreto-Lei nº 200 (BRASIL, 1967a), no artigo 66 do Decreto federal nº 93.872 (BRASIL, 1986c) e, no caso específico de convênios e contratos de repasse, no artigo 10, §6º, do Decreto federal nº 6.170/2007 (BRASIL, 2007a) e no artigo 28 da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a).

O cumprimento desse dever se materializa por meio de um processo regular de prestação de contas, sendo que, no caso de recursos recebidos mediante convênios ou contratos de repasse, deve ser integrado pelas peças exigidas no já mencionado artigo 28 da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a) e relacionadas na seção

3.3.4.2 acima, à página 75.

Todas as peças da prestação de contas são indispensáveis ao órgão concedente dos recursos e aos órgãos de controle para verificação da ocorrência de boa e regular aplicação dos recursos repassados ao órgão/entidade convenente, daí a razão pela qual haver a presunção de existência de prejuízo ao erário quando essas contas não tenham sido prestadas integralmente ou parcialmente, o que dá ensejo à instauração de tomada de contas especial, nos termos do artigo 38, inciso I, da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a), com responsabilidade pessoal do agente público ordenador das despesas (artigo 90 do Decreto-Lei nº 200/67). Em outras palavras, isso quer dizer que

[...] ser omissso nesse dever, ou ter suas contas impugnadas por não conseguir demonstrar a correta aplicação dos recursos, acarreta a responsabilização pessoal do agente público pelos valores repassados, respondendo ele, por isso mesmo, com seu patrimônio pessoal. Impõe-se ao gestor, pessoa física, a devolução dos recursos, independentemente de o instrumento ter sido assinado em nome da entidade convenente (município ou sociedade civil). (AGUIAR et al., 2004, p. 35).

E não bastará a simples apresentação intempestiva da prestação de contas para suprir a irregularidade da omissão quando já houver sido realização a citação, pelo Tribunal de Contas da União, do agente público responsável, pois o parágrafo 3º do artigo 209 do Regimento Interno do Tribunal prevê, nesse aspecto, que

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. (BRASIL, 2002d).

Isso significa que, não havendo razões suficientes para justificar a omissão até a apresentação das contas, o Tribunal de Contas da União poderá julgar irregulares as contas do responsável e aplicar-lhe a multa prevista no artigo 58, inciso I, da Lei nº 8.443 (BRASIL, 1992). Essa conclusão é corroborada por diversos julgados do Tribunal, a exemplo do Acórdão nº 1.305/2006 - Plenário,

prolatado em Sessão de 4 de agosto de 2006, fundamentado na Declaração do Voto do Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues, que assim se manifestou:

O julgamento pela irregularidade, em casos de apresentação intempestiva de documentos que demonstrem a devida aplicação dos recursos, é expressamente imposto pelo art. 19, § único, da Lei 8.443/92 c/c o art. 16, inciso III, alíneas “a” e “b”, da Lei 8.443/92 e o art. 1º, inciso VII, do Decreto-lei 201/67.

O § único do art. 19 da Lei 8.443/92 prevê o julgamento pela irregularidade das contas quando não houver débito, desde que reste comprovada qualquer das ocorrências previstas nas alíneas “a”, “b” ou “c” do inciso III do art. 16.

Ao contrário do que se infere no Voto do Relator, no caso de apresentação intempestiva da documentação, a título de prestação de contas, a ocorrência prevista na alínea “a” - omissão no dever de prestar contas - subsiste, uma vez que não pode ser suprida pela apresentação das contas fora do prazo fixado.

O § único do art. 19 traz expressamente a hipótese de julgamento pela irregularidade das contas por omissão, mas sem débito. A única possibilidade de verificar a ocorrência dessa hipótese legal se dará quando o gestor omitir comprovar, intempestivamente, a regularidade dos gastos. A tese de que a posterior comprovação de regularidade de gastos tem o condão de afastar a omissão torna inútil ou inaplicável a hipótese contida na lei. E é evidente que uma disposição legal não deve ser interpretada de forma que torne impossível sua aplicação.

Não bastasse isso, o Regimento Interno desta Casa também impõe o julgamento pela irregularidade nos casos em que ocorre a apresentação intempestiva de documentação, conforme dispõe o art. 209, § 3º, dizendo que “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.”

Portanto, o disposto nessa norma guarda perfeita compatibilidade com as hipóteses legais contidas na Lei Orgânica do TCU e constitui a interpretação mais consentânea com a legislação vigente. (BRASIL, 2006h).

Nesse mesmo sentido estão os Acórdãos TCU nºs 215/2006 - Primeira Câmara (BRASIL, 2006e), 1817/2006 - Primeira Câmara (BRASIL, 2006n), 1993/2006 - Primeira Câmara (BRASIL, 2006o), 2100/2006 - Primeira Câmara (BRASIL, 2006p) e 2323/2006 - Primeira Câmara (BRASIL, 2006q), Acórdãos TCU nºs 57/2006 - Segunda Câmara (BRASIL, 2006d), 1457/2006 - Segunda Câmara (BRASIL, 2006k), 1038/2006 - Segunda Câmara (BRASIL, 2006f) e 1349/2006 - Segunda Câmara (BRASIL, 2006i), e Acórdãos TCU nºs 1191/2006 - Plenário (BRASIL, 2006g), 1305/2006 - Plenário (BRASIL, 2006h), 1720/2006 - Plenário (BRASIL, 2006l) e 1992/2007 - Plenário (BRASIL, 2007i).

Há que se ressaltar, também, que geralmente a obrigação de prestar contas recai sobre o gestor municipal convenente que assinou o termo do convênio. Mas essa obrigatoriedade será repassada ao gestor sucessor, quando a vigência do convênio expirar durante o seu mandato, embora iniciada no mandato do gestor anterior. Isso ocorre porque essa obrigação recai inicialmente sobre o órgão ou entidade convenente, que, por meio de seu representante legal, deverá praticar o ato de prestação de contas no tempo devido. Porém, na impossibilidade de o novo gestor efetuar essa prestação de contas, deverá ele agir de acordo com o que prescreve a Súmula nº 230, do TCU, ou seja, “adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de co-responsabilidade.” (BRASIL, 1995a).

A instauração dessa TCE constitui, a propósito, uma das condições para que a entidade convenente possa ser liberada para receber novas transferências, mediante suspensão da inadimplência no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, nos termos do §2º do artigo 5º da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a).

## **5.2 O desvio de finalidade**

A celebração de um convênio ou contrato de repasse se destina à execução de um objeto específico de interesse comum dos partícipes, sendo entendido como objeto “*o produto final do convênio, observados o programa de trabalho e as suas finalidades*”, conforme dispõe o artigo 1º, §1º, inciso XI, da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a). Ou seja, um convênio visa dar concretude a um programa de trabalho previsto nos orçamentos dos partícipes, União e Município, os quais devem direcionar suas ações estritamente à finalidade descrita no plano de

trabalho e voltada à satisfação de uma necessidade prioritária da comunidade local.

De um modo geral, as transferências voluntárias, muitas das quais efetuadas por meio de convênio ou contrato de repasse,

[...] destinam-se à consecução de obras ou serviços de interesse recíproco da Administração e da entidade que recebe os recursos. Dessa forma, os valores destinam-se a objetivo específico, previamente estipulado, não podendo, portanto, o executor desviar-se dele, sob pena de ser-lhe imputada a obrigação de restituir aos cofres públicos os recursos recebidos, com os pertinentes acréscimos que a lei prevê. (CANDEIAS, 2005, p. 17).

Celebrado o convênio ou contrato de repasse, portanto, vê-se consubstanciada uma vontade bilateral dos partícipes traduzida nos respectivos orçamentos e no plano trabalho aprovado, o que torna incabível a alteração unilateral de sua finalidade pelo órgão/entidade convenente, porque isso representaria uma violação não só daquele pacto bilateral, como também das respectivas leis orçamentárias, sem falar em violação ao §2º do artigo 25 da LRF (BRASIL, 2000a).

Se essa vontade comum, de forma exemplificativa, se corporifica na construção de um hospital para a comunidade de um município, não pode a prefeitura municipal conveniente, a seu talante, construir uma ponte com os recursos recebidos, ainda que de interesse da população da localidade, porque esta nova finalidade poderia não ser de interesse do órgão/entidade concedente da União, o que poderia resultar em indeferimento do plano de trabalho apresentado e a conseqüente não celebração do convênio (CANDEIAS, 2005, p. 61).

Ainda no campo dos exemplos tem-se a situação em que um determinado conjunto habitacional deveria ser construído em regime de mutirão, mas a prefeitura conveniente decidiu unilateralmente proceder à contratação indevida da mão-de-obra. Observa-se, nesse caso, que a utilização do mutirão propiciaria não só economia aos cofres públicos como também uma maior integração da comunidade

com a criação do espírito associativo, e essa finalidade ficou frustrada, fato que dá ensejo à desaprovação da prestação de contas e à determinação de recolhimento dos valores despendidos com a contratação indevida da mão-de-obra (COSTALDELLO, 2000).

Daí a razão pela qual ser vedada a inclusão, tolerância ou admissão, nos convênios, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade do agente, de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam, mesmo em caráter emergencial, a alteração da **natureza** do objeto aprovado (artigos 1º, §1º, inciso X, e 8º, incisos III e IV, da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a)).

A única autorização normativa vigente para aplicação dos recursos repassados para uma finalidade diversa da prevista no plano de trabalho refere-se ao “*custeio da implementação das medidas de preservação ambiental inerentes às obras constantes do Plano de Trabalho*”, nos termos do citado inciso IV do artigo 8º da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a), com a redação que lhe foi dada pela IN/STN nº 02, de 31 de maio de 2006 (BRASIL, 2006c). Ou seja, mesmo que o plano de trabalho não tenha previsto o custeio de despesas com implementação das medidas sugeridas nos estudos ambientais previstos no projeto básico das obras de que trata o plano de trabalho, ainda assim estará previamente autorizada a utilização de recursos do convênio para essa finalidade.

Observe-se que o desvio de finalidade não se confunde com o desvio de objeto. Este se encontra caracterizado quando o conveniente executa ações outras que não aquelas previstas no plano de trabalho, respeitando, contudo, a área para a qual os recursos se destinavam. É o caso de alteração de um via específica que se pretendia asfaltar, asfaltando-se outra (s) em seu lugar. Segundo Aguiar et al (2004, p.31), “*o TCU tem, na maioria das vezes, relevado o procedimento, desde que as*

*justificativas do gestor demonstrem a motivação pública da alteração realizada, bem assim o nexo causal entre o objeto efetivamente realizado e os recursos recebidos".* É bom lembrar, nesse caso, que o correto seria o gestor convenente somente proceder a alteração do plano de trabalho após ter sido formalizado pelo concedente termo aditivo concretizando a aceitação de proposta apresentada pelo convenente com as devidas justificativas e em tempo hábil à análise pelo setor técnico competente do órgão concedente (BASTO NETO, 2007, p.127).

Mas o desvio de finalidade pode restar comprovado também em situação em que produtos ou serviços, embora previstos no plano de trabalho, são adquiridos em quantidades incompatíveis com as metas fixadas ou com os quantitativos de outros produtos ou serviços que dele se utilizariam, deixando claro que aqueles foram utilizados em outros fins não relacionados ao objeto do convênio. Tal situação está bem retratada no Acórdão TCU nº 327/2005 - Segunda Câmara (BRASIL, 2005d), em que o Relator do processo, Ministro Benjamin Zymler, assim expõe um dos problemas apurados:

Conforme ressaltado pelo Sr. Analista, os materiais de consumo e vestuário adquiridos não se revelaram compatíveis com o objeto do convênio ora sob exame (vide subitem 4.5 da instrução do Sr. Analista, em que são discriminados os materiais e as respectivas quantidades adquiridas) [No item 4.5.3 da instrução do Analista, por exemplo, há relato de que o convenente adquirira trezentas calças jeans mais cem macacões para o uso de vinte e sete agentes num período de três meses, o que levaria a uma vida útil das calças e macacões de aproximadamente seis dias]. Não há, pois, como considerar que os valores pagos por esses materiais tenham sido utilizados na finalidade acordada. Impõe-se, por isso, imputar débito ao responsável, em razão dessa irregularidade. (BRASIL, 2005a).

Quanto à responsabilização pelo débito decorrente de desvio de finalidade nas situações em que restar comprovada a aplicação dos recursos federais em benefício da municipalidade, a Jurisprudência do TCU, sedimentada no artigo 3º de sua Decisão Normativa nº 57/2004 (BRASIL, 2004e), tem sido no sentido de que a obrigação de ressarcimento deve recair sobre o município

conveniente, sem prejuízo de que o gestor responsável tenha suas contas julgadas irregulares e seja punido com aplicação da multa prevista no artigo 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92 (Acórdão 48/2007 - Segunda Câmara (BRASIL, 2007d); Acórdão 3340/2006 - Primeira Câmara (BRASIL, 2006t); Acórdão 3341/2006 - Primeira Câmara (BRASIL, 2006u); Acórdão 369/2005 - Primeira Câmara (BRASIL, 2005e); Acórdão 506/2005 - Segunda Câmara (BRASIL, 2005f); Acórdão 928/2005 - Primeira Câmara (BRASIL, 2005h), Acórdão 651/2004 - Segunda Câmara (BRASIL, 2004b) e Acórdão 2333/2004 - Primeira Câmara (BRASIL, 2004c)).

### **5.3 A não aplicação da contrapartida**

Conforme já dito anteriormente, a celebração de convênio ou contrato de repasse pressupõe a existência de interesse recíproco entre os partícipes na realização de um determinado objeto, o qual será concretizado mediante a reunião de esforços em regime de mútua cooperação.

Essa participação do município conveniente se dará não só na execução direta ou indireta do objeto conveniado como também por meio de uma complementação financeira dos recursos que serão disponibilizados pela União (concedente) para essa execução, complementação essa denominada na legislação de “contrapartida”.

A própria Lei nº 8.666/93, chamada Estatuto das Licitações e Contratos, cujas disposições são aplicáveis, no que couber, aos convênios e instrumentos congêneres por força de seu artigo 116, dispõe no inciso VII do §1º desse dispositivo que a celebração do convênio deverá conter comprovação, se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, “*de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do*

*empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador”.*

De acordo com o artigo 25, §1º, inciso IV, alínea “d” da LRF, essa contrapartida tem que estar prevista no orçamento do município, cuja comprovação deve ser efetuada até o ato da assinatura do instrumento de transferência, e terá seu montante estabelecido 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, tendo como limite mínimo e máximo*” 3% (três por cento) e 40% (quarenta por cento), respectivamente, podendo haver redução do mínimo e ampliação do máximo de acordo com as condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a exemplo do que ocorre no artigo 45 da Lei nº 11.439/2006 (BRASIL, 2006a) e no artigo 43 da Lei nº 11.514/2007 (BRASIL, 2007c), respectivamente para a elaboração e execução da Lei Orçamentária da União dos exercícios de 2007 e 2008.

Por ocasião da formulação do plano de trabalho do convênio, a contrapartida terá de ser informada pelo convenente tanto no plano de aplicação dos recursos como também no cronograma de desembolso. Já na prestação de contas, os valores aplicados a título de contrapartida deverão estar claramente identificados não só no relatório de execução físico-financeira como também no demonstrativo das receitas e das despesas.

Embora a IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a) não traga expressa disposição acerca da obrigatoriedade de movimentação dos recursos da contrapartida na conta específica do convênio, tal exigência pode ser deduzida a partir da interpretação sistemática do artigo 7º, inciso II, 20 e 31, §9º, da IN, considerando que o gestor do órgão convenente terá de comprovar a aplicação desses recursos próprios da mesma forma que terá de fazê-lo com relação aos

recursos recebidos da União, e isso só será possível se aqueles recursos tiverem sido depositados na conta específica, de onde só poderão ser retirados para aplicação financeira ou sacados por meio de cheque, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de pagamento autorizada pelo Banco Central do Brasil em que fique identificado o credor e a destinação, o que possibilitará estabelecer o nexo entre os saques de recursos e os documentos da despesa realizada.

Esse entendimento se vê reforçado pelos Acórdãos TCU nº 584/2003 – Plenário (BRASIL, 2003) e nº 1769/2006 – Plenário (BRASIL, 2006m), onde o Tribunal efetuou determinação ao convenente, conforme subitem 9.1.2 deste último Acórdão, para que efetuasse

na conta específica [...], os depósitos referentes à contrapartida estadual contemporaneamente aos créditos efetuados pela União para o Convênio [...], conforme já determinado por meio do subitem 9.5.1 do Acórdão nº 584/2003 - TCU – Plenário. (BRASIL, 2006).

Além disso, o recente Decreto Federal nº 6.170/2007 (BRASIL, 2007a), cuja vigência se iniciará em 1º de julho de 2008, estipula em seu artigo 7º, §1º, que

Quando financeira, a contrapartida deverá ser depositada na conta bancária específica do convênio em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso, ou depositada nos cofres da União, na hipótese de o convênio ser executado por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI. (BRASIL, 2007).

Até o dia 17 de maio de 2007, a contrapartida poderia ser atendida através de recursos financeiros, de bens ou de serviços, desde que economicamente mensuráveis, porém, com a nova redação dada para o §2º do artigo 2º da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a), essas alternativas não financeiras deixaram de existir. Isso constituiu, em verdade, um avanço, dadas as dificuldades práticas de se identificar no plano de trabalho os bens e serviços que serviriam de contrapartida, assim como de mensurá-los economicamente e de fiscalizar sua aplicação. Se a finalidade da norma anterior era facilitar o acesso aos convênios

pelos municípios com menor capacidade financeira, tal intento já vem sendo efetivado por meio de flexibilidade dos limites percentuais da contrapartida financeira. Além disso, nem a Lei de Responsabilidade Fiscal nem as Leis de Diretrizes Orçamentárias para elaboração e execução dos orçamentos dos exercícios de 2001 em diante prevêem outra forma de contrapartida que não a financeira, sendo defeso, portanto, que uma norma infralegal assim o faça.

Não obstante essa falta de previsão legal, consta do artigo 7º do já citado Decreto nº 6.170/2007 (BRASIL, 2007a), de vigência inicial a partir de 1º de julho de 2008, que a “contrapartida do convenente poderá ser atendida por meio de recursos financeiros, de bens e serviços, desde que economicamente mensuráveis” e que, “quando atendida por meio de bens e serviços, constará do convênio cláusula que indique a forma de aferição da contrapartida”. Tal dispositivo constitui, em verdade, um retrocesso, além de se revelar ilegal.

A falta de aplicação da contrapartida, quando todo ou parte do recurso federal repassado for aplicado na consecução do objeto, constitui uma grave infração à norma legal e gera dano aos cofres da União, configurado pela utilização irregular de uma parcela de seu recurso em lugar do recurso próprio a que se obrigou o convenente a aplicar (a contrapartida). Tal situação conduz à não aprovação da prestação de contas e à instauração de tomada de contas especial, nos termos do artigo 38, inciso II, alínea “e” da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a).

A apuração desse dano se dá por aplicação do percentual da contrapartida sobre o valor do recurso federal efetivamente utilizado na execução do convênio. Esse cálculo pode ser melhor compreendido com o seguinte exemplo:

Valor repassado: R\$1.000.000,00;

Valor efetivamente aplicado: R\$800.000,00;

Valor da contrapartida devida (fixada em 10%): R\$80.000,00;

Valor atualizado a ser ressarcido pela entidade convenente:  $([\text{R\$1.000.000,00}-\text{R\$800.000,00}] + 10\% \text{ de R\$800.000,00} = \text{R\$200.000,00} + \text{R\$80.000,00} = \text{R\$ 280.000,00})$ . O valor a ser restituído, ao qual serão acrescidos a correção monetária e os juros de mora, calculados desde o repasse até o dia do recolhimento, engloba o valor repassado não aplicado mais o valor relativo à contrapartida não efetuada, que totaliza R\$280.000,00.

Quanto à responsabilidade pelo recolhimento do débito originado dessa não aplicação da contrapartida, convém reproduzir a esclarecedora manifestação da Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva, do Ministério Público junto ao TCU, em Parecer proferido nos autos do processo TC nº 016.744/2003-9:

[...] não se trata propriamente de devolução de recursos municipais aos cofres federais. A razão principal do ressarcimento de valor se deve a que, por falta de aplicação dos recursos previstos como contrapartida, o Município passou a beneficiar-se dos recursos federais em proporção desconforme do ajuste. Nessa perspectiva, para manter-se a equação financeira inicialmente estabelecida, calcula-se a parcela dos recursos públicos federais gastos que corresponderia à proporção prevista para a contrapartida municipal, caso esta fosse aplicada segundo o ajuste. Em seguida, acrescenta-se ao resultado o saldo dos recursos federais remanescentes, se houver, na conta corrente específica. Consoante tal linha de raciocínio, o Tribunal tem exigido da pessoa jurídica signatária de convênio e instrumentos congêneres a devolução dos recursos federais aplicados, na proporção da contrapartida que deixou de ser despendida, a exemplo das Decisões nºs 1.063/2001 e 24/2002 do Plenário, Acórdãos nºs 2.497/2004 e 2.849/2004 da 1ª Câmara, e Acórdãos nºs 2.241/2003 e 2.113/2004 da 2ª Câmara. (BRASIL, 2007e).

Assim, a jurisprudência mais recente do TCU, consubstanciada exemplificadamente nos Acórdãos nº 2929/2004 - Primeira Câmara (BRASIL, 2004d) e nº 143/2007 - Primeira Câmara (BRASIL, 2007e), tem-se formado no sentido de que tal encargo deve recair sobre a pessoa jurídica do município beneficiário dos recursos federais, sem prejuízo de aplicação de multa ao gestor municipal que, à época da execução do convênio, tenha dado causa a essa não aplicação.

#### 5.4 O superfaturamento

Um dos princípios basilares da Administração Pública é o da economicidade, previsto no *caput* do artigo 70 da Constituição Federal, segundo o qual a ação administrativa deve ser realizada com o menor custo possível, sem deixar de considerar a devida qualidade da prestação.

Constitui, assim, uma grave irregularidade a prática administrativa consistente na contratação por valores superiores ao de mercado para produtos ou serviços similares, conduta essa tipificada com a denominação de **superfaturamento**. Esse fenômeno também

[...] pode ser interpretado como elevação arbitrária do valor do contrato, tendo em vista os valores praticados pelo próprio contratado em negociações com terceiros. Se alguém vende no mercado um bem por preço determinado, não poderá elevar os preços simplesmente por estar contratando com a Administração Pública. (JUSTEN FILHO, 1998, p. 268).

Trata-se de uma expressão muitas vezes confundida com outra chamada **sobrepreço**, mas que em verdade dela se diferencia em função do momento em que se concretiza o pagamento da obrigação contraída. Enquanto este não for realizado, está-se falando de sobrepreço, ao passo que, com o pagamento, com o “faturamento”, surge o chamado superfaturamento.

Em verdade, o superfaturamento constitui um tipo de irregularidade mais especializado que outros dentro de uma classificação mais genérica do chamado “desvio de recursos”, conforme será visto na seção 5.5 mais adiante, só que camuflado pelo efetivo fornecimento de um bem ou prestação de um serviço.

Para dar concretude ao princípio da economicidade, entre outros princípios igualmente relevantes, a Administração Pública se utiliza de um importante procedimento administrativo, previsto no inciso XXI do artigo 37 da CF, a que se denomina **licitação**, destinada não só a garantir igualdade de condições de

concorrência aos interessados em contratar com o poder público como também a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, ou seja, a proposta que consigne o menor preço possível sem prejuízo da qualidade técnica mínima necessária (artigos 3º, 45 e 46 da Lei nº 8.666/93).

No caso específico das transferências voluntárias federais, a exigência de licitação deve ser de observância obrigatória pelos municípios convenientes para que possam aplicar os recursos recebidos, nos termos do artigo 27 da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a). Mas essa instauração do processo licitatório para a contratação do objeto de um pretenso convênio ou contrato de repasse pode ser realizada já a partir do momento em que o município fizer consignar em seu orçamento a dotação orçamentária correspondente a essa pretensa transferência voluntária, seja corrente ou de capital, mesmo que o instrumento de transferência ainda não tenha sido celebrado. No entanto, é recomendável que o Município encaminhe previamente ao órgão ou entidade federal competente o plano de trabalho para execução do objeto e faça consignar no edital de licitação uma cláusula suspensiva da contratação, condicionando sua efetivação ao recebimento do recurso conveniado ou, ao menos, à efetiva celebração do convênio.

Essa conclusão decorre do fato de não ser exigível a prévia existência de recurso financeiro para a instauração de licitação, mas apenas a previsão de recurso orçamentário para custear a despesa com a execução do objeto a ser licitado, sem prejuízo de observância a outros requisitos estipulados no §2º do artigo 7º da Lei nº 8.666/93, como a contemplação do produto esperado da contratação nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o artigo 165 da Constituição Federal, quando for o caso, além da existência de projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo

licitatório e de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

Por essa razão, é inescusável a conduta de alguns gestores de municípios convenientes de procederem à aplicação dos recursos recebidos mediante contratação direta emergencial, sob a alegação de falta de tempo suficiente para realizar a licitação sem comprometer o prazo de execução do objeto. Tal conduta, além de ilegal, geralmente dá origem a um superfaturamento, já que a proposta do contratante não decorre de um processo concorrencial.

Assim, como medida específica para delimitar cada vez mais as possíveis brechas para eventual prática de superfaturamento por parte dos convenientes, o Governo Federal incluiu no ordenamento jurídico, a partir da Medida Provisória nº 1.626-50, de 13 de março de 1998, que, após sucessivas reedições e convalidações, culminou com a promulgação da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001 (BRASIL, 2001a), um dispositivo específico que obriga os órgãos e entidades concedentes a realizarem análise de custos previstos em plano de trabalho de convênio, conforme se vê no artigo 35, §1º, desta Lei, abaixo transcrito:

Art. 35. Os órgãos e as entidades da Administração direta e indireta da União, ao celebrarem compromissos em que haja a previsão de transferências de recursos financeiros, de seus orçamentos, para Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecerão nos instrumentos pactuais a obrigação dos entes recebedores de fazerem incluir tais recursos nos seus respectivos orçamentos.

§ 1º Ao fixarem os valores a serem transferidos, conforme o disposto neste artigo, 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.

§ 2º Os órgãos e as unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal zelarão pelo cumprimento do disposto neste artigo, e, nos seus trabalhos de fiscalização, verificarão se o objeto pactuado foi executado obedecendo aos respectivos projeto e plano de trabalho, conforme convencionado, e se a sua utilização obedece à destinação prevista no termo pactual.

§ 3º Os órgãos e as unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, ao desempenhar o seu trabalho, constatando indícios de irregularidades, comunicarão ao Ministro supervisor da unidade gestora ou entidade e aos respectivos órgãos de controle interno e externo dos entes

recebedores para que sejam tomadas as providências de suas competências.

§ 4º Quando ocorrer prejuízo à União, os órgãos e as unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal adotarão as providências de sua competência, previstas na legislação pertinente, com vistas ao resarcimento ao erário. [grifo não consta do original] (BRASIL, 2001a).

Esse dispositivo legal, que vem sendo citado nas leis de diretrizes orçamentárias da União, deixa claro que o gestor do órgão conveniente deverá cumprir o objeto conveniado dentro do limite de custos que foi aprovado pelo órgão concedente, sob pena de incidir na prática de superfaturamento e ter que responder, solidariamente com o contratado, pelos prejuízos causados ao erário (artigo 25, §2º, da Lei nº 8.666/93).

No caso específico de obras e serviços de engenharia executados com recursos dos Orçamentos da União, as próprias leis de diretrizes orçamentárias já vêm trazendo um limitador (ou critério de aceitabilidade) para os correspondentes custos unitários de materiais e serviços, ao fixarem que estes não poderão ser superiores “à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido pela Caixa Econômica Federal, que deverá disponibilizar tais informações na internet” (artigo 115 da Lei nº 11.439/2006 (BRASIL, 2006a) e da Lei nº 11.514/2007 (BRASIL, 2007c)), sendo que somente em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente, poderão os respectivos custos ultrapassar o limite fixado, sem embargo de que esses atos sejam objeto de avaliação pelos órgãos de controle interno e externo.

Convém aqui destacar que uma das importantes atribuições da comissão de licitação durante o processo de seleção de uma proposta que melhor atenda ao interesse público é exatamente a verificação da conformidade de cada proposta apresentada

[...] com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes

no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis (inciso IV do art. 43 da Lei nº 8.666/93).

Quanto a esse procedimento, o TCU já decidiu inclusive que a “compatibilidade dos preços propostos com os praticados no mercado, após verificação, deve ser registrada em ata” (Decisão nº 35/1996 - Primeira Câmara, DOU de 18/03/1996 - Página 4574 *apud* MENDES, 2005, p. 43), e isso tem por objetivo precípuamente evitar a contratação por preços exorbitantes ou inexequíveis, que conduzirão posteriormente ao superfaturamento ou à paralisação do respectivo contrato.

Havendo superfaturamento, todos os membros da comissão de licitação poderão ser responsabilizados solidariamente com a empresa contratada e com a autoridade que tiver homologado o certame, “*salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão*” (artigo 51, §3º, da Lei nº 8.666/93). A esse respeito assim se expressou o Ministro-Substituto do TCU Marcos Bemquerer Costa no Voto que fundamenta o Acórdão nº 509/2005 - Plenário:

Segundo o art. 6º, inciso XVI, da Lei n.8.666/1993, cabe à comissão receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos à licitação e ao cadastramento de licitantes, devendo o julgamento ser processado com observância das disposições do art. 43, inciso IV, da citada Lei, ou seja, deverá ser verificada a conformidade de cada proposta com os preços correntes de mercado. Ainda que se que admita que [...] exista um setor responsável pela pesquisa de preços de bens e serviços a serem contratados pela administração, a Comissão de Licitação, bem como a autoridade que homologou o procedimento licitatório, não estão isentos de verificar se efetivamente os preços ofertados estão de acordo com os praticados a teor do citado artigo. (BRASIL, 2005g).

Observe-se que essa verificação de conformidade das propostas deve ser amparada também nos critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global, os quais, por sua vez, devem estar obrigatoriamente previstos no edital da licitação, conforme prescrevem o *caput* e o inciso X do artigo 40 da Lei nº 8.666/93. De igual

forma, deve a autoridade competente, nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, instruir o processo correspondente com a justificativa do preço (artigo 26, parágrafo único, inciso III, da mesma Lei).

Quando esses procedimentos são descumpridos ou ignorados, abrem-se as portas para os grandes problemas de uma contratação, entre eles o de superfaturamento, conforme bem destacado pelo Ministro-Substituto do TCU Augusto Sherman Cavalcanti no Voto condutor da Decisão nº 1.054/2001 – Plenário:

12. A experiência da fiscalização de obras públicas demonstra que são recorrentes situações como a descrita, que envolvem a conjugação dos seguintes fatores: má qualidade do projeto básico; falta de definição de critérios de aceitabilidade de preços unitários; contratação de proposta de menor preço global, compatível com a estimativa da Administração, mas com grandes disparidades nos preços unitários, alguns abaixo dos preços de mercado - justamente os de maiores quantitativos no projeto básico - e outros muito acima dos preços de mercado, de pouca importância no projeto básico; e, finalmente, o aditamento do contrato com o aumento dos quantitativos dos itens de preços unitários elevados e a diminuição dos quantitativos dos itens de preços inferiores. Os aditivos, normalmente, respeitam o limite legal de 25% para acréscimos contratuais.

13. O resultado dessa equação são obras interrompidas antes de seu término, na medida em que não mais podem ser aditadas, incapazes de proporcionar o esperado retorno à população, e executadas a preços superfaturados, tudo isso sob o manto de uma licitação aparentemente correta, em que supostamente houve competição, tendo sido adjudicada à licitante de melhor proposta, e executada com aparente respeito à legislação.

14. O nó de toda a questão reside, a meu ver, no descumprimento ou, com vêrias pelo neologismo, no “mal-cumprimento” [sic] de comandos da Lei de Licitações por parte de órgãos licitantes em geral [...]. (BRASIL, 2002a).

Essa preocupação com a disparidade nos preços unitários se vê mais assente nos casos de contratação por preço global, quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total (artigo 6º, VIII, alínea “a”, da Lei nº 8.666/93), ou seja, quando “*o pagamento deve ser efetuado após a conclusão dos serviços ou etapas definidos em cronograma físico-financeiro, por exemplo: fundações, estrutura, concretagem da laje, cobertura, revestimento, pintura e outras etapas*” (BRASIL, 2006, p. 57). Nesses casos, em que o critério de aceitabilidade das propostas resume-se ao preço global, devem ser exigidos

[...] cuidados especiais com qualquer Termo Aditivo que altere as

quantidades inicialmente previstas nas planilhas de preço, pois uma mudança significativa de quantidade de item cujo preço estava acima do mercado, mas que era compensada por outros, gera desequilíbrio financeiro do contrato, ocasionando o superfaturamento da obra. (AGUIAR et al., 2004, p. 55).

Esses cuidados visam evitar principalmente a ocorrência de um procedimento vicioso denominado “jogada de planilha”, segundo o jargão de elaboradores de propostas para licitações, que consiste no aumento de quantitativos de alguns itens da planilha da obra que estavam com sobrepreço e na diminuição de quantitativos de outros com preços reduzidos ou inexequíveis, aproveitando-se de projetos básicos mal elaborados.

Por derradeiro, é importante frisar que a origem de um superfaturamento não se restringe apenas à hipótese de altos preços originais de um contrato. Pode ocorrer situação em que, apesar de o preço original estar compatível com o de mercado, a aplicação de índices de reajustamento inadequados ao longo de anos passa a corroer essa compatibilidade, dando origem a preços contratados superiores aos devidos.

Exemplo disso pode ser constatado no Relatório e Voto que fundamentam o Acórdão TCU nº 3549/2006 - Primeira Câmara (BRASIL, 2006v), que julga o caso de escolha irregular do índice INCC col. 35 publicado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), aplicável a edificações, em vez do Índice de Custo de Obras Portuárias — Enrocamento, também publicado pela FGV na coluna 43 da Revista Conjuntura Econômica (INCC col. 43 FGV), para reajustar o preço dos insumos utilizados numa obra de construção de molhe, composta de 92% dos serviços de enrocamento (fornecimento, seleção, carga, transporte e lançamento de pedras).

O índice escolhido à época pelas partes contratantes (coluna 35 da FGV) não refletia e nem reflete a variação de custo de obras de enrocamento, mas sim de custos de insumos de obras de edificação, como cimento, pintura, elevador,

instalações elétricas, instalações hidráulicas, ferro e outros, os quais não eram utilizados no tipo de obra objeto do contrato analisado.

Além disso, nesse mesmo caso, o TCU detectou um erro na adoção do marco inicial para incidência do índice substituto, que havia gerado uma dupla contagem de reajuste. O TCU, assim, concluiu pela existência de **superfaturamento** nos preços, o que determinou o julgamento pela irregularidade das contas e a condenação solidária dos responsáveis ao pagamento dos débitos apurados.

## 5.5 O desvio de recursos

Quando os recursos do órgão ou entidade concedente são repassados para um município conveniente, tais recursos deverão ser mantidos numa conta bancária específica, conforme exigência prevista no artigo 7º, inciso XIX, da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a), e somente poderão ser sacados para pagamento de despesas relacionadas à execução do objeto descrito no plano de trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, sendo que essa movimentação, nos termos do *caput* do artigo 20 da mesma IN, deverá ser realizada exclusivamente por meio de

cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fiquem identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor. (BRASIL, 1997a).

Por sua vez, o pagamento dessas despesas somente deverá ocorrer após o regular procedimento de **liquidação**, o qual, nos termos do artigo 63 da Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964), consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, com a apuração da origem e do objeto do que se deve pagar, da importância exata a pagar e da identificação do credor para que seja extinta a obrigação, tendo por base o contrato, ajuste ou acordo celebrado com esse credor, a nota de empenho

previamente emitida, e os comprovantes originais fiscais ou equivalentes de entrega do material ou de prestação efetiva do serviço, tais como notas fiscais, faturas e boletins de medição devidamente atestados por servidor competente. Deve ser ressaltado que esse último procedimento, chamado “atesto”,

[...] nada mais é do que uma declaração do recebedor dos bens ou serviços, datada e com identificação do signatário. Destaque-se que o atesto de recebimento deve ser realizado por pessoa outra que não o gestor. (AGUIAR et al., 2004, p. 27).

De extrema importância também as lições trazidas por Aguiar et al. (2004, p. 27) quanto à necessidade de o gestor estabelecer outros nexos entre os recursos conveniados e os documentos de despesa. Segundo os autores, a aquisição de bens deve estar respaldada por registros contábeis e extracontábeis de movimentação de entrada no almoxarifado e respectiva saída quando redistribuído ou utilizado, com a identificação da pessoa ou do setor requisitante, assim como para fins de inventário, quando for o caso de bens permanentes. No caso de obras e serviços de engenharia, também se faz necessária a existência de documentos de medição, diário de obra, projetos básico e executivo e termos de recebimento provisório e definitivo, sendo que tais documentos devem manter perfeita correlação com os valores e as datas das notas fiscais, dos recibos e dos saques evidenciados nos extratos bancários.

Além disso, todos esses documentos comprobatórios da execução das despesas, inclusive nota de empenho, deverão ser “*devidamente identificados com referência ao título e número do convênio*” (*caput* do artigo 30 da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a)), e tal exigência tem por finalidade deixar patente a correlação entre os recursos do convênio e essa documentação, o que dificultaria a utilização desta para a comprovação de aplicação de recursos oriundos de outras fontes.

Quanto à guarda dessa documentação, o próprio artigo 30 dessa IN, em

seus parágrafos 1º e 2º, exige que ela seja mantida em boa ordem no próprio local em que foram contabilizadas, ou seja, nas dependências da Prefeitura, ainda que esta se utilize de serviços de contabilidade de terceiros, e pelo prazo de 5 (cinco) anos a contar da data da aprovação da prestação ou tomada de contas do gestor do órgão ou entidade concedente, relativa ao exercício da concessão. Esclareça-se, assim, que esse prazo se inicia a partir da data da sessão de julgamento, pelo Tribunal de Contas da União, das contas do órgão ou entidade concedente relativas ao exercício em que ocorreu o repasse, e não da data de aprovação da prestação de contas do convênio pelo órgão concedente (BITTENCOURT, 2005, p. 83).

A caracterização do **desvio de recursos** ocorre, portanto, quando algum desses procedimentos são ignorados pelo executor do convênio, dando origem a 4 (quatro) subespécies de irregularidade: falta de conciliação entre os débitos em conta e os pagamentos efetuados; ausência de documentação comprobatória das despesas ou utilização de documentação inidônea; realização de pagamento sem a contraprestação em bens e serviços; e não devolução do saldo de recursos, inclusive rendimentos de aplicação financeira.

#### **5.5.1 Falta de conciliação entre os débitos em conta e os pagamentos efetuados**

Trata-se de situação que ocorre basicamente quando o gestor promove a transferência de recursos da conta específica para uma outra conta corrente, ainda que da própria Prefeitura, a exemplo da conta do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), impossibilitando, a partir daí, a correlação entre os recursos do convênio e os pagamentos efetuados com cheques emitidos dessa última conta, ou quando simplesmente os cheques emitidos da conta específica não demonstram

compatibilidade entre as datas e os valores dos documentos fiscais, dos recibos ou de outro meio de prova utilizados para comprovação da aplicação dos recursos.

#### **5.5.2 Ausência de documentação comprobatória das despesas ou utilização de documentação inidônea**

Tal fato se vê caracterizado quando, ainda que existente o objeto descrito no plano de trabalho, o conveniente deixa de apresentar ao órgão concedente dos recursos, ao órgão de controle interno ou ao Tribunal de Contas da União, quando requisitado a fazê-lo, os documentos comprobatórios de execução da despesa, ou apresenta documentos inidôneos, a exemplo de notas fiscais falsas, recibos ou contratos fraudulentos e cheques nominativos à própria Prefeitura.

Exemplo dessa irregularidade pode ser encontrado nos Acórdãos TCU nº 2827/2006 - Segunda Câmara (BRASIL, 2006s) e nº 1440/2006 – Plenário (BRASIL, 2006j), sendo que neste último há relato de inexistência dos comprovantes de pagamento das despesas realizadas, tais como recibos e notas fiscais emitidas pela empresa contratada, além de a empresa apontada pelo responsável como a executora da obra ter declarado que não participara do certame licitatório e nem contratara com a Prefeitura a construção das obras, sem falar na ausência de correspondência entre os saques efetuados na conta corrente do convênio e a realização do objeto ajustado e no fato de o beneficiário dos cheques ter sido a própria Prefeitura Municipal.

#### **5.5.3 Realização de pagamento sem a contraprestação em bens e serviços**

Essa situação ocorre quando há ausência de qualquer bem ou serviço em contraprestação ao pagamento, apesar de documentos que o fundamentem.

Trata-se de irregularidade cuja constatação se dá geralmente mediante inspeção física do concedente ou dos órgãos de controle, e que não se confunde com o desvio de finalidade, em que, embora não executado o bem ou serviço objeto do convênio, há a execução de outro objeto em seu lugar.

Exemplo dessa irregularidade pode ser observado no Acórdão TCU nº 294/2005 – Plenário (BRASIL, 2005c), que trata de um caso de inexecução de pavimentação de rua do município indicada no plano de trabalho, constatada pela inspeção *in loco* realizada pelo órgão repassador dos recursos, apesar de constar das notas fiscais apresentadas o atesto da execução dos serviços.

#### **5.5.4 Não devolução do saldo de recursos, inclusive rendimentos de aplicação financeira**

O saldo dos recursos transferidos não aplicados na execução do objeto, inclusive rendimentos de aplicação financeira, deve ser devolvido mediante GRU em favor do concedente, quando no mesmo exercício de sua liberação, ou em favor da Secretaria do Tesouro Nacional, quando o saldo dos recursos não utilizados for referente a exercício(s) anterior(es), nos termos do artigo 28, § 3º, da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a), no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias a contar da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio (artigo 21, §6º, da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a)).

Observe-se que o valor a ser devolvido comprehende os rendimentos de aplicação financeira referentes ao período entre a data da liberação do recurso e a data de sua utilização, no caso de não haver comprovação de seu emprego na consecução do objeto durante o lapso temporal, ainda que não tenha sido feita aplicação financeira, conforme prescreve o artigo 7º, inciso XIV, da IN/STN nº 01/97

(BRASIL,1997a).

Essa devolução de rendimentos compreende também aquela situação em que há diversos saques da conta específica para aplicação em finalidade diversa da prevista no plano de trabalho e posteriores depósitos em quantias de mesmo valor nominal.

Vale lembrar também que o comprovante de recolhimento do saldo deve integrar a prestação de contas devida, conforme visto na seção 5.1 acima. Não havendo o recolhimento, estará caracterizada uma grave irregularidade motivadora de instauração de TCE, dada a presunção de desvio de recursos do convênio.

## **5.6 A impugnação de despesas**

Existem despesas que são vedadas pela IN/STN nº 01/97 (BRASIL,1997a) ou pelas leis de diretrizes orçamentárias vigentes na data da celebração do convênio, e que, se executadas, conduzem à sua impugnação pelo órgão concedente ou pelos órgãos de controle, devendo o gestor faltoso providenciar o retorno do montante despendido à conta específica atualizado monetariamente sob pena de ter que responder a um processo de tomada de contas especial (artigo 38, II, alínea “d”, da IN/STN nº 01/97 (BRASIL,1997a)).

A primeira situação de impugnação de despesa decorre de sua **realização em data anterior ou posterior à vigência do convênio** (artigo 8º, V, da IN/STN nº 01/97 (BRASIL,1997a)). Quando a despesa é realizada em data posterior à vigência, sem caracterização de outra irregularidade mais grave, a falta é muitas vezes relevada se não houver um distanciamento temporal relevante, já que um prévio pedido de prorrogação da vigência poderia tê-la sanado facilmente. Problema

maior, no entanto, ocorre quando o gestor tenta comprovar a aplicação dos recursos com despesas executadas anteriormente à vigência da avença. A respeito da gravidade dessa conduta, Aguiar et al. assim expõem:

Já nos deparamos com casos em que o gestor, ao receber os recursos de um determinado convênio, já havia executado todo seu objeto com recursos próprios, tendo remetido os documentos de execução dessa despesa em sua prestação de contas. Considerando que os documentos não se referiam à vigência do convênio, não foram aceitos.

Esse procedimento pode implicar na presunção de má-fé do gestor, sob o pressuposto de que, propositalmente, propôs e recebeu recursos para executar objeto que já planejava realizar com recursos próprios, ou mesmo, já se encontrava realizado. (AGUIAR et al., 2004, p. 33).

Quando ocorre tal situação de despesa anterior à vigência, o gestor inevitavelmente tentará ressarcir os cofres do município com os recursos federais, e aí acabará também cometendo a irregularidade de desvio de recursos, já descrita na seção 5.5 acima.

Também são **impugnáveis** despesas com **taxa de administração**, de gerência ou similar, com **taxas bancárias**, com multas, juros ou correção monetária e **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 públicos (artigo 8º, I, II, VII e IX, da IN/STN nº 01/97 (BRASIL,1997a)).

Taxa de administração não é permitida em razão da própria natureza do convênio, que pressupõe o interesse recíproco e o regime de mútua cooperação entre os partícipes para a execução do objeto, não sendo cabível, portanto, a remuneração do convenente, por meio de percentual do recurso recebido (taxa), para administrar a execução do objeto.

Taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária decorrentes de atrasos nos pagamentos também são vedados, porque não contribuem para a execução do objeto e podem ser evitados com um adequado planejamento

financeiro. Porém, se ocorrerem “em razão da intempestividade nos repasses acordados, isso deve ser esclarecido, na época oportuna, aos órgãos de controle” (AGUIAR et al., 2004, p. 34).

De igual forma, ressalvadas as exceções mencionadas acima, também não são admitidas com recursos federais despesas para a publicidade do governo do gestor conveniente, que estará sujeito a aplicação de multa pelo TCU, ainda que venha a proceder à devolução do recurso (AGUIAR et al., 2004, p. 35).

**Está vedada também despesa com consultoria ou assistência técnica prestada por servidor ou empregado público**, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta. Essa vedação está presente não só no artigo 8º, inciso II, da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a), como também anualmente nas leis de diretrizes orçamentárias, a exemplo do que consta do artigo 31, VIII, da Lei 11.439/2006 (BRASIL, 2006a) e do artigo 25, VIII, da Lei nº 11.514/2007 (BRASIL, 2007c), isso sem falar no artigo 167, X, da CF c/c o artigo 25, §1º, III, da LRF, que vedam “*a transferência voluntária de recursos [...] para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*”. Tal vedação se justifica pelo fato de que, havendo servidores ou empregados dos órgãos/entidades partícipes do convênio que possam desempenhar estas atividades de consultoria, não se justificaria a contratação, pois os servidores já seriam remunerados pelo poder público para essa finalidade.

Por fim, **veda-se também despesa com clubes e associações de servidores** ou quaisquer outras entidades congêneres (artigo 8º, inciso VIII, da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a), artigo 31, VII, da Lei 11.439/2006 (BRASIL, 2006a) e do artigo 25, VII, da Lei nº 11.514/2007 (BRASIL, 2007c)), excetuadas creches e escolas para o atendimento pré-escolar, considerando que tal despesa

atenderia a fins particulares da corporação e não ao interesse público da comunidade.

### **5.7 O atingimento parcial dos objetivos avençados**

Um convênio ou contrato de repasse, conforme já visto, constitui um importante meio para atingimento de objetivos previstos nos programas de trabalho constantes do Orçamento da União, e esses objetivos, com suas respectivas metas, devem estar detalhados em um plano de trabalho previamente elaborado pelo convenente e aprovado pelo concedente como requisito para a celebração da avença, tudo conforme exigido no artigo 2º da IN/STN nº 01/97 (BRASIL,1997a).

É o grau de atingimento desses objetivos pactuados que, em verdade, dirá se o gasto público realizado foi eficaz e efetivo, ou seja, se gerou alcance das metas traçadas e se trouxe real impacto positivo sobre a comunidade.

Por essa razão, não é à toa que o documento introdutório de uma prestação de contas de convênio deve ser o relatório de cumprimento do objeto, em que o executor se manifesta sobre o alcance dos objetivos anteriormente traçados no plano de trabalho e sobre os benefícios alcançados (vide seção 5.1 acima).

De igual forma, o concedente dos recursos, ao receber a prestação de contas do convênio, também vai concentrar sua atenção no grau de cumprimento dos objetivos e das metas físicas pactuados por meio de parecer do setor técnico competente, que poderá se valer de laudos de vistoria ou de informações obtidas junto a autoridades públicas do local de execução do convênio (artigo 31, §1º, I, da IN/STN nº 01/97 (BRASIL,1997a)).

Quando esses objetivos pactuados não são atingidos na integralidade e o gestor convenente não apresenta justificativas satisfatórias, dá-se origem a uma

irregularidade grave passível de apuração e julgamento por meio de TCE, nos termos do artigo 38, II, alínea "b", da referida IN.

Observe-se, por exemplo, o caso apreciado pelo TCU por meio do Acórdão nº 2328/2006 - Primeira Câmara (BRASIL, 2006r), em que o gestor do município convenente havia comprometido a eficácia e a efetividade do programa do governo federal de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes de Risco Nutricional, uma vez que os documentos constantes da prestação de contas indicavam a aquisição de 1.639 kg de leite aquém do previsto e 4.240 latas de óleo de soja além do estimado. No Voto que fundamenta o referido Acórdão, assinalou o Relator do processo, Ministro Guilherme Palmeira, que o gestor

[...] forneceu os alimentos por período inferior (apenas quatro meses) ao considerado satisfatório pelas Normas Operacionais Básicas do Programa "Leite é Saúde", ou seja, seis meses para reverter o quadro de carência nutricional e três meses para manutenção, deixando, assim, de cumprir o objeto do programa. Além disso, aquele gestor adquiriu alimentos em quantitativos diferentes dos tidos como suficientes para o atendimento à clientela indicada no plano de trabalho integrante do convênio em foco, pelo prazo estipulado nas aludidas normas operacionais. (BRASIL, 2006).

Nada obstante, o TCU entendeu que não ficou configurada a ocorrência de débito ante a ausência de desvio de recursos e restringiu a punição do gestor à aplicação de multa.

Contudo, em algumas outras situações, como a encontrada no recente Acórdão TCU nº 3036/2007 - Primeira Câmara, (BRASIL, 2007k), o atingimento parcial dos objetivos implica a devolução dos recursos correspondentes.

O Tribunal apreciou, nesse caso, irregularidades na execução de Contrato de Repasse celebrado entre a União, por intermédio da Caixa Econômica Federal e um município sergipano, tendo por objetivo a perfuração e instalação de três poços artesianos, recuperação de 1,5km de estradas vicinais, recuperação de instalações hidrossanitárias em um povoado e construção de uma olaria em outro, ações inseridas no escopo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

(PRONAF).

O ex-prefeito foi citado pela impossibilidade de utilização da olaria construída por falta de matéria-prima no local, caracterizando ato antieconômico resultante de falta de planejamento. Na ocasião do julgamento, o Relator do processo, Ministro Marcos Vinícius Vilaça, ressaltou em seu Voto que

Além da incoerência demonstrada pelo responsável, fica clara a inexistência de um planejamento adequado, baseado em estudos técnicos que assegurassem o fornecimento de argila e atestassem a viabilidade técnica de exploração da área de 6.500 m<sup>2</sup>. Essa avaliação técnica simplesmente não foi realizada. Dessa forma, resta caracterizado o descaso do gestor municipal, ao aplicar recursos públicos em um projeto cuja viabilidade técnica e econômica sequer fora avaliada. Não surpreende, portanto, que o projeto não tenha gerado qualquer benefício à comunidade local. Nessa perspectiva, contrariamente ao posicionamento defendido pelo Ministério Público junto ao TCU, penso que o débito correspondente deve ser atribuído ao ex-Prefeito, por sua conduta negligente, que resultou no emprego indevido de recursos públicos. (BRASIL, 2007).

Esse é mais um exemplo de que não basta apenas despender o dinheiro público, é preciso atingir objetivos e alcançar resultados satisfatórios para a população-alvo, fato que exige planejamento e responsabilidade do gestor na aplicação dos recursos que lhe são confiados.

## 6 CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE

### CELEBRADOS COM OS MUNICÍPIOS SERGIPANOS

O Estado de Sergipe, com uma população recenseada e estimada em 2007 de 1.939.426 habitantes, é composto por 75 (setenta e cinco) municípios, contribuindo a Capital, Aracaju, com 26,82% desse contingente populacional, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2007).

Para atender às necessidades de suas respectivas populações a partir de recursos oriundos do Orçamento da União, as prefeituras desses municípios celebraram, no período entre 1º de janeiro de 1996 a 22 de dezembro de 2007, convênios ou contratos de repasse com órgãos e entidades federais no montante de R\$ 470.643.373,99 (quatrocentos e setenta milhões, seiscentos e quarenta e três mil, trezentos e setenta e três reais, noventa e nove centavos), dos quais R\$ 373.030.392,17 (trezentos e setenta e três milhões, trinta mil, trezentos e noventa e dois reais, dezessete centavos) chegaram a ser efetivamente liberados, de acordo com dados obtidos na página eletrônica da CGU na internet (<http://www.cgu.gov.br/convenios>).

Convém esclarecer que, com a edição da Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998 (BRASIL, 1998), o Governo Federal iniciou a sistemática das transferências legais automáticas para os programas de natureza continuada, passando os recursos a ser descentralizados sem a “sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta-corrente específica” (artigo 2º). Os programas pioneiros nessa sistemática foram o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Esse fato, de certa forma, provocou uma redução no número de convênios firmados, que

passaram a ser destinados aos projetos de duração certa.

A totalização dos valores conveniados com cada uma das prefeituras dos municípios sergipanos no período de 1º de janeiro de 1996 a 22 de dezembro de 2007, bem como do número de convênios ou contratos de repasse celebrados consta do Quadro 1 abaixo:

<b>Período de referência: 01/01/1996 a 22/12/2007</b>					
Município	Nº de convênios*	Valor Conveniado (R\$)	Valor Liberado (R\$)	% nº de convênios	% valor liberado
Amparo de São Francisco	7	321.411,66	274.145,96	0,24%	0,07%
Aquidabã	32	6.320.923,03	5.716.670,18	1,12%	1,53%
Aracaju	192	146.091.119,18	114.474.468,26	6,71%	30,69%
Arauá	42	3.844.351,09	3.028.747,88	1,47%	0,81%
Areia Branca	39	3.098.448,03	2.600.748,14	1,36%	0,70%
Barra dos Coqueiros	47	4.541.826,39	2.953.198,61	1,64%	0,79%
Boquim	65	9.226.876,27	5.554.615,27	2,27%	1,49%
Brejo Grande	39	3.285.884,40	2.796.735,73	1,36%	0,75%
Campo do Brito	53	6.109.445,11	5.400.393,25	1,85%	1,45%
Canhoba	13	885.272,80	823.228,30	0,45%	0,22%
Canindé de São Francisco	23	2.605.336,35	1.951.754,21	0,80%	0,52%
Capela	41	5.690.303,45	4.732.900,72	1,43%	1,27%
Carira	55	8.082.878,59	5.866.353,21	1,92%	1,57%
Carmópolis	23	1.570.261,58	1.490.261,58	0,80%	0,40%
Cedro de São João	13	1.080.821,20	910.821,20	0,45%	0,24%
Cristinápolis	39	3.064.831,48	2.279.920,93	1,36%	0,61%
Cumbe	30	2.017.434,30	1.888.074,80	1,05%	0,51%
Divina Pastora	17	1.032.901,80	725.395,80	0,59%	0,19%
Estância	56	7.854.609,67	6.232.506,45	1,96%	1,67%
Feira Nova	15	1.093.686,79	904.152,90	0,52%	0,24%
Frei Paulo	20	2.424.231,23	1.372.712,08	0,70%	0,37%
Gararu	45	3.596.863,28	3.065.014,89	1,57%	0,82%
General Maynard	8	263.641,75	180.859,75	0,28%	0,05%
Gracho Cardoso	20	1.371.192,02	913.012,76	0,70%	0,24%
Ilha das Flores	33	2.272.796,64	1.739.353,34	1,15%	0,47%
Indiaroba	67	6.519.080,63	4.949.070,72	2,34%	1,33%
Itabaiana	70	19.324.370,80	16.834.981,02	2,44%	4,51%
Itabaianinha	33	3.155.151,69	2.408.258,17	1,15%	0,65%
Itabi	31	2.268.992,62	1.515.454,97	1,08%	0,41%
Itaporanga d'Ajuda	40	4.416.175,99	4.000.940,79	1,40%	1,07%
Japaratuba	40	4.381.757,58	3.071.226,69	1,40%	0,82%
Japoatã	26	2.815.271,48	1.835.285,30	0,91%	0,49%
Lagarto	88	12.007.418,68	10.185.877,66	3,07%	2,73%
Laranjeiras	44	3.611.314,75	3.172.951,55	1,54%	0,85%
Macambira	47	4.021.682,85	2.811.325,62	1,64%	0,75%

<b>Período de referência: 01/01/1996 a 22/12/2007</b>					
Município	Nº de convênios*	Valor Conveniado (R\$)	Valor Liberado (R\$)	% nº de convênios	% valor liberado
Malhada dos Bois	16	1.058.710,36	1.052.764,36	0,56%	0,28%
Malhador	17	821.282,78	751.548,78	0,59%	0,20%
Maruim	33	3.827.836,64	2.314.552,81	1,15%	0,62%
Moita Bonita	52	7.414.368,57	7.210.564,99	1,82%	1,93%
Monte Alegre de Sergipe	54	6.152.098,27	4.061.800,69	1,89%	1,09%
Muribeca	21	2.166.518,75	1.507.268,08	0,73%	0,40%
Neópolis	46	7.183.596,50	4.242.789,54	1,61%	1,14%
Nossa Senhora Aparecida	40	3.774.485,43	2.903.683,78	1,40%	0,78%
Nossa Senhora da Glória	55	6.833.384,49	5.633.839,49	1,92%	1,51%
Nossa Senhora das Dores	38	7.668.193,59	6.357.202,85	1,33%	1,70%
Nossa Senhora de Lourdes	29	2.135.603,89	1.645.505,92	1,01%	0,44%
Nossa Senhora do Socorro	38	10.139.766,28	6.516.974,96	1,33%	1,75%
Pacatuba	18	1.181.855,61	788.622,87	0,63%	0,21%
Pedra Mole	22	1.840.177,69	1.226.884,69	0,77%	0,33%
Pedrinhas	36	6.057.187,58	5.169.444,83	1,26%	1,39%
Pinhão	27	2.352.234,16	1.930.484,88	0,94%	0,52%
Pirambu	32	2.310.668,23	1.932.602,87	1,12%	0,52%
Poço Redondo	51	6.395.477,78	5.197.875,17	1,78%	1,39%
Poço Verde	74	13.365.895,74	12.724.152,57	2,58%	3,41%
Porto da Folha	58	8.107.142,73	6.355.694,65	2,03%	1,70%
Propriá	32	7.392.117,18	6.881.968,92	1,12%	1,84%
Riachão do Dantas	29	2.447.044,94	1.913.740,44	1,01%	0,51%
Riachuelo	25	1.884.103,74	1.633.716,89	0,87%	0,44%
Ribeirópolis	63	7.792.775,15	5.850.662,04	2,20%	1,57%
Rosário do Catete	21	2.252.812,91	1.883.325,63	0,73%	0,50%
Salgado	29	2.681.742,53	2.250.551,16	1,01%	0,60%
Santa Luzia do Itanhy	30	4.058.534,73	3.306.226,44	1,05%	0,89%
Santa Rosa de Lima	26	2.464.457,56	1.230.610,00	0,91%	0,33%
Santana do São Francisco	19	2.420.402,11	631.539,20	0,66%	0,17%
Santo Amaro das Brotas	27	2.993.948,79	2.223.555,27	0,94%	0,60%
São Cristóvão	59	10.873.224,80	8.630.621,97	2,06%	2,31%
São Domingos	20	1.566.634,55	1.321.949,96	0,70%	0,35%
São Francisco	21	1.684.381,06	1.051.042,28	0,73%	0,28%
São Miguel do Aleixo	24	1.495.260,40	1.349.010,40	0,84%	0,36%
Simão Dias	57	9.272.603,74	8.323.723,99	1,99%	2,23%
Siriri	22	1.389.026,77	1.179.176,09	0,77%	0,32%
Telha	18	1.303.812,55	1.178.376,54	0,63%	0,32%
Tobias Barreto	38	5.576.681,30	5.066.882,80	1,33%	1,36%
Tomar do Geru	49	6.159.007,05	5.566.181,30	1,71%	1,49%
Umbaúba	44	3.879.751,90	3.371.853,38	1,54%	0,90%
<b>TOTAL</b>	<b>2.863</b>	<b>470.643.373,99</b>	<b>373.030.392,17</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

**Quadro 1 - Volume de recursos de convênios federais celebrados com os municípios sergipanos**

Fonte: <http://www.cgu.gov.br/convenios>;

\* O termo "convênios" aqui utilizado também abrange os contratos de repasse.

O Quadro 1 acima também revela que a proporção do volume de recursos recebidos pelo município de Aracaju (30,69%) foi superior à sua participação no contingente populacional do Estado (26,82%), ao passo que a proporção do número de convênios (6,71%) foi bastante inferior, o que confirma a percepção de que os convênios celebrados com a Capital possuem valores bem superiores aos celebrados com os municípios do interior, fato que pode ser explicado pela necessidade de manter serviços de referência no Estado nas áreas de educação, saúde, segurança e turismo, além da necessidade de realizar obras de maior porte para habitação popular e infra-estrutura urbana, a exemplo da novel construção do viaduto do Distrito Industrial, objeto dos contratos de repasse CR.NR.0198343-08 e CR.NR.0211873-11, com valores pactuados de R\$ 7.800.000,00 (sete milhões e oitocentos mil reais) e R\$ 731.250,00 (setecentos e trinta e um mil, duzentos e cinqüenta reais), respectivamente.

Quanto aos municípios do interior, essa mesma comparação entre a proporção do volume de recursos transferidos e do número de habitantes de cada município, pôde ser realizada com a elaboração do Quadro 2 abaixo, no qual foram utilizados os dados da contagem populacional realizada em 2007 (IBGE, 2007) como indicadores da distribuição geográfica da população no Estado nesta última década.

Município	Valor liberado no período de 01/01/1996 e 22/12/2007 (R\$)	% do Valor total liberado	População em 2007 (hab.)	% da população total	Valor liberado/habitante (R\$/hab.)
Amparo de São Francisco	274.145,96	0,07%	2.197	0,11%	124,78
Aquidabã	5.716.670,18	1,53%	19.185	0,99%	297,98
Aracaju	114.474.468,26	30,69%	520.303	26,83%	220,02
Arauá	3.028.747,88	0,81%	11.633	0,60%	260,36
Areia Branca	2.600.748,14	0,70%	16.072	0,83%	161,82
Barra dos Coqueiros	2.953.198,61	0,79%	19.218	0,99%	153,67
Boquim	5.554.615,27	1,49%	24.472	1,26%	226,98
Brejo Grande	2.796.735,73	0,75%	7.760	0,40%	360,40

Município	Valor liberado no período de 01/01/1996 e 22/12/2007 (R\$)	% do Valor total liberado	População em 2007 (hab.)	% da população total	Valor liberado/habitante (R\$/hab.)
Campo do Brito	5.400.393,25	1,45%	16.122	0,83%	334,97
Canhoba	823.228,30	0,22%	3.910	0,20%	210,54
Canindé de São Francisco	1.951.754,21	0,52%	21.806	1,12%	89,51
Capela	4.732.900,72	1,27%	27.913	1,44%	169,56
Carira	5.866.353,21	1,57%	18.965	0,98%	309,33
Carmópolis	1.490.261,58	0,40%	11.911	0,61%	125,12
Cedro de São João	910.821,20	0,24%	5.358	0,28%	169,99
Cristinápolis	2.279.920,93	0,61%	15.867	0,82%	143,69
Cumbe	1.888.074,80	0,51%	3.741	0,19%	504,70
Divina Pastora	725.395,80	0,19%	4.198	0,22%	172,80
Estâncio	6.232.506,45	1,67%	61.368	3,16%	101,56
Feira Nova	904.152,90	0,24%	5.628	0,29%	160,65
Frei Paulo	1.372.712,08	0,37%	12.589	0,65%	109,04
Gararu	3.065.014,89	0,82%	11.606	0,60%	264,09
General Maynard	180.859,75	0,05%	2.773	0,14%	65,22
Gracho Cardoso	913.012,76	0,24%	5.554	0,29%	164,39
Ilha das Flores	1.739.353,34	0,47%	8.598	0,44%	202,30
Indiaroba	4.949.070,72	1,33%	17.089	0,88%	289,61
Itabaiana	16.834.981,02	4,51%	83.161	4,29%	202,44
Itabaianinha	2.408.258,17	0,65%	37.431	1,93%	64,34
Itabi	1.515.454,97	0,41%	4.736	0,24%	319,99
Itaporanga d'Ajuda	4.000.940,79	1,07%	28.131	1,45%	142,23
Japaratuba	3.071.226,69	0,82%	15.450	0,80%	198,78
Japoatã	1.835.285,30	0,49%	13.539	0,70%	135,56
Lagarto	10.185.877,66	2,73%	88.980	4,59%	114,47
Laranjeiras	3.172.951,55	0,85%	23.923	1,23%	132,63
Macambira	2.811.325,62	0,75%	6.295	0,32%	446,60
Malhada dos Bois	1.052.764,36	0,28%	3.658	0,19%	287,80
Malhador	751.548,78	0,20%	11.728	0,60%	64,08
Maruim	2.314.552,81	0,62%	15.150	0,78%	152,78
Moita Bonita	7.210.564,99	1,93%	10.910	0,56%	660,91
Monte Alegre de Sergipe	4.061.800,69	1,09%	13.199	0,68%	307,74
Muribeca	1.507.268,08	0,40%	7.225	0,37%	208,62
Neópolis	4.242.789,54	1,14%	18.909	0,97%	224,38
Nossa Senhora Aparecida	2.903.683,78	0,78%	8.517	0,44%	340,93
Nossa Senhora da Glória	5.633.839,49	1,51%	29.546	1,52%	190,68
Nossa Senhora das Dores	6.357.202,85	1,70%	23.800	1,23%	267,11
Nossa Senhora de Lourdes	1.645.505,92	0,44%	6.280	0,32%	262,02
Nossa Senhora do Socorro	6.516.974,96	1,75%	148.546	7,66%	43,87
Pacatuba	788.622,87	0,21%	12.377	0,64%	63,72
Pedra Mole	1.226.884,69	0,33%	2.774	0,14%	442,28
Pedrinhas	5.169.444,83	1,39%	8.389	0,43%	616,22
Pinhão	1.930.484,88	0,52%	5.590	0,29%	345,35
Pirambu	1.932.602,87	0,52%	8.227	0,42%	234,91
Poço Redondo	5.197.875,17	1,39%	28.969	1,49%	179,43
Poço Verde	12.724.152,57	3,41%	21.083	1,09%	603,53
Porto da Folha	6.355.694,65	1,70%	26.520	1,37%	239,66

Município	Valor liberado no período de 01/01/1996 e 22/12/2007 (R\$)	% do Valor total liberado	População em 2007 (hab.)	% da população total	Valor liberado/habitante (R\$/hab.)
Propriá	6.881.968,92	1,84%	27.629	1,42%	249,08
Riachão do Dantas	1.913.740,44	0,51%	19.019	0,98%	100,62
Riachuelo	1.633.716,89	0,44%	9.087	0,47%	179,79
Ribeirópolis	5.850.662,04	1,57%	15.676	0,81%	373,22
Rosário do Catete	1.883.325,63	0,50%	8.518	0,44%	221,10
Salgado	2.250.551,16	0,60%	18.563	0,96%	121,24
Santa Luzia do Itanhy	3.306.226,44	0,89%	13.041	0,67%	253,53
Santa Rosa de Lima	1.230.610,00	0,33%	3.844	0,20%	320,14
Santana do São Francisco	631.539,20	0,17%	6.596	0,34%	95,75
Santo Amaro das Brotas	2.223.555,27	0,60%	11.652	0,60%	190,83
São Cristóvão	8.630.621,97	2,31%	71.931	3,71%	119,98
São Domingos	1.321.949,96	0,35%	10.128	0,52%	130,52
São Francisco	1.051.042,28	0,28%	2.874	0,15%	365,71
São Miguel do Aleixo	1.349.010,40	0,36%	3.670	0,19%	367,58
Simão Dias	8.323.723,99	2,23%	37.145	1,92%	224,09
Siriri	1.179.176,09	0,32%	7.618	0,39%	154,79
Telha	1.178.376,54	0,32%	2.852	0,15%	413,18
Tobias Barreto	5.066.882,80	1,36%	47.265	2,44%	107,20
Tomar do Geru	5.566.181,30	1,49%	12.877	0,66%	432,26
Umbaúba	3.371.853,38	0,90%	20.562	1,06%	163,98
<b>TOTAIS</b>	<b>373.030.392,17</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.939.426</b>	<b>100,00%</b>	

**Quadro 2 - Comparativo entre volume de recursos federais conveniados e população dos municípios**

Fonte: <http://www.cgu.gov.br/convenios>; <http://www.ibge.gov.br>.

O Quadro 2 acima revela que Moita Bonita, Pedrinhas e Poço Verde foram os 3 (três) municípios interioranos mais beneficiados com recursos federais de convênios em proporção às suas respectivas populações. Foram os únicos que conseguiram obter, no período analisado, uma média de recursos acima de R\$ 600,00 (seiscentos reais) por habitante. No caso de Moita Bonita, por exemplo, isso já podia ser percebido pela comparação entre o percentual de sua participação no montante de recursos recebidos (1,93%), com o percentual de sua população no Estado (de apenas 0,56%). Essa desproporção benéfica para esses municípios é indicativo de uma boa habilidade de seus gestores, ao longo do período analisado,

em apresentar aos órgãos federais concedentes projetos e planos de trabalho alinhados com os programas desenvolvidos pelo Governo Federal.

De forma diversa, os municípios que apresentaram a menor média de recursos por habitante (abaixo de R\$ 100) foram **Nossa Senhora do Socorro, Pacatuba, Malhador, Itabaianinha, General Maynard, Canindé de São Francisco e Santana do São Francisco**. Tal fato faz transparecer certa dificuldade na apresentação de projetos e planos de trabalho que sejam de interesse dos órgãos/entidades federais concedentes, mas essa conclusão perde força com relação aos municípios de Nossa Senhora do Socorro e Canindé de São Francisco.

No caso do município de Nossa Senhora do Socorro, que faz parte da região metropolitana de Aracaju, possui a segunda mais alta densidade populacional do Estado (FRANÇA et al., 2007, p. 115), o que lhe garante uma boa participação na receita oriunda do Fundo de Participação dos Municípios. Além disso, é considerada uma “cidade-dormitório”, já que grande parte de sua população labora e se utiliza dos serviços prestados na Capital, o que diminui a demanda da população em relação aos serviços prestados pelo próprio município.

Já o município de Canindé de São Francisco possui um Produto Interno Bruto per capita entre os 40 maiores do Brasil em razão da relevante receita do Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) advinda da Hidrelétrica de Xingó (INFONET, 2005), o que, de certa forma, possibilita uma menor dependência de recursos de convênios federais para a realização de seus projetos, e, consequentemente, uma menor predisposição a esse tipo de avença.

## **7 TIPIFICAÇÃO DAS IRREGULARIDADES NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS SERGIPANOS**

A proposição de medidas acautelatórias a serem adotadas pelos prefeitos dos municípios sergipanos ao gerirem recursos públicos federais recebidos por meio de convênios ou contratos de repasse, como objetivo geral do presente trabalho, deve ser precedida necessariamente de identificação dos principais tipos de irregularidade que vêm sendo cometidos por esses gestores ao longo de um período de tempo de, no mínimo, 10 (dez) anos. Trata-se da tão conhecida estratégia de prevenir os erros futuros a partir do aprendizado com os erros do passado.

### **7.1 Metodologia**

Para essa identificação dos principais tipos de irregularidade e análise dos resultados encontrados e proposição de medidas preventivas, realizou-se uma pesquisa exploratória e descritiva, de abordagem qualitativa e quantitativa, com natureza de resumo de assunto, utilizando-se o método o indutivo e a técnica de documentação indireta. Tem por objeto a pesquisa bibliográfica de acórdãos do Tribunal de Contas da União decorrentes de processos de tomada de contas especial formalizados em função da constatação de irregularidades cometidas pelos prefeitos sergipanos, quando da gestão de recursos públicos federais repassados aos respectivos municípios mediante convênio ou contrato de repasse.

O recorte epistemológico adotado compreendeu o período de 1997 a 2007, ou seja, foram selecionados acórdãos e decisões pertinentes a processos de TCE julgados nesse período, o que possibilitou a abrangência de convênios e outros

instrumentos congêneres celebrados com municípios sergipanos entre os exercícios de 1986 e 2001 (período de 16 anos aproximadamente).

É mister esclarecer que tais acórdãos foram obtidos na página eletrônica da Corte Federal de Contas (<http://www.tcu.gov.br>) com a utilização do formulário de consulta ali disponibilizado (Figura 1 abaixo), o que possibilitou a realização da pesquisa em meio eletrônico. A extração e análise dos acórdãos foram efetuadas entre os dias 1º e 28 de dezembro de 2007. A única pesquisa bibliográfica em meio impresso que se revelou necessária nessa etapa restringiu-se ao Acórdão TCU nº 604/2007 – Primeira Câmara (BRASIL, 2007g), que demandou a consulta aos autos do respectivo processo (TC nº 002.056/2004-8) nas dependências da Unidade Técnica do Tribunal de Contas da União em Sergipe (Secex/SE) para uma identificação mais precisa dos tipos de irregularidade que foram ali apurados.

**TCU - Portal de Pesquisa Textual - Pesquisa em Formulário - Mozilla Firefox**

Arquivo Editar Exibir Histórico FAVORITOS Ferramentas Ajuda

http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario

Guia rápido Últimas notícias

Google Pesquisa Verificar Opciones

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

**PORTAL DE PESQUISA TEXTUAL**

Pesquisa:

Livre Em Formulário

Sexta-feira, 28 de Dezembro de 2007.

**Pesquisa em Formulário**

**Type:** Acordados

Nº do Documento: [ ] Ano: [ ]

Colegiado: [ ]

Nº do Processo: [ ] Ano: [ ]

Relator: [ ]

Pesquisa Livre: [ ]

Pesquisar Limpar

Documentos por Página: 20

> Em caso de dúvidas, críticas e sugestões, favor entrar em contato: Jurisprudência  
> Requisição atendida em 0.750 segundo(s).

Concluído

**Figura 1 - Formulário eletrônico de consulta à jurisprudência do TCU**

Para a extração, foram adotados dois critérios principais de pesquisa, os quais foram digitados no campo denominado "Pesquisa Livre". Estes critérios principais foram combinados com dois critérios secundários correspondentes ao ano e ao tipo do documento requerido. No campo "Ano", foram digitados progressivamente "1997" a "2007", correspondentes ao período selecionado para a pesquisa; no campo "Tipo de documento", foi selecionado o tipo "Acórdãos" em todos os casos, a partir da lista *drop-down* disponibilizada.

O primeiro critério principal utilizado foi composto pela seguinte expressão lógica: "tomada de contas especial"[emen] e (secex/se ou secex-se ou sergipe)[dmat] e (convênio ou "contrato de repasse") e (municipal ou município)[emen]. Sua finalidade foi possibilitar a captura dos acórdãos proferidos entre 1997 e julho de 1998, considerando que, para as deliberações do Tribunal prolatadas nesse período, as informações dos campos Processo, Relator, Responsáveis, Interessados, Entidade, Quórum, Unidade Técnica e Representante do Ministério Público foram agrupadas num campo genérico denominado "Dados Materiais" (dmat), embora também houvesse o campo chamado "Ementa" (emen), que trazia informações sobre a natureza do processo e o nome da entidade interessada. Da aplicação desse critério foram obtidos 28 (vinte e oito) acórdãos, dos quais foram aproveitados 21 (vinte e um), considerando que foram excluídas da pesquisa as deliberações que haviam sido anuladas, que versavam sobre recurso interposto ou sobre transferências de recursos sem a utilização de convênio ou contrato de repasse.

O segundo critério principal empregado foi composto pela expressão lógica "tomada de contas especial"[natu] e (secex/se ou secex-se ou sergipe)[utec] e

(convênio ou "contrato de repasse") e (municipal ou município)[enti], com o objetivo de exatamente possibilitar a captura dos acórdãos prolatados após julho de 1998, pois a partir desse momento, as informações dos julgados do TCU passaram a ser organizadas em campos específicos, a exemplo dos campos "Natureza" do processo (natu), "Unidade Técnica" (utec) e "Entidade" interessada (enti). Por meio desse critério foram obtidos mais 90 (noventa) acórdãos, dos quais foram selecionados 82 (oitenta e dois), após as exclusões necessárias.

Além disso, como forma de assegurar a captura de outros acórdãos pertencentes ao universo da pesquisa, mas que não atenderiam àqueles dois critérios principais em razão de erro no registro da sigla da unidade técnica do Tribunal em Sergipe (Secex-SE), foi também aplicado o seguinte critério genérico de pesquisa para cada ano de interesse: "*tomada de contas especial*" e (*convênio ou contrato de repasse*) e *sergipe*. Após as exclusões necessárias e desconsideração daqueles já capturados anteriormente, foi obtido apenas mais 1 (um) acórdão de interesse para o presente trabalho (Acórdão 864/2003 - Segunda Câmara), cuja informação do campo "Unidade Técnica" está equivocadamente preenchida como "SECEX/PE" em lugar de "SECEX/SE". Com isso, a amostra da pesquisa abrangeu os 104 (cento e quatro) acórdãos selecionados.

O instrumento utilizado para registro dos 10 (dez) tipos principais de irregularidade encontrados nesses acórdãos, segundo a classificação de tipos e descrição efetuadas no capítulo 5 acima, foi o **formulário eletrônico**, cujo modelo está reproduzido no Quadro 3 abaixo. Assim, para cada acórdão selecionado, foram preenchidos os seguintes dados:

- acórdão do TCU analisado, cujo registro seguiu a forma padrão utilizada pelo Tribunal para identificação interna de suas deliberações,

a saber: **AC-nnnn-tt/aa-C**, onde “AC” indica acórdão; “nnnn”, o número do acórdão; “tt”, o número da ata; “aa”, o ano; e “C”, o Colegiado que proferiu a deliberação, sendo “P” para Plenário, “1” para Primeira Câmara e “2” para Segunda Câmara. Essa forma de registro possui a vantagem de possibilitar a rápida recuperação do texto do acórdão por meio da página eletrônica do TCU, bastando, para tanto, que essa informação seja preenchida no campo “Pesquisa Livre” do formulário eletrônico de consulta à jurisprudência do Tribunal, já mencionado no segundo parágrafo desta seção;

- número do processo de TCE;
- município sergipano, selecionado a partir de uma lista *drop-down* contendo os 75 municípios do Estado de Sergipe;
- convênio ou contrato de repasse; e
- incidência de tipo de irregularidade. Foi marcado um “x” ao lado de cada um dos 10 tipos possíveis de irregularidade causadora de dano à Administração pública federal. Cada tipo recebeu um código (sigla “TI” acrescida de um número de 1 a 10) para facilitar a consolidação de todos os registros em um único quadro.

Acórdão do TCU	Número do processo de TCE	Município Sergipano	Convênio ou Contrato de Repasse
Código do tipo irregularidade	Descrição do tipo de irregularidade		Incidência (marcar x)
TI 1	Omissão no dever de prestar contas		
TI 2	Desvio de finalidade		
TI 3	Não aplicação da contrapartida		
TI 4	Superfaturamento		
TI 5	Falta de conciliação entre os débitos em conta e os pagamentos efetuados		
TI 6	Ausência de documentação comprobatória das despesas ou utilização de documentação inidônea		

TI 7	Realização de pagamento sem a contraprestação em bens e serviços	
TI 8	Não devolução do saldo de recursos, inclusive rendimentos de aplicação financeira	
TI 9	Impugnação de despesas	
TI 10	Atingimento parcial dos objetivos avençados	

**Quadro 3 - Modelo de formulário eletrônico para registro de dados dos acórdãos**

É relevante assinalar também que, embora só tenham sido coletadas informações de acórdãos do TCU proferidos nas sessões de julgamento de processos de tomada de contas especial, tornou-se necessário também, por vezes, consultar complementarmente deliberações do Tribunal mencionadas nesses Acórdãos e proferidas previamente para rejeição de alegações de defesa dos responsáveis e concessão de novo prazo para recolhimento do débito, já que nestas deliberações é que se encontravam melhor descritos os tipos de irregularidade ou a identificação dos convênios relacionados às irregularidades.

## 7.2 Tipificação das irregularidades e análise dos resultados

Após preenchidos os formulários com os dados de identificação de cada um dos 104 acórdãos selecionados e registro dos principais tipos de irregularidade mencionados nos respectivos relatórios e votos que os fundamentam, foi confeccionado o Quadro 4 abaixo, em que estão consolidadas todas as informações de interesse coletadas, ordenadas por ano e número do acórdão, com os tipos de irregularidade representados por seus respectivos códigos.

Ord.	Acórdão do TCU	Número do processo de TCE	Município Sergipano	Convênio ou Contrato de Repasse	Tipo de Irregularidade Incidente (TI)									
					TI 1	TI 2	TI 3	TI 4	TI 5	TI 6	TI 7	TI 8	TI 9	TI 10
1	AC-0036-04/97-1	675.251/1996-6	CANINDÉ DE SÃO FRANCISCO	Convênio nº 283/92 - SUDENE	x									
2	AC-0046-05/97-1	675.237/1995-5	TELHA	Convênio nº 3026/90 - FNDE							x			

Ord.	Acórdão do TCU	Número do processo de TCE	Município Sergipano	Convênio ou Contrato de Repasse	Tipo de Irregularidade Incidente (TI)									
					TI 1	TI 2	TI 3	TI 4	TI 5	TI 6	TI 7	TI 8	TI 9	TI 10
3	AC-0068-07/97-1	675.247/1996-9	RIACHÃO DANTAS DO	Convênio nº 438/91 - MAS			x							x
4	AC-0077-08/97-1	675.236/1995-9	ARACAJU	Convênio nº 636/92 - FNDE					x					x
5	AC-0086-09/97-1	699.002/1995-8	ARACAJU	Convênio nº 635/92 - FNDE	x	x								
6	AC-0106-11/97-1	675.257/1996-4	ARACAJU	Convênio nº 1582/88 - MINTER					x			x	x	x
7	AC-0123-12/97-1	675.248/1996-5	SÃO MIGUEL DO ALEXIO	Portaria nº 307/91 - MAS	x									
8	AC-0147-15/97-1	699.004/1995-0	NOSSA SENHORA DO SOCORRO	Convênio nº 446/87 - MINTER		x		x	x					
9	AC-0151-15/97-1	675.279/1996-8	PROPRIÁ	Convênio nº 1574/88 - MINTER	x									
10	AC-0272-25/97-1	675.020/1996-4	ARACAJU	Convênio nº 565/91 - MAS	x									
11	AC-0315-27/97-1	675.157/1996-0	TOBIAS BARRETO	Convênio nº 1330/93 - MBES						x			x	x
12	AC-0334-28/97-1	675.316/1995-2	AQUIDABÃ	Convênio nº 397/94 - MBES	x									
13	AC-0377-30/97-1	675.256/1996-8	PROPRIÁ	convênio nº 1574/88 - MINTER	x									
14	AC-0420-32/97-1	675.182/1995-6	CANINDÉ DE SÃO FRANCISCO	Convênio nº 568/92 - MIR	x				x					
15	AC-0421-32/97-1	675.204/1996-8	CUMBE	Convênio nº 475/89 - MINTER	x									
16	AC-0514-27/97-2	699.027/1994-2	NEÓPOLIS	Convênio nº 406/87 - MINTER	x									
17	AC-0017-02/98-1	675.206/1996-0	POÇO REDONDO	Convênio nº 77/91 - MAS	x									
18	AC-0018-02/98-1	675.245/1996-6	PACATUBA	Convênio nº 183/91 - LBA	x									
19	AC-0094-06/98-1	675.057/1996-5	POÇO REDONDO	Convênio nº 83/87 - LBA	x									
20	AC-0229-20/98-2	675.247/1997-7	TOBIAS BARRETO	Convênio nº 1166/94 - FNDE	x									
21	AC-0234-13/98-1	675.256/1995-0	CANINDÉ DE SÃO FRANCISCO	Convênio nº 5203/93 - FNDE						x				
22	AC-0348-32/98-2	675.235/1997-9	UMBABÃ	Convênio nº 365/94 - MBES	x									
23	AC-0443-37/98-1	675.040/1997-3	PROPRIÁ	Convênio nº 859/87 - MS							x			
24	AC-0473-39/98-1	675.255/1996-1	CUMBE	Convênio nº 1626/89 - MINTER								x		
25	AC-0481-42/98-2	675.236/1997-5	CANINDÉ DE SÃO FRANCISCO	Convênio nº 1454/89 - MINTER	x									
26	AC-0482-42/98-2	675.237/1997-1	CANINDÉ DE SÃO FRANCISCO	Convênio nº 1624/89 - MINTER	x									
27	AC-0018-03/99-2	675.036/1998-4	ITABI	Portaria nº 307/91 - MAS	x									
28	AC-0019-03/99-2	675.200/1997-0	MALHADOR	Convênio nº 2976/94 - FAE	x									
29	AC-0021-03/99-2	675.214/1997-1	NOSSA SENHORA DA GLÓRIA	Convênio nº 187/86 - MINTER	x									
30	AC-0022-03/99-2	675.238/1997-8	MALHADA DOS BOIS	Convênio nº 1442/89 - MINTER	x									
31	AC-0028-04/99-1	675.210/1996-8	CUMBE	Convênio nº 1580/89 - MINTER	x				x	x			x	x
32	AC-0030-04/99-2	675.159/1997-0	TOBIAS BARRETO	Convênio nº 577/87 - MINTER	x				x					
33	AC-0050-06/99-1	675.205/1996-4	CUMBE	Convênio nº 1.500/89 - MINTER	x				x				x	x
34	AC-0051-06/99-1	675.274/1996-6	SÃO CRISTÓVÃO	Convênio nº 893/88 - MINTER	x				x					
35	AC-0126-11/99-1	675.250/1996-0	SÃO CRISTÓVÃO	Convênio nº 864/88 - MINTER	x				x					
36	AC-0361-34/99-1	699.025/1994-0	ARACAJU	Convênio nº 10-0598/87 - SEAC					x					x
37	AC-0378-36/99-1	699.014/1994-8	AREIA BRANCA	Convênio nº 1008/87 - CEF	x	x								
38	AC-0248-15/00-2	675.207/1997-5	CEDRO DE SÃO JOÃO	Convênio nº 2979/94 - FAE	x			x	x					
39	AC-0347-21/00-2	675.261/1997-0	SÃO DOMINGOS	Convênio nº 1407/89 - MINTER	x			x	x	x			x	x
40	AC-0456-32/00-2	675.259/1997-5	SÃO DOMINGOS	Convênio nº 1447/89 - MINTER	x				x	x	x	x	x	x

Ord.	Acórdão do TCU	Número do processo de TCE	Município Sergipano	Convênio ou Contrato de Repasse	Tipo de Irregularidade Incidente (TI)									
					TI 1	TI 2	TI 3	TI 4	TI 5	TI 6	TI 7	TI 8	TI 9	TI 10
41	AC-0503-36/00-2	014.888/1999-8	FREI PAULO	Convênio nº 543/96 - FAE	x						x			
42	AC-0671-44/00-2	929.531/1998-1	DIVINA PASTORA	Convênio nº 1352/96 - FNDE	x									
43	AC-0189-32/01-P	675.295/1994-7	LAGARTO	Convênio nº 1093/93 - FAE			x							
44	AC-0321-17/01-1	004.737/1996-2	SANTA LUZIA DO ITANHY	Convênio nº 10/92 - LBA										x
45	AC-0321-17/01-1	004.737/1996-2	SANTA LUZIA DO ITANHY	Convênio nº 115/93 - LBA			x			x		x		x
46	AC-0700-44/01-2	011.998/1999-7	PINHÃO	Subvenção social nº 136/92 - MAS		x								
47	AC-0057-05/02-2	016.168/1999-2	LAGARTO	Convênio nº 3681/95 - FNDE			x							x
48	AC-0485-40/02-2	929.530/1998-5	DIVINA PASTORA	Convênio nº 5164/96 - FNDE	x									
49	AC-0013-01/03-2	016.936/2000-3	CARIRA	Convênio nº 206/95 - FUNASA	x		x			x	x	x		x
50	AC-0570-12/03-2	008.424/2000-0	ESTÂNCIA	Convênio nº 403/97 - MMA		x	x			x	x			
51	AC-0864-19/03-2	014.928/1999-0	CARIRA	Convênio nº 2388/96 - FNDE	x							x		
52	AC-1548-33/03-2	002.188/2001-2	ITABAIANA	Convênio nº 4770/94 - FAE			x			x	x			x
53	AC-2309-46/03-2	006.465/1999-4	ARACAJU	Convênio nº 756/97 - SEPRE				x			x	x	x	x
54	AC-1235-31/04-P	013.628/1999-2	ROSÁRIO CATETE	Convênio nº 0001/97 - DFA-SE								x		
55	AC-1235-31/04-P	013.628/1999-2	ROSÁRIO CATETE	Convênio nº 156/97 - FUNASA			x	x						
56	AC-1235-31/04-P	013.628/1999-2	ROSÁRIO CATETE	Convênio nº 2107/98 - FUNASA								x		
57	AC-1235-31/04-P	013.628/1999-2	ROSÁRIO CATETE	Convênio nº 437/97 - FUNASA			x							
58	AC-1797-35/04-2	000.876/2000-2	TOBIAS BARRETO	Subvenção social nº 618/92 - MAS	x	x		x		x	x	x		x
59	AC-2059-40/04-2	005.165/2002-0	SALGADO	Portaria nº 364/98 - MPAS	x									x
60	AC-0058-03/05-P	009.357/2001-9	SALGADO	Convênio nº 44/99 - MINC	x		x				x			
61	AC-0327-09/05-2	002.189/2001-0	CARIRA	Convênio nº 065/96 - FUNASA		x					x	x		
62	AC-0806-14/05-1	016.586/2003-8	SALGADO	Convênio nº 750274/00 - FNDE	x			x	x					
63	AC-0937-25/05-P	005.354/1999-4	NOSSA SENHORA DO SOCORRO	Convênio nº 049/97 - FNS				x						
64	AC-0937-25/05-P	005.354/1999-4	NOSSA SENHORA DO SOCORRO	Convênio nº 2782/94 - FNDE				x			x			
65	AC-1072-18/05-1	016.588/2003-2	SALGADO	Termo de Resp. nº 2565/99 - MPAS	x									
66	AC-2052-31/05-1	019.655/2004-9	PINHÃO	Convênio nº 812/88 - MINTER		x				x	x			
67	AC-2172-33/05-1	000.498/2003-2	SANTO AMARO DAS BROTAIS	Convênio nº 001/98 - MAPA			x							x
68	AC-2257-34/05-1	004.935/2003-8	CRISTINÁPOLIS	Convênio nº 327/97 - MS		x				x	x	x	x	x
69	AC-2260-34/05-1	018.967/2003-3	PINHÃO	Convênio nº 1123/94 - FNDE	x					x	x			x
70	AC-2738-40/05-1	012.785/2003-3	SANTA LUZIA DO ITANHY	Convênio nº 17/96 - FUNASA		x	x	x		x	x	x	x	x
71	AC-2740-40/05-1	016.591/2003-8	SALGADO	Convênio nº 600442/00 - FNDE	x				x	x				
72	AC-2746-40/05-1	019.654/2004-1	ITAPORANGA D'AJUDA	Convênio nº 405/89 - MIINTER							x			
73	AC-2960-42/05-1	018.968/2003-0	MONTE ALEGRE DE SERGIPE	Convênio nº 60789/99 - FNDE	x									
74	AC-2961-42/05-1	004.752/2004-6	PIRAMBU	Convênio nº 00-3781/89 - SEHAC	x									
75	AC-0030-01/06-2	000.768/2005-6	SANTA ROSA DE LIMA	Convênio nº 1.969/97 - FNDE	x									
76	AC-0031-01/06-2	002.190/2001-0	ITABAIANA	Convênio nº 72/96 - FUNASA		x	x				x	x	x	x
77	AC-0213-04/06-2	001.562/2000-5	LAGARTO	Convênio nº 2401/96 - FNDE							x			x
78	AC-0213-04/06-2	001.562/2000-5	LAGARTO	Convênio nº 5680/95 - FNDE							x			x

Ord.	Acórdão do TCU	Número do processo de TCE	Município Sergipano	Convênio ou Contrato de Repasse	Tipo de Irregularidade Incidente (TI)									
					TI 1	TI 2	TI 3	TI 4	TI 5	TI 6	TI 7	TI 8	TI 9	TI 10
79	AC-0214-04/06-2	002.192/2001-5	ITABAIANA	Convênio nº 4921/95 - FNDE			x			x				
80	AC-0780-10/06-2	018.657/2002-2	SANTO AMARO DAS BROTAIS	Convênio nº 02/97 - MAA		x								x
81	AC-0859-23/06-P	010.848/2003-6	POÇO VERDE	Convênio nº 197/00 - MIN			x			x				
82	AC-1349-19/06-2	010.502/2005-7	PACATUBA	Convênio nº 92092/98 - FNDE	x									
83	AC-1882-24/06-1	011.340/2004-3	CARMÓPOLIS	Convênio nº 325/99 - MIN	x						x			
84	AC-1892-25/06-2	015.932/2002-6	MARUIM	Termo de Resp. nº 845/00 - MPAS	x	x								
85	AC-2258-29/06-2	010.581/2005-0	CARMÓPOLIS	Convênio nº 1915/99 - FUNASA	x						x			
86	AC-2342-49/06-P	017.545/2005-6	PROPRIÁ	Termo de Ajuste nº 42/89 - MINTER	x									
87	AC-2749-35/06-2	000.181/2005-5	POÇO REDONDO	Convênio nº 91428/98 - FNDE	x									
88	AC-2750-35/06-2	000.527/2005-2	POÇO REDONDO	Convênio nº 93727/99 - FNDE	x									
89	AC-3052-39/06-2	008.252/2006-3	SANTA ROSA DE LIMA	Convênio nº 565/96 - FAE	x									
90	AC-3139-40/06-2	005.275/2002-1	LAGARTO	Convênio nº 3334/94 - FAE		x			x	x				
91	AC-3285-42/06-2	017.584/2005-4	PROPRIÁ	Convênio nº 1669/89 - MINTER			x							x
92	AC-0604-08/07-1	002.056/2004-8	ESTÂNCIA	Convênio nº 4162/97 - FNDE	x						x			
93	AC-1135-24/07-P	675.133/1996-3	TOBIAS BARRETO	Convênio nº 271/94 - MBES							x			
94	AC-1213-16/07-2	006.743/2005-4	PACATUBA	Convênio nº 44942/98 - FNDE	x									
95	AC-1400-15/07-1	015.977/2006-0	CAPELA	Convênio nº 8726/97 - FNDE						x				
96	AC-2291-30/07-2	010.065/2005-0	ARACAJU	Convênio nº 251/89 - MINTER							x			
97	AC-2368-31/07-2	003.476/2005-5	CARMÓPOLIS	Convênio nº 1421/99 - FUNASA		x			x	x				x
98	AC-2370-31/07-2	017.532/2005-8	CRISTINÁPOLIS	Convênio nº 41535/98 - FNDE	x									
99	AC-2666-34/07-2	003.971/2006-4	POÇO REDONDO	Convênio nº 99022/91 - INCRA							x			x
100	AC-2805-36/07-2	017.605/2006-4	DIVINA PASTORA	Convênio nº 10-0607/87 - SEAC	x									
101	AC-2805-36/07-2	017.605/2006-4	DIVINA PASTORA	Convênio nº 834/88 - SEAC	x									
102	AC-2851-37/07-2	011.472/2006-9	SÃO CRISTÓVÃO	Convênio nº 385/94 - MBES			x							x
103	AC-3036-34/07-1	004.121/2004-7	MOITA BONITA	Contrato de Repasse nº 102949-09/01-CEF						x		x	x	x
104	AC-3040-34/07-1	006.275/2007-7	SANTO AMARO DAS BROTAIS	Convênio nº 32/97 - MS		x			x					
TOTALIZAÇÃO DAS INCIDÊNCIAS					58	13	11	14	9	25	28	9	10	26

**Observações:**

- (1) Nos AC-0151-15/97-1, AC-0334-28/97-1, AC-0700-44/01-2, AC-1797-35/04-2, AC-3139-40/06-2 a Identificação do convênio ou instrumento congênero ocorreu por meio do sistema SIAFI;
- (2) No AC-2309-46/03-2, a impugnação de despesas (TI 9) está relacionada ao pagamento de taxa de fiscalização;
- (3) No AC-2267-34/05-1, a impugnação de despesas (TI 9) está relacionada ao pagamento de despesas com pessoal;
- (4) No AC-2738-40/05-1, a impugnação de despesas (TI 9) está relacionada à realização de despesas fora da vigência;
- (5) No AC-0604-08/07-1, a identificação dos tipos de irregularidade ocorreu mediante consulta aos autos do processo.

#### Quadro 4 - Registro consolidado de incidência dos principais tipos de irregularidade

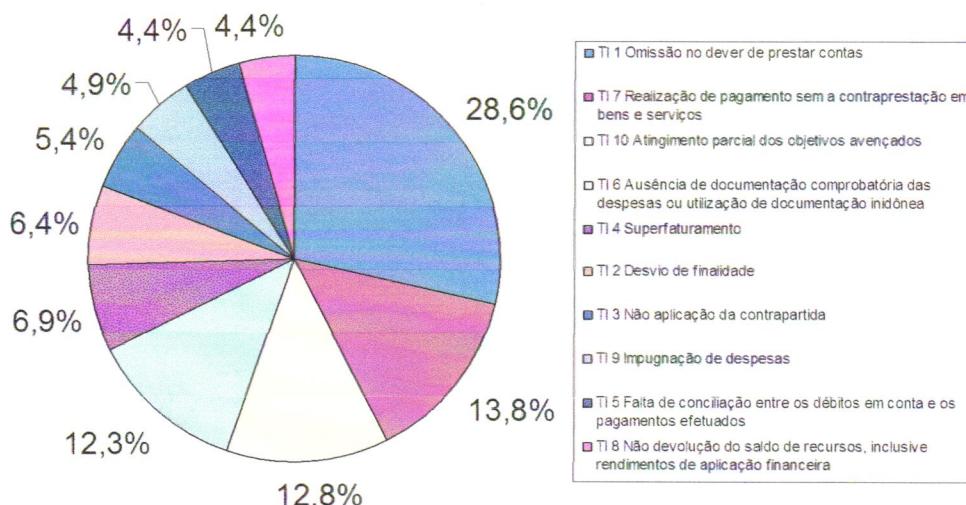
Esse Quadro 4 revela inicialmente a confirmação, na integralidade, da primeira hipótese secundária da pesquisa, referenciada na introdução (p. 18), no

sentido de que os principais tipos de irregularidade incidentes em processo de TCE e passíveis de simples medidas acautelatórias seriam a omissão no dever de prestação de contas (1º), o desvio de finalidade (6º), o superfaturamento (5º), o atingimento parcial dos objetivos avençados (3º), o desvio de recursos, evidenciado tanto pela realização de pagamento sem a contraprestação em bens e serviços (2º) quanto pela ausência de documentação comprobatória das despesas ou utilização de documentação inidônea (4º), e a não aplicação da contrapartida (7º).

Isso pode ser melhor constatado no Quadro 5 e no Gráfico 1 abaixo.

Código TI	Descrição do Tipo de Irregularidade (TI)	Subtotal de Incidências	% incidência	% incid. acum.
TI 1	Omissão no dever de prestar contas	58	28,6%	28,6%
TI 7	Realização de pagamento sem a contraprestação em bens e serviços	28	13,8%	42,4%
TI 10	Atingimento parcial dos objetivos avençados	26	12,8%	55,2%
TI 6	Ausência de documentação comprobatória das despesas ou utilização de documentação inidônea	25	12,3%	67,5%
TI 4	Superfaturamento	14	6,9%	74,4%
TI 2	Desvio de finalidade	13	6,4%	80,8%
TI 3	Não aplicação da contrapartida	11	5,4%	86,2%
TI 9	Impugnação de despesas	10	4,9%	91,1%
TI 5	Falta de conciliação entre os débitos em conta e os pagamentos efetuados	9	4,4%	95,6%
TI 8	Não devolução do saldo de recursos, inclusive rendimentos de aplicação financeira	9	4,4%	100,0%

**Quadro 5 - Incidência dos tipos de irregularidade nos municípios sergipanos**



**Gráfico 1 - Percentual de incidência dos tipos de irregularidade nos municípios sergipanos**

As duas ilustrações acima, por outro lado, conduzem à não confirmação da segunda hipótese secundária da pesquisa. Tal hipótese estabelecia que mais de 50% (cinquenta por cento) do número de incidências dos tipos de irregularidade apurados em processos de tomada de contas especial restringir-se-iam a apenas 2 (dois) deles, mas os dados levantados mostram que foram 3 (três) os tipos de irregularidade que conjuntamente provocaram uma incidência acima daquele percentual, mais precisamente, no patamar de 55,2% (cinquenta e cinco inteiros e dois décimos por cento). Foram eles: omissão no dever de prestar contas (28,6%), realização de pagamento sem a contraprestação em bens e serviços (13,8%) e atingimento parcial dos objetivos avençados (12,8%).

Não se pode olvidar, porém, no caso específico de processos de TCE instaurados unicamente em razão de omissão de prestação de contas, que outros tipos de irregularidade passaram a ser apurados pelo TCU com o desenvolvimento da etapa de instrução processual. Isso porque, em alguns casos em que houve a realização de diligências saneadoras ou a apresentação de alegações de defesa, os novos documentos carreados aos autos trouxeram à lume evidências de desvio de finalidade, de ausência de documentos de despesa ou documentação inidônea, de não devolução de saldo de recursos e de outros tipos de irregularidade já descritos na seção 5 acima. Isso significa que, se fossem apurados apenas os tipos de irregularidade que haviam dado causa à instauração de TCE, é bem provável que a incidência do tipo “omissão de prestação de contas” alcançaria um percentual bem maior do que o constatado, o que poderia confirmar a segunda hipótese secundária traçada.

O Quadro 4 acima (p. 146) também permite constatar que 32 (trinta e

dois) municípios sergipanos não estiveram relacionados a irregularidades em convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres nos julgamentos de tomada de contas especial levados a efeito pelo TCU entre 1997 e 2007. Foram eles: **Amparo de São Francisco, Arauá, Barra dos Coqueiros, Boquim, Brejo Grande, Campo do Brito, Canhoba, Feira Nova, Gararu, General Maynard, Gracho Cardoso, Ilha Das Flores, Indiaroba, Itabaianinha, Japaratuba, Japoatã, Laranjeiras, Macambira, Muribeca, Nossa Senhora Aparecida, Nossa Senhora das Dores, Nossa Senhora de Lourdes, Pedra Mole, Pedrinhas, Porto da Folha, Riachuelo, Ribeirópolis, Santana do São Francisco, São Francisco, Simão Dias, Siriri e Tomar do Geru.**

É importante deixar claro, porém, que alguns desses municípios estiveram relacionados a irregularidades danosas à fazenda pública federal quando da aplicação de recursos recebidos por meio de outras formas de transferência. É o caso do município de Japoatã, que apresentou irregularidades na aplicação de recursos do Programa Federal Dinheiro Direto na Escola (PDDE) relativo ao exercício de 2003, conforme consta do Acórdão TCU nº 1316/2007 - Segunda Câmara (BRASIL, 2007h), do município de Tomar do Geru, que apresentou irregularidades na aplicação de recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE do exercício de 2004, nos termos do Acórdão TCU nº 3309/2007 - Primeira Câmara (BRASIL, 2007m) e do Programa de Educação de Jovens e Adultos – PEJA do exercício de 2003, consoante Acórdão TCU nº 3308/2007 - Primeira Câmara (BRASIL, 2007l), e do município de Porto da Folha, em que houve irregularidade na execução do Programa de Combate à Carência Nutricional (PCCN), mantido com recursos do Sistema Único de Saúde, relativos aos exercícios de 1998 a 2000, segundo consta do Acórdão TCU nº 2803/2007 -

Segunda Câmara (BRASIL, 2007j).

Por sua vez, para se conhecer o grau de incidência das irregularidades em cada um dos 44 (quarenta e quatro) municípios que foram alvo de processo de TCE em decorrência de malversação de recursos conveniados, tornou-se necessária a elaboração do Quadro 6 abaixo, em que, para cada município estão totalizadas as incidências de cada tipo de irregularidade, bem como o percentual dessa incidência em relação ao total apurado para cada tipo. Além disso, consta uma coluna intitulada “Total de incidência”, que informa quais foram os valores total e percentual das irregularidades cometidas em cada município.

Município Sergipano	Nº de Incidências	Tipos de Irregularidade Incidente (TI)										Total de incidência
		TI 1	TI 2	I 3	TI 4	TI 5	TI 6	TI 7	TI 8	TI 9	TI 10	
AQUIDABÃ	Qtde	1										1
	%	1,7%										0,5%
ARACAJU	Qtde	2	1		1	1	2	1	1	2	4	15
	%	3,4%	7,7%		7,1%	11,1%	8,0%	3,6%	11,1%	20,0%	15,4%	7,4%
AREIA BRANCA	Qtde	1	1									2
	%	1,7%	7,7%									1,0%
CANINDÉ DE SÃO FRANCISCO	Qtde	4					2					6
	%	6,9%					8,0%					3,0%
CAPELA	Qtde						1					1
	%						4,0%					0,5%
CARIRA	Qtde	2	1	1			1	2	1	1	1	10
	%	3,4%	7,7%	9,1%			4,0%	7,1%	11,1%	10,0%	3,8%	4,9%
CARMÓPOLIS	Qtde	2		1			1	3				1
	%	3,4%		9,1%			4,0%	10,7%				3,9%
CEDRO DE SÃO JOÃO	Qtde	1			1		1					3
	%	1,7%			7,1%		4,0%					1,5%
CRISTINÁPOLIS	Qtde	1	1				1		1	1		5
	%	1,7%	7,7%				4,0%		11,1%	10,0%		2,5%
CUMBE	Qtde	3					2		1		3	9
	%	5,2%					8,0%		11,1%		11,5%	4,4%
DIVINA PASTORA	Qtde	4										4
	%	6,9%										2,0%
ESTÂNCIA	Qtde	1	1	1			1	1	1			6



Município Sergipano	Nº de Incidências	Tipos de Irregularidade Incidente (TI)										Total de incidência
		TI 1	TI 2	TI 3	TI 4	TI 5	TI 6	TI 7	TI 8	TI 9	TI 10	
DANTAS	%			9,1%								3,8% 1,0%
ROSÁRIO DO CATETE	Qtde				2	1		2				5
	%				14,3%	11,1%		7,1%				2,5%
SALGADO	Qtde	5			1	2	2	1		1		12
	%	8,6%			7,1%	22,2%	8,0%	3,6%		10,0%		5,9%
SANTA LUZIA DO ITANHY	Qtde		1		2		1	2		1	3	10
	%		7,7%		14,3%		4,0%	7,1%		10,0%	11,5%	4,9%
SANTA ROSA DE LIMA	Qtde	2										2
	%	3,4%										1,0%
SANTO AMARO DAS BROTAIS	Qtde		1	2			1				2	6
	%		7,7%	18,2%			4,0%				7,7%	3,0%
SÃO CRISTÓVÃO	Qtde	2		1		2					1	6
	%	3,4%		9,1%		22,2%					3,8%	3,0%
SÃO DOMINGOS	Qtde	2				1	2		2	1		8
	%	3,4%				11,1%	8,0%		22,2%	10,0%		3,9%
SÃO MIGUEL DO ALEIXO	Qtde	1										1
	%	1,7%										0,5%
TELHA	Qtde							1				1
	%							3,6%				0,5%
TOBIAS BARRETO	Qtde	3	1		1	1	1	3		1	1	12
	%	5,2%	7,7%		7,1%	11,1%	4,0%	10,7%		10,0%	3,8%	5,9%
UMBAÚBA	Qtde	1										1
	%	1,7%										0,5%
TOTALS	Qtde	58	13	11	14	9	25	28	9	10	26	203
	%	28,6%	6,4%	5,4%	6,9%	4,4%	12,3%	13,8%	4,4%	4,9%	12,8%	100,0%

Quadro 6 - Incidência dos tipos de irregularidade por município sergipano

De início, pode-se perceber nesse Quadro 6 que o município de Aracaju foi o que apresentou, no cômputo geral, o maior percentual de incidência de irregularidades, com 7,4%, e isso pode ser explicado pelo maior número de convênios e pelo maior volume de recursos federais que lhe foram descentralizados no período da pesquisa, dada a sua natureza de Capital do Estado.

O que se revela grave, no entanto, é a constatação de que os municípios de Salgado e Tobias Barreto, que apresentaram o segundo maior grau de

incidência de tipos de irregularidade (5,9%), estão entre os municípios que tiveram baixos percentuais de recursos conveniados recebidos (0,60% e 1,36%, respectivamente), principalmente quando comparados com percentuais maiores de participação no contingente populacional do Estado (0,96% e 2,44%, respectivamente), consoante Quadro 2 acima, à página 136.

A análise sob o prisma dos 2 (dois) tipos de irregularidade mais incidentes revela, por sua vez, que os municípios cujos gestores mais se omitiram no dever de prestar contas (TI 1) foram **Salgado** (8,6%), **Canindé de São Francisco** (6,9%), **Divina Pastora** (6,9%) e **Poço Redondo** (6,9%), ao passo que os municípios cujos gestores mais realizaram pagamento sem a contraprestação em bens e serviços foram **Carmópolis** (10,7%), **Itabaiana** (10,7%), **Lagarto** (10,7%) e **Tobias Barreto** (10,7%).

Estas análises indicam, portanto, que esses municípios apresentam um maior de grau de risco de malversação de recursos conveniados e, por essa razão, devem ser objeto de constante acompanhamento por parte dos órgãos concedentes de recursos federais, principalmente no que se refere à fiscalização “in loco” da execução pactuada do objeto dos convênios e à orientação mais incisiva quanto ao prazo e à forma da prestação de contas dos recursos, sem prejuízo de recomendação para que essas municipalidades sejam incluídas regularmente nos planos de auditoria dos órgãos de controle interno e externo.

## **8 MEDIDAS ACAUTELATÓRIAS A SEREM ADOTADAS PELOS GESTORES DOS MUNICÍPIOS SERGIPANOS**

Conforme visto na introdução (p. 16), o objetivo geral do presente trabalho é identificar medidas acautelatórias a serem adotadas pelos prefeitos dos municípios sergipanos ao gerirem recursos públicos federais recebidos por meio de convênios ou contratos de repasse, de modo a evitar a incidência dos principais tipos de irregularidade apurados em processos de tomada de contas especial julgados no período de 1997 a 2007.

Como hipótese básica para atingimento desse objetivo, também foi apresentado na introdução um conjunto de 9 (nove) medidas acautelatórias, as quais teriam o condão de evitar a incidência dos tipos de irregularidades mais freqüentes apurados em processos de TCE. Essa hipótese básica, no entanto, restou apenas parcialmente confirmada, conforme se verá ao longo deste capítulo, porquanto se mostrou incompleta, já que alguns tipos de irregularidade encontrados no decorrer da pesquisa, inclusive um deles bastante freqüente (realização de pagamento sem a contraprestação em bens e serviços), não seria evitado somente com aquelas medidas propostas.

Neste capítulo, portanto, serão apresentadas, por ordem decrescente de incidência dos principais tipos de irregularidade, conforme apurado no Quadro 5 acima (p. 147), todas as medidas acautelatórias consideradas necessárias a uma boa gestão dos recursos de convênios ou contratos de repasse.

## 8.1 Rigor no prazo e forma da prestação de contas por cada gestor executor

O tipo de irregularidade mais incidente nos processos de TCE, a omissão no dever de prestar contas, pode ser evitado com medidas simples, mas que são não adotadas pela maioria dos gestores municipais. São elas:

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

obra, quando o instrumento objetivar a execução de obra ou serviço de engenharia; e cópia do despacho adjudicatório e homologação das licitações realizadas ou justificativa para sua dispensa ou inexigibilidade;

- b) Deve ainda, se possível, realizar um registro fotográfico do que já foi executado ao tempo da prestação de contas parcial e também encaminhá-lo ao concedente, juntamente com cópia dos documentos comprobatórios das despesas, fato que deve ser referenciado no ofício de encaminhamento da prestação de contas;
- c) O gestor executor deve guardar o comprovante de remessa dessa prestação de contas (parcial ou não), com cópia para seu arquivo pessoal, e certificar-se do recebimento dessa prestação junto ao órgão concedente dos recursos, de modo a prevenir-se de possíveis extravios;
- d) O gestor, ao observar que o prazo para prestação de contas não será suficiente em razão de eventuais atrasos no cronograma de execução, deverá utilizar a faculdade prevista no artigo 15 da IN/STN nº 01/97 (BRASIL,1997a), de propor ao concedente, no prazo mínimo fixado por este antes do término da vigência do convênio, de prorrogação desta, tudo de forma devidamente justificada.
- e) O gestor sucessor, por sua vez, ao assumir o mandato, deve assegurar-se da existência dos convênios e contratos de repasse em andamento celebrados com o município, identificar as contas específicas e os respectivos saldos de recursos e localizar as respectivas pastas de arquivamento dos comprovantes de despesa e

- de eventuais prestações de contas parciais;
- f) O gestor sucessor deve ainda, nesse momento, certificar-se de que os objetos conveniados foram efetivamente realizados e incorporados ao patrimônio do município proporcionalmente aos recursos aplicados (AGUIAR et al., 2004, p. 40) e informar ao órgão concedente eventuais irregularidades identificadas nessa aplicação, para fins de isenção de responsabilidade e prevenção de inscrição do município no cadastro de inadimplentes;
- g) Por fim, o gestor do município ao tempo do término de vigência de qualquer convênio deve cumprir rigorosamente o prazo estipulado no termo de convênio para remessa da prestação de contas final, observando toda a documentação exigida no artigo 28 da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a), inclusive o relatório de cumprimento do objeto (modelo de relatório no APÊNDICE A, à página 187). Importa esclarecer que, com a vigência do Decreto nº 6.170/2007 (BRASIL, 2007a), a partir de 1º de julho de 2008, o prazo para prestação de contas dos recursos recebidos foi reduzido para 30 (trinta) dias, contados da data do último pagamento realizado.

## **8.2 Atesto da despesa por servidor ou comissão competente**

A prevenção de “realização de pagamento sem a contraprestação em bens e serviços” é possível com a adoção das seguintes medidas por parte do gestor municipal:

- a) Designar servidor ou comissão formada por profissionais conhecedores

do objeto conveniado, para acompanhamento e fiscalização de sua entrega, prestação ou construção, devendo inclusive contratar terceiros para essa atribuição, nos termos do artigo 67 da Lei nº 8.666/93, se não houver profissionais com esse perfil nos quadros de pessoal da Prefeitura;

- b) Documentar, por meio de termo aditivo, ao qual deverão ser anexadas as devidas justificativas técnicas, toda e qualquer alteração nos quantitativos e itens contratados, nos termos do artigo 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93;
- c) Condicionar o pagamento das faturas ao devido atesto, por parte do aludido servidor ou comissão, da entrega, prestação ou construção do objeto conveniado, nos termos do artigo 63, §2º, III, da Lei nº 4.320/64.

### **8.3 Rigor no cumprimento das metas conveniadas**

O gestor municipal deve envidar todos os esforços possíveis para evitar o atingimento apenas parcial dos objetivos avençados a partir das seguintes medidas:

- a) Elaborar o plano de trabalho com bases realísticas de tempo e custo de execução, atentando para a capacidade operacional do município de acompanhar e fiscalizar essa execução;
- b) Ater-se às metas estipuladas no plano de trabalho aprovado, propondo ao órgão concedente a sua repactuação com antecedência mínima necessária à análise e aprovação do pleito, nos termos do artigo 15 da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a), caso haja absoluta impossibilidade de seu cumprimento;

- c) Aumentar o valor da contrapartida para cumprir as metas estipuladas, caso haja insucesso no pedido de repactuação do plano de trabalho.

#### **8.4 Salvaguarda da documentação comprobatória das despesas**

A ausência de documentação comprobatória normalmente envolve transição de governo durante a vigência ou prazo de prestação de contas de um convênio, em que, quando demandados a apresentar essa documentação, o gestor sucessor alega não tê-la encontrado nos arquivos da Prefeitura, e o antecessor alega tê-la deixado integralmente arquivada no órgão, mas que não estaria tendo acesso a ela por razões políticas.

Assim, para evitar a “ausência de documentação comprobatória das despesas” quando demandado a apresentá-la, ou ainda, “a utilização de documentação que se revele inidônea” para essa comprovação, o gestor municipal deve:

- a) Manter toda a documentação comprobatória da despesa (originais das faturas, recibos, notas fiscais, boletins de medição e quaisquer outros documentos comprobatórios) arquivada em boa ordem na sede da Prefeitura (local onde são contabilizadas). Tal documentação deve ser emitida em nome do convenente ou do executor, se for o caso, e estar identificada com o título e número do convênio. O prazo de arquivamento deve ser de 5 (cinco) anos contados do julgamento pelo TCU das contas do órgão concedente relativa ao exercício em que foram repassados os recursos (julgamento ocorre normalmente no 2º ano seguinte ao do repasse);

b) Na transição de governo, o gestor deverá solicitar recibo da documentação entregue a seu sucessor, ainda que, para intento tenha que recorrer ao Poder Judiciário.

Como não existe a obrigação de se encaminhar ao órgão concedente a documentação comprobatória das despesas, mas tão-somente uma relação de pagamentos, é importante que o gestor que está saindo se resguarde de forma tal a lhe possibilitar, em caso de futuras cobranças, a comprovação de que referida documentação ficou, de fato, nas dependências da entidade por ele administrada. (AGUIAR et al., 2004, p. 39).

c) Ao convidar empresas para participar de licitações na modalidade convite, certificar-se de que as mesmas pertencem ao ramo pertinente ao objeto licitado (artigo 22, §3º, da Lei nº 8.666/93) e de que estão efetivamente instaladas no endereço fornecido e em situação de atividade perante os órgãos fazendários federal e estadual, no caso de empresa comercial, ou federal e municipal, no caso de empresa exclusiva de prestação de serviços. No primeiro caso, essa consulta pode ser feita livremente nos endereços eletrônicos da internet da Receita Federal do Brasil (Disponível em: <[http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/CNPJ/cnpjreva/Cnpj\\_reva\\_Solicitacao.asp](http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/CNPJ/cnpjreva/Cnpj_reva_Solicitacao.asp)>. Acesso em: 2 jan. 2008) e do Sistema Integrado de Informações sobre Operações Interestaduais com Mercadorias e Serviços (SINTEGRA) (Disponível em: <<http://www.sintegra.gov.br/>>. Acesso em: 2 jan. 2008). A consulta ao órgão fazendário municipal pode ser feita por contato telefônico ou e-mail;

d) Abster-se de receber do contratado nota fiscal rasurada ou com prazo para emissão vencido.

## 8.5 Utilização de sistemas oficiais de custo e de critérios de aceitabilidade de preços

A ocorrência de superfaturamento pode ser evitada com medidas que devem ser tomadas ainda na fase de preparação interna da licitação, mais precisamente na fase de orçamentação do objeto a ser licitado e de elaboração do edital. São elas:

- a) Orçar as obras, serviços e aquisições com base em sistemas oficiais de custo ou por meio de pesquisa de preços de mercado. No caso de obras públicas, cujo orçamento deve ser elaborado por profissional devidamente registrado no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA), nos termos do artigo 14 da Lei nº 5.194/66 (BRASIL, 1966), é importante adotar como parâmetro os custos registrados no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil — SINAPI (Disponível em: <<https://webp.caixa.gov.br/casa/sinapi/index.asp>>. Acesso em: 2 jan. 2008), cujos valores são adotados pelo Governo Federal como critério limitador para aceitabilidade dos custos praticados pelos órgãos executores de convênio, conforme informado na seção 5.4 acima (p. 113). Outros sistemas de custo de obras podem ser consultados, como o Sistema de Custos Rodoviários — SICRO, mantido pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes — DNIT (Disponível em: <<http://www1.dnit.gov.br/rodovias/sicro/>>. Acesso em: 2 jan. 2008) e o Sistema de Orçamento de Obras de Sergipe — ORSE, disponibilizado pelo Departamento Estadual de Habitação e Obras

Públicas de Sergipe — DEHOP (Disponível em:  
<http://www.cehop.se.gov.br/>). Acesso em: 2 jan. 2008).

- b) Instaurar o processo licitatório já a partir do momento em que o município fizer consignar em seu orçamento a dotação orçamentária correspondente a um pretenso convênio ou contrato de repasse, mesmo que o instrumento de transferência ainda não tenha sido celebrado, sendo recomendável, no entanto, que o Município encaminhe previamente ao órgão ou entidade federal competente o plano de trabalho para aprovação do repasse. É extremamente importante que se faça consignar no edital de licitação uma cláusula suspensiva da contratação, condicionando sua efetivação ao recebimento do recurso conveniado ou, ao menos, à efetiva celebração do convênio. Caso não se realize a condição, o gestor poderá revogar a licitação com uma simples justificativa;
- c) Estabelecer obrigatoriamente no edital da licitação critérios de aceitabilidade de preços unitários e global, conforme o regime de empreitada adotado, nos termos do inciso X do artigo 40 da Lei nº 8.666/93. Isso evitará o superfaturamento a partir do aditamento do contrato com o aumento dos quantitativos dos itens de preços unitários elevados e a diminuição dos quantitativos dos itens de preços reduzidos (“jogada de planilha”);
- d) Promover a repactuação do preço unitário de itens que se encontrem acima do preço de mercado, quando for necessário celebrar termo aditivo de um contrato de empreitada por preço global que aumente significativamente as quantidades desses itens previstas nas planilhas

iniciais;

- e) Estabelecer no edital de licitação, conforme determina o inciso X do artigo 40 da Lei nº 8.666/93, índice de reajuste que retrate a variação efetiva do custo de produção do objeto contratado, observada a periodicidade anual contada a partir da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir, consoante artigo 3º, §1º, da Lei nº 10.192 (BRASIL, 2001b). Por exemplo: se for contratar obra de terraplenagem, deverá ser utilizado o índice específico de terraplenagem (coluna 38 da Revista Conjuntura Econômica da Fundação Getúlio Vargas), e não o índice geral para obra de edificação (coluna 35).

## **8.6 Fidelidade à natureza do objeto pactuado**

O gestor municipal deve ter em mente que o convênio ou contrato de repasse decorre de uma manifestação bilateral de duas unidades da Federação que envolve uma finalidade específica de interesse. Por isso, o conveniente deve adotar as seguintes cautelas para não incidir em “desvio de finalidade”:

- a) Ser fiel à natureza do objeto pactuado, jamais alterando a área de atuação prevista no programa de trabalho do Orçamento da União. Se a execução do objeto pactuado não for mais conveniente ou oportuna, torna-se necessário devolver recursos ao concedente e pleiteá-los novamente por meio de um novo plano de trabalho. Por exemplo: jamais construir de escola em lugar de pavimentação de ruas ou vice-versa;

b) Propor ao órgão concedente, com antecedência mínima necessária à análise e aprovação do pleito, alteração das metas estipuladas e do plano de aplicação previstos no plano de trabalho aprovado, nos termos do artigo 15 da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a), quando necessário à consecução do objeto conveniado, sempre mantendo uma proporção adequada entre os quantitativos das diversas metas a atingir. Havendo desequilíbrio injustificável entre esses quantitativos como, por exemplo, aquisição “trezentas calças jeans mais cem macacões para o uso de vinte e sete agentes de saúde num período de três meses”, estará configurada a irregularidade, já que evidente a aplicação dos recursos para outros fins não relacionados ao objeto conveniado;

## **8.7 Depósito da contrapartida na conta específica conforme cronograma**

Conforme descrito na seção 5.3 acima (p. 108), a aplicação da contrapartida constitui um dever legal do gestor municipal conveniente, sendo sua previsão orçamentária condição *sine qua non* para a celebração de um convênio ou contrato de repasse, quando assim determinar a respectiva lei de diretrizes orçamentárias. Portanto, para evitar irregularidade decorrente do descumprimento desse dever, o gestor municipal deve:

a) Depositar na conta específica do convênio, proporcionalmente a cada parcela de recurso federal repassado, a parcela de contrapartida em valor correspondente ao percentual estipulado no termo do convênio, conforme jurisprudência do TCU e o Decreto Federal nº 6.170

(BRASIL, 2007a);

- b) Aplicar todos valores depositados em fundo de aplicação financeira de curto prazo (renda fixa) ou operação de mercado aberto lastreada em título da dívida pública federal, quando a previsão de utilização for inferior a 30 (trinta) dias, ou em caderneta de poupança, quando a previsão for superior a esse prazo. É absolutamente vedada a aplicação dos recursos em fundo de renda variável (fundo de ações), sob pena de rescisão do convênio (artigo 36, II, da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a)).

#### **8.8 Execução fiel do plano de aplicação no período de vigência do convênio**

Para se prevenir da impugnação de despesas vedadas pelo artigo 8º da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a), o gestor municipal deve:

- a) Cumprir o plano de aplicação aprovado para o convênio (parte do plano de trabalho), executando os gastos de acordo com a natureza das despesas ali aprovadas, observando rigorosamente a vedação de pagamento de remuneração, a qualquer título, a servidor público, de taxa de administração ou gerência, de taxas bancárias, com publicidade não informativa, e a clubes ou associações de servidores;
- b) Proceder à liquidação dessas despesas no prazo de vigência do convênio. Nada obsta o empenho da despesa em período anterior, mas a prestação do serviço e/ou entrega do produto e, consequentemente, a emissão da nota fiscal e do recibo deverá ocorrer dentro daquele prazo.

## **8.9 Realização de pagamento das despesas exclusivamente por meio da conta específica**

O gestor municipal deve evitar qualquer procedimento que impossibilite a conciliação entre os débitos da conta específica e os pagamentos efetuados para execução do objeto, isso porque essa conciliação é fundamental para comprovação da boa e regular aplicação do recurso público. Assim, ele deve:

- a) Realizar os pagamentos das despesas do convênio exclusiva e diretamente a partir da conta específica mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fique identificado o credor, nos termos do artigo 20 da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a);
- b) Abster-se de transferir recursos para outra conta corrente, ressalvando-se apenas a possibilidade de nova descentralização ou transferência para execução do programa de trabalho, ocasião em que deverão ser efetuadas as mesmas exigências que lhe foram feitas, nos termos do artigo 25 da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a). Caso o gestor transfira equivocadamente o recurso para outra conta corrente e ainda esteja vigente o convênio, ele deverá providenciar imediatamente o retorno do recurso atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora desde a data da retirada, além de justificar o equívoco no relatório de cumprimento do objeto (modelo de relatório no APÊNDICE A, à página 187) ou no ofício de encaminhamento da prestação de contas.

- c) Mencionar expressamente na ordem de pagamento a identificação do(s) documento(s) correspondente(s) à despesa (número da nota fiscal, por exemplo);
- d) Abster-se de realizar pagamentos antecipados, porque, além de vedado pelo artigo 62 da Lei nº 4.320/64, dificulta ou mesmo impossibilita a vinculação com a despesa efetuada.

#### **8.10 Devolução do saldo de recursos com cômputo dos rendimentos financeiros**

Para evitar a instauração de TCE por falta de devolução de saldo de recurso, o gestor municipal deve impreterivelmente:

- a) apurar precisamente o referido saldo por meio do demonstrativo de execução da receita e da despesa (parte integrante da prestação de contas), e da conciliação bancária, levando-se em conta os rendimentos obtidos com aplicação financeira;
- b) devolver esse saldo de recursos no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias a contar da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, mediante GRU em favor do concedente, quando no mesmo exercício de sua liberação, ou em favor da Secretaria do Tesouro Nacional, quando o saldo dos recursos não utilizados for referente a exercício(s) anterior(es), nos termos do artigo 28, § 3º, da IN/STN nº 01/97 (BRASIL,1997a). Para esse fim, deve preferencialmente ser solicitado ao órgão concedente que emita a correspondente GRU.

## 9 CONCLUSÃO

Este estudo mostrou que a sua hipótese básica, consistente num conjunto de 9 (nove) medidas acautelatórias que teriam o condão de evitar a incidência dos tipos de irregularidades mais freqüentes apurados em processos de TCE, foi apenas parcialmente confirmada, visto que alguns tipos de irregularidade encontrados no decorrer da pesquisa, inclusive um deles bastante freqüente (realização de pagamento sem a contraprestação em bens e serviços), não seria evitado apenas com a adoção desse conjunto de medidas.

Constatou-se com esse trabalho a comprovação integral de sua primeira hipótese secundária, uma vez que os principais tipos de irregularidade incidentes em processo de TCE e passíveis de simples medidas acautelatórias são, de fato: a omissão no dever de prestar de contas; o desvio de recursos, representado tanto pela realização de pagamento sem a contraprestação em bens e serviços, quanto pela ausência de documentação comprobatória das despesas ou utilização de documentação inidônea; o atingimento parcial dos objetivos avençados; o superfaturamento; o desvio de finalidade; e a não aplicação da contrapartida.

Verificou-se com ele, porém, que sua segunda hipótese secundária, de que a causa de instauração de mais de 50% (cinquenta por cento) do número de processos de tomada de contas especial restringe-se a apenas dois tipos de irregularidade, não é válida, afinal os dados levantados indicam que não são dois, mas três os tipos de irregularidade que conjuntamente provocaram uma incidência de um percentual um pouco maior que esse, qual seja, 55,2% (cinquenta e cinco inteiros e dois décimos por cento). Esses três tipos de irregularidades são: a omissão no dever de prestar contas, que envolveu um percentual de 28,6% (vinte e

oito inteiros e seis décimos por cento); a realização de pagamento sem a contraprestação em bens e serviços, que englobou 13,8% (treze inteiros e oito décimos por cento); e o atingimento parcial dos objetivos avençados, que somou 12,8% (doze inteiros e oito décimos por cento).

No que concerne aos objetivos específicos desta obra, ficou demonstrado que:

- trinta e dois municípios sergipanos não estiveram relacionados a irregularidades em convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres nos julgamentos de tomada de contas especial levados a efeito pelo TCU entre 1997 e 2007. São esses os municípios: Amparo de São Francisco, Arauá, Barra dos Coqueiros, Boquim, Brejo Grande, Campo do Brito, Canhoba, Feira Nova, Gararu, General Maynard, Gracho Cardoso, Ilha Das Flores, Indiaroba, Itabaianinha, Japaratuba, Japoatã, Laranjeiras, Macambira, Muribeca, Nossa Senhora Aparecida, Nossa Senhora das Dores, Nossa Senhora de Lourdes, Pedra Mole, Pedrinhas, Porto da Folha, Riachuelo, Ribeirópolis, Santana do São Francisco, São Francisco, Simão Dias, Siriri e Tomar do Geru;
- o município de Aracaju foi o que apresentou, no cômputo geral, o maior percentual de incidência de irregularidades, com 7,4% (sete inteiros e quatro décimos por cento), e isso pode ser explicado pelo maior número de convênios e pelo maior volume de recursos federais que lhe foram descentralizados no período analisado, dada a sua natureza de capital do Estado. Todavia, nesse aspecto, o que se mostra grave é a constatação de que os municípios de Salgado e Tobias Barreto, que apresentaram o segundo maior grau de incidência de tipos de

irregularidade (5,9%), estão entre os municípios que tiveram baixos percentuais de recursos conveniados recebidos (0,60% e 1,36%, respectivamente), principalmente quando comparados com percentuais maiores de participação no contingente populacional do Estado (0,96% e 2,44%, respectivamente);

- considerando uma análise baseada na incidência em dois principais tipos de irregularidade, os municípios cujos gestores mais se omitiram no dever de prestar contas foram Salgado (8,6%), Canindé de São Francisco (6,9%), Divina Pastora (6,9%) e Poço Redondo (6,9%), ao passo que os municípios cujos gestores mais realizaram pagamento sem a contraprestação em bens e serviços foram Salgado (8,6%), Canindé de São Francisco (6,9%) foram Carmópolis (10,7%), Itabaiana (10,7%), Lagarto (10,7%) e Tobias Barreto (10,7%).

Os dados apresentados sinalizam, portanto, que os municípios de Aracaju, Canindé de São Francisco, Carmópolis, Divina Pastora, Itabaiana, Lagarto, Poço Redondo, Salgado e Tobias Barreto apresentam um maior grau de risco de malversação de recursos conveniados e, por essa razão, devem ser objeto de constante acompanhamento por parte dos órgãos concedentes de recursos federais, sobretudo no que se refere à fiscalização “in loco” da execução pactuada do objeto dos convênios e à orientação mais incisiva quanto ao prazo e à forma da prestação de contas dos recursos, sem prejuízo de inclusão dessas municipalidades nos planos de auditoria dos órgãos de controle interno e externo nos próximos anos.

Finalmente, foram propostas, após a análise circunstanciada dos principais tipos de irregularidades mais praticados pelos prefeitos sergipanos, as seguintes medidas acautelatórias consideradas necessárias a uma boa gestão dos

recursos de convênios ou contratos de repasse por parte desses administradores:

- 1) Rigor no prazo e forma da prestação de contas por cada gestor executor;
- 2) Atesto da despesa por servidor ou comissão competente;
- 3) Rigor no cumprimento das metas conveniadas;
- 4) Salvaguarda da documentação comprobatória das despesas;
- 5) Utilização de sistemas oficiais de custo e de critérios de aceitabilidade de preços;
- 6) Fidelidade à natureza do objeto pactuado;
- 7) Depósito da contrapartida na conta específica conforme cronograma;
- 8) Execução fiel do plano de aplicação no período de vigência do convênio;
- 9) Realização de pagamento das despesas exclusivamente por meio da conta específica;
- 10) Devolução do saldo de recursos com cômputo dos rendimentos financeiros.

Há que se enfatizar que a adoção dessas medidas pode não apenas minimizar a incidência dos fatores desencadeadores de irregularidades durante a administração dos recursos financeiros decorrentes de convênios e contratos de repasse, mas também promover a sua eliminação.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan Diniz de et al. **Convênios e tomadas de contas especiais:** manual prático. 2. ed. Belo Horizonte : Fórum, 2004. 320 p.

BASTO NETO, Murillo de Miranda. **Convênios: uma nova abordagem.** Curitiba: Negócios Públicos, 2007, 387 p.

BITTENCOURT, Sidney. **Manual de convênios administrativos: [comentando toda a legislação que trata da matéria, com destaque para a IN STN nº 1/97].** Rio de Janeiro: Temas e idéias, 2005. 157 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 52/2006 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2006k. 448 p.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental - EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 de janeiro de 1986a. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 14 out. 2007.

\_\_\_\_\_. 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 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 de fevereiro de 1996a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/D1819.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1819.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 de agosto de 2005a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.htm)>. Acesso em: 9 nov. 2007.

\_\_\_\_\_. 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, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 de julho de 2007a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm)>. Acesso em: 5 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 de dezembro de 1986c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D93872.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D93872.htm)>. Acesso em: 24 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 de novembro de 1986b. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2300-86.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm)>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 de fevereiro de 1967a. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 de fevereiro de 1967b. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0201.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm)>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 de maio de 2000a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 5 set. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 de maio de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp64.htm)>. Acesso em: 30 nov. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 de abril de 1950. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm)>. Acesso em: 8 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 de outubro de 2000b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L10028.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10028.htm)>. Acesso em: 8 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária 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, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, de 7 de fevereiro de 2001a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10180.htm)>. Acesso em: 24 nov. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária nº 10.192, de 14 de fevereiro de 2001. Dispõe sobre medidas complementares ao Plano Real e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 de fevereiro de 2001b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10192.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10192.htm)>. Acesso em: 3 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 de julho de 2001c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 14 nov. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 de julho de 2002b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm)>. Acesso em: 16 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária nº 10.522, de 19 de julho de 2002. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 de julho de 2002c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10522.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10522.htm)>. Acesso em: 16 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2007 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 de dezembro de 2006a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11439.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11439.htm)>. Acesso em: 14 nov. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 de junho de 2007b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)>. Acesso em: 8 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária nº 11.514, de 13 de agosto de 2007. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2008 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 14 de agosto de 2007c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11514.htm)>. Acesso em: 14 nov. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 de março de 1964. Disponível em: <[https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/legislacao/outrasleis/Lei4320\\_ultimaa\\_tul\\_22\\_01\\_02.pdf](https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/legislacao/outrasleis/Lei4320_ultimaa_tul_22_01_02.pdf)>. Acesso em: 8 nov. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966. Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 de dezembro de 1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5194.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5194.htm)>. Acesso em: 03 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 de setembro de 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)>. Acesso em: 4 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 de julho de 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm)>. Acesso em: 8 set. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços (inclusive de publicidade), compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 5 set. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária nº 9.082, de 25 de julho de 1995. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 1996 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 de julho de 1995b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9082.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9082.htm)>. Acesso em: 8 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária nº 9.452, de 20 de março de 1997. Determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos Municípios e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 de março de 1997b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9452.htm)>. Acesso em: 8 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1º de outubro de 1997c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm)>. Acesso em: 8 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 de dezembro de 1998. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas/1784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1784.htm)>. Acesso em: 2 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4 de setembro de 2001d. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm)>. Acesso em: 14 nov. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria Interministerial nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º, e § 2º, do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 de abril de 1999. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/legislacao/portarias/portaria\\_42\\_14\\_04\\_99.htm](http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/legislacao/portarias/portaria_42_14_04_99.htm)>. Acesso em: 28 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial nº 217, de 31 de junho de 2006. Dispõe sobre limites, prazos e condições para a execução do Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1º de agosto de 2006b. Disponível em: <[http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/orgaos/Min\\_Div/MPOG\\_Port217\\_06.html](http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/orgaos/Min_Div/MPOG_Port217_06.html)>. Acesso em: 28 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 de janeiro de 1997a. Disponível em: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/IN1\\_97.pdf](http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/IN1_97.pdf)>. Acesso em: 4 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. Instrução Normativa nº 01, de 17 de outubro de 2005. Disciplina o cumprimento das exigências para transferências voluntárias, previstas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, institui cadastro único e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 de outubro de 2005b. Disponível em: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Instn01\\_2005.pdf](http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Instn01_2005.pdf)>. Acesso em: 8 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. Instrução Normativa nº 02, de 31 de maio de 2006. Dispõe sobre o cumprimento da Lei nº Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, altera dispositivos, que especifica, das Instruções Normativas nºs 1, de 15 de janeiro de 1997, disciplinadora da celebração de convênios de natureza financeira, e 1, de 17 de outubro de 2005, disciplinadora do cumprimento das exigências para transferências voluntárias, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1º de junho de 2006c. Disponível em: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/in2\\_06.pdf](http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/in2_06.pdf)>. Acesso em: 8 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. Instrução Normativa nº 03, de 12 de fevereiro de 2004. Institui e regulamenta os modelos da Guia de Recolhimento da União – GRU, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 de fevereiro de 2004a. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/gru/IN03\\_2004.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/gru/IN03_2004.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2008.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 0048/2007 - Segunda Câmara. Processo TC nº 015.536/1999-8. Recurso de Reconsideração. Tomada de contas especial. Entidade: Associação Comunitária do Bairro Loteamento Canavial - Ribeirão/PE. Relator: Ministro Benjamin Zymler. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 de fevereiro de 2007d. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 0057/2006 – Segunda Câmara. Processo TC nº 013.918/2003-6. Recurso de reconsideração. Tomada de contas especial. Entidade: Município de Patu/RN. Relator: Ministro Benjamin Zymler. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 de fevereiro de 2006d. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 0143/2007 – Primeira Câmara. Processo TC nº 016.744/2003-9. Tomada de contas especial. Entidade: Município de Baixo Guandu/ES. Relator: Ministro Augusto Nardes. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 de fevereiro de 2007e. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 0188/2007 - Segunda Câmara. Processo TC nº 010.875/2006-8. Tomada de contas especial. Entidade: Município de Santa Rosa de Lima/SE. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 de março de 2007f. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 0215/2006 - Primeira Câmara. Processo TC nº 003.439/2004-3. Tomada de contas especial. Entidade: Município de Nova Olinda/TO. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bernquerer Costa. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 de fevereiro de 2006e.

Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 0294/2005 - Plenário. Processo TC nº 015.312/2001-2. Tomada de contas especial. Entidade: Município de Santa Rosa de Purus/AC. Relator: Ministro Benjamin Zymler. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 de março de 2005c. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 0327/2005 - Segunda Câmara. Processo TC nº 002.189/2001-0. Tomada de contas especial. Entidade: Município de Carira/SE. Relator: Ministro Benjamin Zymler. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 de março de 2005d. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 0369/2005 - Primeira Câmara. Processo TC nº 001.830/1999-6. Tomada de contas especial. Entidade: Município de Palestina/SP. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 de março de 2005e. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 0506/2005 - Segunda Câmara. Processo TC nº 300.361/1996-3. Recurso de Reconsideração. Tomada de contas especial. Entidade: Município de Conceição da Barra/ES. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 de abril de 2005f. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 0509/2005 - Plenário. Processo TC nº 775.051/1998-5. Recurso de reconsideração. Tomada de Contas Simplificada. Órgão: Delegacia Federal de Agricultura e do Abastecimento no Amapá - DFA/AP. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 de maio de 2005g. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 0584/2003 - Plenário. Processo TC nº 005.642/2003-0. Levantamento de Auditoria. Órgão: Governo do Estado de Sergipe. Relator: Ministro-Substituto Marcos Vinicios Vilaça. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 de junho de 2003. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 0604/2007 – Primeira Câmara. Processo TC nº 002.056/2004-8. Tomada de contas especial. Entidade: Município de Estância/SE. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 de março de 2007g.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 0651/2004 - Segunda Câmara. Processo TC nº 004.201/2002-3. Tomada de contas especial. Entidade: Município de Chã Grande/PE. Relator: Ministro Benjamin Zymler. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 de maio de 2004b. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 0864/2003 - Segunda Câmara. Processo TC nº 014.928/1999-0. Tomada de contas especial. Entidade: Município de Carira/SE. Relator: Ministro Benjamin Zymler. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 de junho de 2003. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 2 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 0928/2005 - Primeira Câmara. Processo TC nº 004.365/2002-6. Tomada de contas especial. Entidade: Município de Carapicuíba/SP. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 de maio de 2005h. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1038/2006 - Segunda Câmara. Processo TC nº 017.259/2005-5. Tomada de contas especial. Entidade: Prefeitura Municipal de São Sebastião/AL. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 de maio de 2006f. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1191/2006 - Plenário. Processo TC nº 012.748/2005-6. Tomada de contas especial. Entidade: Prefeitura Municipal de Jacareí (SP). Relator: Ministro Benjamin Zymler. Redator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 de julho de 2006g. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1305/2006 - Plenário. Processo TC nº 005.014/2003-3. Recurso de Reconsideração. Tomada de contas especial. Entidade: Prefeitura Municipal de Cansanção/BA. Relator: Ministro Benjamin Zymler. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 de agosto de 2006h. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1316/2007 - Segunda Câmara. Processo TC nº 008.251/2006-6. Tomada de contas especial. Entidade: Município de Japoatã/SE. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 de maio de 2007h. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 2 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1349/2006 - Segunda Câmara. Processo TC nº 010.502/2005-7. Tomada de contas especial. Entidade: Município de Pacatuba/SE. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. **Diário Oficial [da] República**

**Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 de junho de 2006i. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltxt/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1440/2006 - Plenário. Processo TC nº 019.196/2004-4. Tomada de contas especial. Entidade: Prefeitura Municipal de Montanhas/RN. Relator: Ministro Valmir Campelo. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 de agosto de 2006j. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltxt/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1457/2006 - Segunda Câmara. Processo TC nº 017.056/2005-2. Tomada de contas especial. Entidade: Prefeitura Municipal de São Paulo de Olivença/AM. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 de junho de 2006k. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltxt/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1720/2006 - Plenário. Processo TC nº 002.652/2003-3. Recurso de Revisão. Tomada de contas especial. Entidade: Prefeitura Municipal de Pedra Azul - MG. Relator: Ministro Augusto Nardes. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 de setembro de 2006l. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltxt/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1769/2006 - Plenário. Processo TC nº 013.476/2006-7. Levantamento de auditoria. Entidade: Companhia de Saneamento de Sergipe - DESO. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Redator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 de setembro de 2006m. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltxt/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1817/2006 - Primeira Câmara. Processo TC nº 000.020/2005-4. Tomada de contas especial. Entidade: Prefeitura Municipal de Eldorado dos Carajás - PA. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 de julho de 2006n. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltxt/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1992/2007 - Plenário. Processo TC nº 019.857/2003-6. Recurso de Revisão. Tomada de contas especial. Entidade: Prefeitura Municipal de Poté/MG. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 de setembro de 2007i. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltxt/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 14 nov. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1993/2006 - Primeira Câmara. Processo TC nº 021.866/2005-9. Tomada de contas especial. Entidade: Prefeitura Municipal de Palmácia/CE. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. **Diário Oficial [da]**

**República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 de julho de 2006o. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2100/2006 - Primeira Câmara. Processo TC nº 009.985/2005-9. Recurso de Reconsideração. Tomada de contas especial. Entidade: Prefeitura Municipal de Araci/BA. Relator: Ministro Valmir Campelo. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4 de agosto de 2006p. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2323/2006 - Primeira Câmara. Processo TC nº 003.437/2004-9. Recurso de Reconsideração. Tomada de contas especial. Entidade: Prefeitura Municipal de Goiatins/TO. Relator: Ministro Valmir Campelo. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 de agosto de 2006q. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2328/2006 - Primeira Câmara. Processo TC nº 004.356/2002-7. Tomada de contas especial. Entidade: Município de Campos Lindos/TO. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 de agosto de 2006r. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2333/2004 - Primeira Câmara. Processo TC nº 015.732/2001-7. Tomada de contas especial. Entidade: Município de Amélia Rodrigues/BA. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 de setembro de 2004c. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2803/2007 - Segunda Câmara. Processo TC nº 003.470/2005-1. Tomada de contas especial. Entidade: Município de Porto da Folha/SE. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 de outubro de 2007j. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 17 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2827/2006 - Segunda Câmara. Processo TC nº 009.683/2005-8. Tomada de contas especial. Entidade: Município de Olivença/AL. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 de outubro de 2006s. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2929/2004 – Primeira Câmara. Processo TC nº 012.043/2002-7. Recurso de reconsideração. Tomada de contas especial. Entidade: Município de Ibirataia/BA. Relator: Ministro-Substituto Augusto

Sherman Cavalcanti. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1º de dezembro de 2004d. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3036/2007 - Primeira Câmara. Processo TC nº 004.121/2004-7. Tomada de contas especial. Entidade: Município de Moita Bonita/SE. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4 de outubro de 2007k. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 2 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3308/2007 - Primeira Câmara. Processo TC nº 006.038/2007-2. Tomada de contas especial. Entidade: Município de Tomar do Geru/SE. Relator: Ministro Augusto Nardes. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 de outubro de 2007l. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 17 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3309/2007 - Primeira Câmara. Processo TC nº 006.043/2007-2. Tomada de contas especial. Entidade: Município de Tomar do Geru/SE. Relator: Ministro Augusto Nardes. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 de outubro de 2007m. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 17 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3340/2006 - Primeira Câmara. Processo TC nº 011.762/2004-2. Tomada de contas especial. Entidade: Município de Riversul (SP). Relator: Ministro Augusto Nardes. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 de novembro de 2006t. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3341/2006 - Primeira Câmara. Processo TC nº 020.656/2004-9. Tomada de contas especial. Entidade: Município de Pontal/SP. Relator: Ministro Augusto Nardes. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 de novembro de 2006u. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3549/2006 - Primeira Câmara. Processo TC nº 675.136/1997-0. Tomada de contas especial. Órgão: Ministério da Ação Social (extinto). Relator: Ministro Valmir Campelo. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 de dezembro de 2006v. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Decisão nº 1054/2001 - Plenário. Processo TC nº 004.742/2001-5. Levantamento de Auditoria. Entidade: Companhia de Desenvolvimento do Piauí - COMDEPI. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília,

DF, 3 de abril de 2002a. Disponível em:  
<<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa nº 57, de 5 de maio de 2004. Regulamenta a hipótese de responsabilização direta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de transferência de recursos públicos federais. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 de maio de 2004e. Disponível em:  
<[http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/NORMAS\\_JURISPRUDENCIA/ATOS\\_NORMATIVOS/DECISOES\\_NORMATIVAS/DNT2004-057.DOC](http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/NORMAS_JURISPRUDENCIA/ATOS_NORMATIVOS/DECISOES_NORMATIVAS/DNT2004-057.DOC)>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa nº 80, de 29 de novembro de 2006. Fixa, para o exercício de 2007, o valor a partir do qual a tomada de contas especial deve ser imediatamente encaminhada ao Tribunal de Contas da União, para julgamento. **Boletim do TCU nº 47/2006**, Brasília, DF, 11 de dezembro de 2006x. Disponível em:  
<[http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/NORMAS\\_JURISPRUDENCIA/ATOS\\_NORMATIVOS/DECISOES\\_NORMATIVAS/DNT2006-080.DOC](http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/NORMAS_JURISPRUDENCIA/ATOS_NORMATIVOS/DECISOES_NORMATIVAS/DNT2006-080.DOC)>. Acesso em 4 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 13, de 4 de dezembro de 1996. Dispõe sobre a instauração e organização de processos de tomada de contas especial e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, de 11 de dezembro de 1996b. Disponível em:  
<[http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/NORMAS\\_JURISPRUDENCIA/ATOS\\_NORMATIVOS/INSTRUICOES\\_NORMATIVAS/INT1996\\_013.DOC](http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/NORMAS_JURISPRUDENCIA/ATOS_NORMATIVOS/INSTRUICOES_NORMATIVAS/INT1996_013.DOC)>. Acesso em 28 nov. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 56 , de 5 dezembro de 2007. Dispõe sobre a instauração e organização de processos de tomada de contas especial e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, de 7 de dezembro de 2007n. Disponível em: <[http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/NORMAS\\_JURISPRUDENCIA/ATOS\\_NORMATIVOS/INSTRUICOES\\_NORMATIVAS/INT2007-056.DOC](http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/NORMAS_JURISPRUDENCIA/ATOS_NORMATIVOS/INSTRUICOES_NORMATIVAS/INT2007-056.DOC)>. Acesso em 27 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Portaria nº 32, de 16 de janeiro de 2007. Atualiza o valor máximo da multa a que se refere o art. 58 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 de janeiro de 2007o. Disponível em:  
<[http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/NORMAS\\_JURISPRUDENCIA/ATOS\\_NORMATIVOS/PORTARIAS/PRT2007-032.DOC](http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/NORMAS_JURISPRUDENCIA/ATOS_NORMATIVOS/PORTARIAS/PRT2007-032.DOC)>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Resolução nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 de dezembro de 2002d. Disponível em:  
<[http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/NORMAS\\_JURISPRUDENCIA/ATOS\\_NORMATIVOS/RESOLUCAO/RES155.DOC](http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/NORMAS_JURISPRUDENCIA/ATOS_NORMATIVOS/RESOLUCAO/RES155.DOC)>. Acesso em: 10 out. 2007.

TOS\_NORMATIVOS/RESOLUCOES\_VERSAO3/RES2002\_155.DOC>. Acesso em: 19 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Resolução nº 191, de 21 de junho de 2006. Estabelece procedimentos para recebimento, autuação e tramitação de processos e documentos relativos à área de controle externo. Ata 25/2006 - Plenário. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 de junho de 2006y. Disponível em: <[http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/NORMAS\\_JURISPRUDENCIA/A/TOS\\_NORMATIVOS/RESOLUCOES\\_VERSAO3/RES2006-191.DOC](http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/NORMAS_JURISPRUDENCIA/A/TOS_NORMATIVOS/RESOLUCOES_VERSAO3/RES2006-191.DOC)>. Acesso em: 5 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 230. 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 co-responsabilidade. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 de janeiro de 1995a. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: 10 out. 2007.

CANDEIA, Remilson Soares. **Convênios celebrados com a União e suas prestações de contas**. São Paulo: NDJ, 2005. 337 p.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Gestão de recursos federais: manual para os agentes municipais**. Brasília: [s.n.] 2005. 128 p. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/olhovivo/Recursos/Publicacoes/arquivos/cartilha\\_GestaoRecursosFederais.pdf](http://www.cgu.gov.br/olhovivo/Recursos/Publicacoes/arquivos/cartilha_GestaoRecursosFederais.pdf)>. Acesso em: 18 set. 2007.

COSTALDELLO, Angela Cássia. **Convênio e o desvio de finalidade**. ILC: Informativo de Licitações e Contratos, v.7, n.71, p.3-5, jan. 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FRANÇA, Vera Lúcia Alves. **Atlas Escolar de Sergipe**: Espaço geo-histórico e cultural. João Pessoa, PB: Grafset, 2007. 207 p.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tomada de contas especial**: processo e procedimento nos tribunais de contas e na administração pública. 3. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 1998. 747 p.

IBGE, **Contagem da População 2007**. Tabela 1.1.15 - População recenseada e estimada, segundo os municípios - Sergipe - 2007. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/contagem\\_final/tabela1\\_1\\_15.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/contagem_final/tabela1_1_15.pdf)>. Acesso em: 29 dez. 2007.

INFONET. **Um flagrante da concentração de renda**. Aracaju, 2005. Disponível em: <<http://www.infonet.com.br/politicaeeconomia/ler.asp?id=34949&titulo=opiniao>>. Acesso em: 30 dez. 2007.

JUND, Sérgio. **Administração, orçamento e contabilidade pública:** teoria e 830 questões. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. 928 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos:** (de acordo com a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, e com a Lei federal nº 9.648, de 27 de maio de 1998). 5. ed. rev. ampl. São Paulo: Dialética, 1998. 671 p.

LINO, Pedro. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal:** lei complementar nº 101/2000. São Paulo: Atlas, 2001, 354 p.

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

MENDES, Renato Geraldo. **Lei de licitações e contratos anotada.** 6. ed. rev. atual. e ampl. Curitiba: Zênite, 2005. 946 p.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins.** 2. ed. atual. Ampl. Brasília: Prima/OMS, 2004, 394 p.

SENADO FEDERAL. **Manual de obtenção de recursos federais para municípios sem intermediação de terceiros:** orientações aos prefeitos. 5. ed. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, 2005. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/sf/senado/ilb/asp/PR\\_Consulte\\_ConsulteManual.asp](http://www.senado.gov.br/sf/senado/ilb/asp/PR_Consulte_ConsulteManual.asp)>. Acesso em: 8 dez. 2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e outros repasses.** Brasília: TCU, Gabinete da Presidência, 2003. 65 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Transferências de recursos e a Lei de Responsabilidade Fiscal:** orientações fundamentais. Brasília: TCU, Gabinete da Presidência, 2001. 97 p.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A – Modelo de relatório de cumprimento do objeto

ÓRGÃO	PRESTAÇÃO DE CONTAS RELATÓRIO DE CUMPRIMENTO DO OBJETO	
1 – NOME DO MUNICÍPIO CONVENENTE, conforme contido no cartão do CNPJ	2 - CNPJ	3 - UF
4 – Nº DO CONVÉNIO	5 - PÉRIODO DE EXECUÇÃO <hr style="margin: 2px 0;"/> ____ / ____ / ____ A ____ / ____ / ____	
6 - DESCRIÇÃO DO OBJETO CONVENIADO		
7- RELATÓRIO CONSUBSTANCIADO		
7.1 - AÇÕES PROGRAMADAS	7.2 - AÇÕES EXECUTADAS	
7.3 - JUSTIFICAR CASO NÃO TENHA SIDO EXECUTADO CONFORME PROGRAMADO E RELATAR PROBLEMAS, QUANDO HOUVER, NO PROCESSO DE EXECUÇÃO		
7.4 - BENEFÍCIOS ALCANÇADOS		
8 - AUTENTICAÇÃO <hr style="margin: 2px 0;"/> ____ / ____ / ____		NOME DO DIRIGENTE OU REPRESENTANTE LEGAL _____
		ASSINATURA _____

## APÊNDICE B – Modelo para conciliação bancária

ÓRGÃO		PRESTAÇÃO DE CONTAS CONCILIAÇÃO BANCÁRIA		
1 – NOME DO MUNICÍPIO CONVENENTE, conforme contido no cartão do CNPJ		2 - CNPJ	3 - UF	
4 – Nº DO CONVÉNIO		5- DESCRIÇÃO SUCINTA DO OBJETO		
6 - TIPO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS				
6.1 - PARCIAL – PERÍODO DE EXECUÇÃO DA PARCELA Nº _____ ____ / ____ / ____ A ____ / ____ / ____		6.2 - FINAL – PERÍODO DE EXECUÇÃO CONVÊNIO ____ / ____ / ____ A ____ / ____ / ____		
7- AGENTE FINANCEIRO		8 - Nº DA AGÊNCIA	9 - Nª DA CONTA CORRENTE ESPECÍFICA	
10 - ITEM	11 - HISTÓRICO		12 - VALOR (R\$)	
1	SALDO bancário em ____ / ____ / ____, conforme extrato anexo.			
2	MENOS valores de ordens bancárias, de saques, de pagamentos e/ou cheques emitidos no período e não DEBITADOS, conforme discriminação nominal no quadro 13 abaixo.			
3	OUTROS lançamentos contabilizados e não constantes dos extratos bancários - Débito (-)  - Crédito(+)			
4	Lançamentos constantes dos extratos bancários e não contabilizados - Débito (-)  - Crédito(+)			
5	* Saldo do Demonstrativo da Execução Financeira em ____ / ____ / ____			
13 - DOCUMENTOS EMITIDOS E NÃO COMPENSADOS NO PERÍODO				
13.1 - DOCUMENTO	13.2 - Nº	13.3 - DATA	13.4 - FAVORECIDO	13.5 - VALOR (R\$)
<b>OBSERVAÇÕES</b> * O saldo resultante da CONTA CONCILIADA deve coincidir com o saldo constante do Demonstrativo de Execução da Receita e Despesa, a ser elaborado de acordo com o modelo do Anexo IV da IN/STN nº 01/97 (BRASIL, 1997a).				
<b>15 - AUTENTICAÇÃO</b>  ____ / ____ / ____      NOME DO DIRIGENTE OU REPRESENTANTE LEGAL      _____ ASSINATURA				