

UFRRJ
INSTITUTO DE AGRONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
EDUCAÇÃO AGRÍCOLA

DISSERTAÇÃO

GESTÃO DE CONVÊNIOS:
UMA NOVA ABORDAGEM NO COTIDIANO DA UFRRJ

CÍCERO DOS SANTOS FILHO

2008

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE AGRONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO AGRÍCOLA**

**GESTÃO DE CONVÊNIOS:
UMA NOVA ABORDAGEM NO COTIDIANO DA UFRRJ**

CÍCERO DOS SANTOS FILHO

Sob a Orientação do Professor
Luiz Carlos de Oliveira Lima

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**, no Programa de Pós-Graduação em Educação Agrícola, Área de Concentração em Educação Agrícola.

Seropédica, RJ
Junho de 2008

351.81
S237g
T

Santos Filho, Cícero dos, 1961-
Gestão de convênios: uma nova
abordagem no cotidiano da UFRRJ /
Cícero dos Santos Filho - 2008.
62f. : il.

Orientador: Luiz Carlos de
Oliveira Lima.

Dissertação (Mestrado) -
Universidade Federal Rural do Rio
de Janeiro, Instituto de Agronomia.
Bibliografia: f. 61-62.

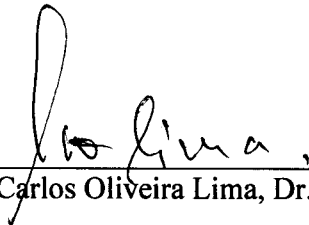
1. Administração Pública -
Brasil - Teses. 2. Convênios -
Brasil - Teses. 2. Ensino agrícola
- Teses. I. Lima, Luiz Carlos de
Oliveira, 1955- . II. Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro.
Instituto de Agronomia. III.
Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE AGRONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO AGRÍCOLA

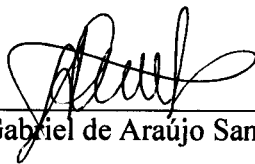
CÍCERO DOS SANTOS FILHO

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**, no Programa de Pós-Graduação em Educação Agrícola, área de Concentração em Educação Agrícola

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 04 de junho de 2008.



Luiz Carlos Oliveira Lima, Dr. UFRRJ



Gabriel de Araújo Santos, Dr. UFRRJ



Marcelino José Jorge, Dr. FIOCRUZ

DEDICATÓRIA

Aos meus pais Cícero dos Santos e Therezinha Rosa de Oliveira Santos.

À minha irmã Elisa Rosa dos Santos.

À minha esposa Márcia Vieira dos Santos.

A meus filhos Vinícius, Victor e Viviane Vieira dos Santos.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Luiz Carlos de Oliveira Lima, um agradecimento muito especial, pela carta de apresentação junto ao Mestrado, pela escolha do tema para a elaboração da Dissertação e pela paciência, apoio e sabedoria com que conduziu todo o processo de Orientação.

Ao Prof. Dr. Gabriel de Araújo Santos, um agradecimento muito especial, pelo inestimável apoio, incentivo, críticas e orientações preciosas dispensadas no decorrer do Mestrado e pela participação na Banca Examinadora.

À Prof^a Dr^a Sandra Barros Sanchez, um agradecimento muito especial, pelas prestimosas sugestões, pelas correções e incentivos dispensados ao longo desse período.

Ao Prof. Dr. Marcelino José Jorge, um agradecimento muito especial, pelo inestimável apoio e participação na Banca Examinadora.

Ao amigo Nilson Brito de Carvalho, um agradecimento muito especial, pela prestimosa colaboração, suporte e apoio durante todos os momentos dessa importante etapa.

Ao Departamento de Contabilidade e Finanças da UFRRJ, pelo apoio e suporte.

Ao amigo Reginaldo Antunes dos Santos, um agradecimento muito especial, pelo inestimável apoio dispensado ao longo desse período.

À Gláucia Vieira dos Santos e Ana Paula dos Santos Alcici, pelo apoio e colaboração na correção dos textos nos momentos solicitados.

À Rosana Ramos Cruz, pelo apoio, incentivo e colaboração na elaboração de formulários.

À Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica da UFRRJ – FAPUR, pela realização do Estágio Profissional, em especial ao Prof. Eduardo Lima - Presidente e Prof^a. Norma Sueli Martins – Diretora Financeira, pela atenção e apoio dispensados.

Ao Colégio Técnico da UFRRJ, pela realização do Estágio Pedagógico, em especial ao Prof. Délcio de Castro – Diretor e Prof. Luiz Alberto Timótheo da Rocha, Professor da disciplina Introdução à Informática, a qual ministrei como estagiário, pela atenção e apoio dispensados.

Ao Centro Federal de Educação Tecnológica de Januária - MG, pela realização do Estágio de Vivência, em especial ao Prof. Paulo César Pinheiro de Azevedo – Diretor, extensivo a todos os professores e técnico-administrativos, pela atenção e apoio dispensados.

RESUMO

SANTOS FILHO, Cícero. **Gestão de Convênios: Uma Nova Abordagem no Cotidiano da UFRRJ**. 2008. 62 p. (Dissertação, Mestrado em Educação Agrícola). Instituto de Agronomia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2008.

A celebração de convênios, prevista na Constituição Federal de 1988, constitui-se em eficiente instrumento da Gestão Fiscal, considerando que envolve a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação. Trata-se de instrumento que viabiliza as parcerias da administração pública, dentro da sua própria esfera ou com uma organização da iniciativa privada, para o desempenho de atividades de interesse público. Com vistas à sua eficiência, a Administração Pública também inclui, entre os seus dispositivos, diretrizes a serem seguidas pelos partícipes dos convênios, tanto para sua formalização quanto para execução e prestação de contas. A Administração Pública, no entanto, atravessa problemas de natureza legal, administrativa, operacional, de controle, de acompanhamento e fiscalização, quanto à gestão de seus recursos repassados através de convênios. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é apresentar como os convênios entre a UFRRJ e outras instituições são formalizados, seus aspectos positivos e negativos e apresentar uma nova visão e contribuições gerenciais a respeito. Assim, a fim de esclarecer dúvidas sobre os procedimentos de celebração, execução e prestação de contas dos gestores de convênios junto à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, nossos estudos foram centrados no tema “Gestão de Convênios”. Para tal, a leitura de material bibliográfico, de documentos referentes aos convênios já firmados e em vigor no ano de 2007 e entrevistas com gestores da área dentro da universidade foram de fundamental importância.

Palavras-Chave: Administração Pública, Educação Agrícola, Infra-Estrutura, Gestão de Convênios.

ABSTRACT

SANTOS FILHO, Cícero. **Covenant Management: A New Approach at UFRRJ Quotidian**. 2008. 62 p. Dissertation (Master in Science Agricultural Educacion) Instituto de Agronomia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ. 2008.

The aim of this work is to show how the covenants between UFRRJ and other institutions are formalized, their positive and negative aspects and present a new point of view about the subject. These deals, already foreseen at 1988 Federal Organization, become efficient instrument of Tax Control, considering they involve the Exchange of capital among different Federal Institutions. Public Administration has been thrown through legal, operational, control and inspection problems of the capital that flows with the covenants. Public Administration also includes rules to be followed by those who take part on the covenant – for its formalization, execution and accounts rendering. This way, in order to clarify doubts about procedures of covenants at UFRRJ, and considering this to be a relevant topic, specifically for being the instrument that makes the partnerships between public institutions and between a public and a private institution possible, our study focused the theme Covenant Management. Written material like books and documents about formalized covenants during 2007 as well as interviews with directors of this area at the university were extremely important for this work.

Key Words: Public Administration, Agricultural Education, Infra-structure, Covenant Management.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Modelo de Cadastro de Órgão Proponente	35
Quadro 2	Modelo de Cadastro de Órgão Interveniente	36
Quadro 3	Modelo de Plano de Trabalho	41
Quadro 4	Cronograma de Execução e Plano de Aplicação	42
Quadro 5	Cronograma de Desembolso	43
Quadro 6	Declaração de Abertura de Conta Bancária Específica	44
Quadro 7	Relatório de Cumprimento do Objeto	55
Quadro 8	Relatório de Execução Físico-Financeira	56
Quadro 9	Relação de Pagamentos Efetuados	57
Quadro 10	Relação de Bens Adquiridos	58
Quadro 11	Conciliação Bancária	59

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
CAPÍTULO I - O PROBLEMA DA GESTÃO DE CONVÊNIOS NA UFRRJ E O MÉTODO DE ESTUDO DESSE PROBLEMA	6
1.1 O Problema	7
1.2 Formulação do Problema e Método da Pesquisa	8
CAPÍTULO II - ASPECTOS INSTITUCIONAIS DO CONVÊNIO	9
2.1 A Gestão na Esfera Pública	10
2.1.1 Formação do estado participativo	10
2.1.2 Políticas públicas e a missão do Estado	11
2.1.3 Eficácia das políticas públicas	13
2.1.4 Serviço público eficiente	14
2.2 As Parcerias Público-Público e Público-Privada Através dos Convênios	15
CAPÍTULO III - INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA E PARÂMETROS LEGAIS	19
3.1 Entendendo as Transferências da União	20
3.1.1 Transferências constitucionais	20
3.1.2 Transferências legais	20
3.1.3 Transferências voluntárias	21
3.2 Celebração de Convênios	21
3.2.1 Princípios fundamentais da administração pública brasileira	21
3.2.2 Princípios constitucionais da administração pública	22
3.2.3 Habilitação	24
3.2.4 Envolvimento institucional – partes do convênio	25
3.2.5 Caracterização e objeto	25
3.2.6 Tomada de contas especial na gestão de convênios	27
CAPÍTULO IV - CONVÊNIOS ESTABELECIDOS PELA UFRRJ EM VIGÊNCIA NO ANO DE 2007: PRINCIPAIS PROBLEMAS NA GESTÃO DE CONVÊNIOS	28
4.1 Convênios Estabelecidos pela UFRRJ em Vigência no ano de 2007.....	29
4.2 Principais Problemas na Gestão de Convênios.....	30
4.2.1 Obediência ao plano de trabalho aprovado.....	30
4.2.2 Cumprimento dos prazos estabelecidos no convênio	30
4.2.3 Obediência aos princípios que regem a administração pública	31
4.2.4 Contratação de obras, serviços e compras mediante processo de licitação	31
4.2.5 Não gastar os recursos objeto do convênio em situações proibidas	31
4.2.6 Movimentação dos recursos do convênio em conta bancária específica.....	32
4.2.7 Cumprimento da cláusula de contrapartida pactuada	32
4.2.8 Apresentação da prestação de contas na forma conveniada	32
4.2.9 Documentos comprobatórios das despesas efetivadas na gestão dos recursos decorrentes da efetivação de convênios.....	32
CAPÍTULO V - PROPOSTA DE ROTEIRO PARA ELABORAÇÃO, EXECUÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIOS	33
5.1 Elaboração do Convênio	34
5.1.1 Plano de trabalho	37
5.1.2 A contrapartida	39
5.2 Execução de Convênios	45
5.2.1 Pagamento fora da vigência do convênio	45

5.2.2 Movimentação dos recursos	48
5.2.3 Remanejamento entre natureza da despesa.....	48
5.2.4 Compras e contratações necessárias à execução do convênio	49
5.2.5 Modalidades de licitação	49
5.2.6 Inexigibilidade de licitação	51
5.2.7 Dispensa de licitação	51
5.2.8 Homologação e adjudicação	51
5.3 Prestação de Contas	52
5.3.1 Prestação de contas parcial	53
5.3.2 Prestação de contas final.....	54
5.3.3 Aspectos importantes da prestação de contas	54
CONCLUSÕES	60
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61

INTRODUÇÃO

A produção e a disseminação do conhecimento envolvem valores sociais, ao mesmo tempo em que muitas vezes são de difícil compreensão para o observador externo e são atividades que exigem volume significativo de recursos. Por força dessas características, o risco de interferência externa sobre os seus objetivos é real; a percepção do seu resultado não é automática; e a sua necessidade de recursos de terceiros é grande.

Diante dessas características da atividade das Instituições Federais de Ensino Superior, as análises sobre o cenário das IFESs costumam destacar o efeito da aceleração do progresso técnico nas últimas décadas, que contribuiu para aumentar o ritmo de depreciação dos ativos acumulados. Considera-se, também, o efeito das novas tecnologias da informação, que são responsáveis por amplas possibilidades de integração das atividades de pesquisa, ensino e extensão em redes de cooperação, as quais podem reduzir os custos de processamento e uso da informação.

O paradigma da Nova Gestão Pública, por outro lado, destaca a promoção de eficiência no uso de recursos e o compromisso com a realização de atividades-fim. Nesse sentido, hoje são diretrizes privilegiadas: a descentralização, buscando orientar a ação pública em função de objetivos; a prestação de contas, de forma a assegurar eficiência; e o monitoramento dos resultados, com vistas a compatibilizar descentralização e governabilidade.

Em consequência, vem sendo requerida maior autonomia de gestão das organizações governamentais de ensino e pesquisa no Brasil desde meados da década de 90, em função do que a restrição de recursos orçamentários das IFES tornou-se mais aguda e aumentou o gasto com a implantação de novos instrumentos gerenciais para a definição interna de prioridades, para a prestação de contas à sociedade e para o aperfeiçoamento dos processos internos.

Nesse contexto redobrou de importância a busca de convênios de intercâmbio pelas universidades, tendo em vista manter atualizado o conhecimento ministrado nos cursos, combinar a atividade de desenvolvimento científico com a pesquisa aplicada e atrair recursos para a atividade acadêmica, sem perder de vista o seu uso eficiente.

Como organização, por outro lado, a universidade é constituída por profissionais com habilidades diferenciadas, é descentralizada e configura um ambiente complexo.

Como consequência, apesar das parcerias através de convênios serem uma das principais formas de atender aos anseios da sociedade de forma eficiente e eficaz, a Administração Pública enfrenta problemas de natureza legal, administrativa, operacional, de controle, de acompanhamento e fiscalização na gestão dos seus recursos repassados através de convênios, em que pese a ênfase que confere à promoção de eficiência através da regulamentação das parcerias.

Tendo em vista explorar o efeito potencial da solução dos problemas de coordenação e de compromisso a eles inerentes para o aperfeiçoamento dos convênios da universidade, o objetivo desta dissertação é esclarecer os predicados destas parcerias, bem como proporcionar o conhecimento básico e os instrumentos necessários a operacionalizar as boas práticas de elaboração, execução e prestação de contas dos convênios.

Está organizada em cinco capítulos, além da conclusão. O primeiro capítulo formula o problema da pesquisa e esclarece a escolha do método de análise. O capítulo seguinte referencia as boas práticas da gestão de convênios no paradigma da nova gestão pública. O terceiro capítulo examina os princípios, as normas de habilitação, o público-alvo e o objeto que regem a elaboração, a execução e a prestação de contas dos convênios segundo o marco da regulamentação institucional em vigor no país. O capítulo subsequente apresenta o

resultado da comparação com as disposições do marco regulatório em vigor que, a partir de um levantamento da carteira de convênios vigentes na UFRRJ em 2007, aponta os nove problemas que foram observados de elaboração, execução e prestação de contas destas parcerias. E o quinto capítulo desenvolve o arcabouço de um manual instrutivo de boas práticas de elaboração, execução e prestação de contas de convênios, esclarecendo as definições utilizadas, além de apresentar planilhas estruturadas, que visam a um só tempo, facilitar a viabilização dos convênios e assegurar homogeneidade de critérios de escolha e avaliação.

CAPÍTULO I

O PROBLEMA DA GESTÃO DE CONVÊNIOS NA UFRRJ E O MÉTODO DE ESTUDO DESSE PROBLEMA

O PROBLEMA DA GESTÃO DE CONVÊNIOS NA UFRRJ E O MÉTODO DE ESTUDO DESSE PROBLEMA

1.1 O Problema

A Administração Pública convive, no seu cotidiano, com problemas de natureza legal, administrativa, operacional, de controle, de acompanhamento e de fiscalização, quanto à gestão de seus recursos repassados através de convênios. A gestão da transferência de recursos públicos tornou-se tema de significativo valor no âmbito da Administração Pública. Isso é tão verdadeiro que tanto a Lei de Responsabilidade Fiscal quanto a de Improbidade Administrativa dedicam artigos exclusivos que tratam dessa matéria, ora com fins de controle, ora com fins de sanção.

A celebração de convênios, prevista na Constituição Federal de 1988 e que foi disciplinada pela edição da Lei Complementar nº. 101/2000, a chamada “Lei de Responsabilidade Fiscal”, se constitui em eficiente instrumento da Gestão Fiscal, considerando que os mesmos envolvem a entrega de recursos correntes¹ ou de capital² a outro ente da Federação – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Essas transferências se processam, via de regra, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde, viabilizando, desta forma, a consecução das ações de Governo, para atender, principalmente, à população em suas necessidades, no que se referem aos aspectos sociais e outros que demandem melhoria da qualidade de vida, cuja efetivação ocorre mediante a celebração de convênios.

Visando a disciplinar as condições e exigências a serem atendidas quando da celebração de convênios no âmbito da administração pública, a Lei nº. 8.666, de 23 de junho de 1993, que regulamentou o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública e também incluiu, entre os seus dispositivos, diretrizes a serem seguidas pelos partícipes dos convênios, tanto para sua formalização quanto para execução e prestação de contas. Esses procedimentos foram pormenorizados com a edição, pela Secretaria do Tesouro Nacional / Ministério da Fazenda, da Instrução Normativa nº. 01/97.

Assim, a fim de esclarecer dúvidas sobre os procedimentos de celebração, execução e prestação de contas dos gestores de convênios junto à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ e considerando este um tema de grande relevância, especificamente por ser o instrumento que viabiliza as parcerias entre órgãos da administração pública ou com uma organização da iniciativa privada, para o desempenho de atividades de interesse público, nossos estudos foram centrados no tema “Gestão de Convênios”.

A importância deste trabalho reside no fato de que as necessidades da sociedade devem ser atendidas de forma eficiente e eficaz. As parcerias nas administrações públicas, formalizadas através de convênios, são uma das principais formas de atender a tais anseios.

Somam-se a essas aspirações os fenômenos da globalização, do desenvolvimento tecnológico acelerado e da crescente demanda por serviços públicos úteis, práticos e de

¹ Recursos Correntes são os provenientes de arrecadação de tributos, contribuições, patrimoniais, agropecuária, industrial, de serviços e outros, bem como aqueles oriundos de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados à cobertura de despesas correntes (folha de pagamentos, despesas com manutenção etc.).

² Recursos de Capital são os provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas, de conversão em espécie, de bens e direitos, além dos recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em despesas de capital.

qualidade. Atrelado a esse aspecto, encontra-se a crescente facilidade de acesso e de disponibilização de informações, caracterizada pela constante evolução tecnológica e ampliação e difusão dos sistemas de comunicação. Nesse processo, o cidadão, gradualmente, vem deixando de ser sujeito passivo em relação ao Estado, passando a exigir, em níveis progressivos, melhores serviços e respeito à cidadania, como também maior transparência, probidade, honestidade, economicidade, eficiência e efetividade no uso dos recursos públicos. Enfim, há um clamor por moralidade, profissionalismo e excelência na administração pública.

O objetivo desta dissertação é discutir a temática dos convênios no que diz respeito à sua gestão, tendo por base o estudo de caso dos Convênios estabelecidos pela UFRRJ em vigência no ano de 2007.

1.2 Formulação do problema e Método da Pesquisa

Para atingir o objetivo, esta dissertação se propôs a responder às seguintes questões:

- 1º - Quais são as normas, leis e decretos que regulamentam a celebração, execução e prestação de contas de convênios?
- 2º - Quais são os principais problemas e dificuldades apresentadas na celebração, execução e prestação de contas de convênios estabelecidos pela UFRRJ em vigência no ano de 2007?
- 3º - Que elementos contemplar na elaboração de proposta de roteiro para elaboração, execução e prestação de contas de convênios?

Nesse sentido, a pesquisa envolveu:

- a) o levantamento das fontes primárias de maior atualidade sobre o assunto;
- b) a interpretação dos conteúdos e das teses defendidas nas fontes;
- c) a análise da adequação dos conteúdos às questões formuladas neste trabalho; e
- d) entrevistas com gestores de convênios da UFRRJ.

CAPÍTULO II

ASPECTOS INSTITUCIONAIS DO CONVÊNIO

ASPECTOS INSTITUCIONAIS DO CONVÊNIO

2.1 A Gestão na Esfera Pública

A cada dia, o Setor Público se defronta com novos desafios. O paradigma gerencial contemporâneo requer formas flexíveis de gestão, descentralização de funções, redesenho de estruturas e criatividade de seus recursos humanos.

Nesse contexto, torna-se imprescindível que as administrações públicas federal, estaduais e municipais estejam preparadas para enfrentar essa fase de mudanças contínuas, com vistas à maior qualidade e produtividade de suas ações, mediante a adoção de modelos gerenciais capazes de gerar resultados num mercado altamente competitivo.

As técnicas de definição de políticas públicas praticadas pelos governos até aqui, nos três níveis de gestão, apesar de todo avanço tecnológico e da disponibilização da informação de forma globalizada, não atingiu um nível ótimo de desempenho. É nesse contexto que a iniciativa privada, através dos entes sociais não-governamentais – organizações comprometidas com a sociedade civil, os movimentos sociais e a transformação social – apresenta-se como elemento fundamental na cooperação com o Estado para o desenvolvimento da gestão pública.

Segundo Domingues (2000), a descentralização foi, por muito tempo, encarada como um processo de desburocratização de trâmites documentais. A modernidade administrativa no âmbito do setor público, no entanto, está centrada na eficiência e eficácia de suas ações junto à comunidade, no atendimento das funções básicas do Estado em larga escala e no atendimento indistinto do cidadão em suas necessidades sociais, além do fortalecimento da economia como forma de equalizar a distribuição de renda.

Assim, a descentralização social é o resultado da linha evolutiva da atuação do Estado em suas relações com a sociedade. Enquanto o Estado liberal cingia-se ao exercício das funções básicas relacionadas com a segurança, fisco e a justiça, o Poder Público, na medida em que aumentava o seu grau de intervenção, passando a assumir outros encargos econômicos e sociais, teve a necessidade de descentralizar suas atividades. Portanto, a descentralização social nada mais é do que a expressão da ampliação das funções do Estado e a devolução, à sociedade, do exercício de funções, antes sob a sua responsabilidade, que foram sendo absorvidas pelo aparelho estatal. Esse fenômeno é um desdobramento de um processo mais amplo da descentralização, em cujo contexto deve ser situado. (DOMINGUES, 2000).

2.1.1 Formação do estado participativo

O Estado passa a ter existência a partir do momento em que o povo, consciente de sua nacionalidade, se organiza politicamente, estabelecendo, a partir daí, princípios de conduta e boa convivência através de um sistema estatal materializado por um conjunto de regras e condições existenciais da sociedade. Esse conjunto de direitos e obrigações, que busca organizar a sociedade de forma harmônica, está consubstanciado na Constituição de 1988.

A existência do Estado é explicada pelos requisitos que este tem de preencher para atingir a sua objetivação superior, organizar e tornar possível a vida do agrupamento social, da sociedade civil como um todo, nas suas complexas manifestações. Esses agrupamentos humanos envolvem necessidades que precisam ser atendidas, com maior ou menor urgência, na proporção de sua intensidade, que variam na relação de proximidade direta com as contingências da conservação e perpetuação grupais, quais sejam, a proteção à vida e aos

complementos mais fundamentais desta – como a liberdade, a propriedade, a saúde, a educação, a moradia e a segurança.

Nas sociedades democráticas, consideradas mais modernas, se aceita a oferta dos serviços públicos como natural e espera-se que o governo seja responsável perante o cidadão.

Assim, infere-se que o Estado, além de representar uma sociedade organizada por interesses comuns, também é o instrumento institucionalizado responsável por materializar benefícios aos cidadãos, que constituem a nação, através de ações ordenadas, coordenadas e executadas no tempo, por agentes especialmente dotados de poder-dever.

Contemporaneamente, o Estado desempenha as seguintes funções para poder cumprir suas finalidades fundamentais:

- a) instituir uma ordem jurídica (funções normativas, ordenadoras ou legislativas);
- b) fazer cumprir as normas próprias dessa ordem, resolvendo os conflitos de interesse (função disciplinadora ou jurisdicional); e
- c) cumprir essa ordem, administrando os interesses coletivos, gerindo os bens públicos e atendendo às necessidades gerais (função executiva ou administrativa).

Essa visão tridimensional do Estado representa a necessidade de organização harmônica dos poderes. De fato, as funções do Estado devem se ampliar para além da sua estrutura administrativa, atingindo e estimulando a participação da sociedade organizada, representada por grupos institucionalizados que se colocam ao lado da administração como verdadeiras ramificações de sua estrutura operacional (SILVA, 2004).

A ampliação de estrutura do Estado para a consecução de sua função, que encontra amparo na parceria com os entes sociais – propriedade pública não estatal, constituída pelas associações civis, sem fins lucrativos, orientadas para o atendimento do interesse público, é justificada. Isso representa o desenvolvimento de um modelo de ação estruturado com participação da sociedade organizada, representando um processo moderno de cooperação social. Essa nova visão representa, assim, uma redefinição das relações entre o aparelho estatal e a sociedade, como repercussão sobre a nova natureza e o modo de atuação do Estado moderno.

2.1.2 Políticas públicas e a missão do Estado

As necessidades sociais são imensas, atrelando-se a complexidade e a amplitude de seus elementos constitutivos, inviabilizando, na maioria das vezes, a execução efetiva pelo Estado de todas as ações necessárias à sua concretização satisfatória.

Partindo desse contexto, o Estado organizado precisa obter meios necessários junto à própria sociedade para transformar em realidade desfrutável os desejos, ideais e anseios sociais. A satisfação das necessidades comuns, decorrentes do agrupamento humano, exige meios ou processos de consecução que pressupõem uma série de serviços, cujos fundamentos têm efeito significativo para manter a eficiência e eficácia da ação do Estado, por serem estes serviços, em última análise, essenciais.

Para satisfazer a vontade do povo, tendo por base o desenvolvimento da nação, necessita-se da execução de múltiplas funções e a implementação de atividades básicas de natureza econômica, política, administrativa e financeira. A combinação, tecnicamente ordenada, dessas atividades é o que garante ao Estado atingir seus objetivos constitucionais. A partir dessa combinação, em confronto com o objetivo de desenvolvimento que o Estado estabelece, suas políticas públicas buscam gerir eficiente e eficazmente os interesses da comunidade, visando o bem comum. (BUARQUE, 1984).

A instituição de políticas públicas não é somente um meio de garantir a cobertura de despesas do Estado, mas também, fundamentalmente, um meio de intervir na economia, de

exercer pressão sobre a estrutura produtiva e de modificar as regras da distribuição da renda, buscando garantir um desenvolvimento sustentável do produto, da renda e do cidadão.

Através da instituição de políticas públicas, o Estado visa acelerar o crescimento econômico e melhor distribuir seus benefícios entre os membros da sociedade. Partindo de um ponto de vista macroeconômico, o objetivo das políticas públicas é melhorar o nível de vida dos habitantes medido, basicamente, pela quantidade de bens e serviços de que dispõe cada um deles.

Segundo Buarque (1984), a mensuração do crescimento deve ser feita a partir do aumento dos bens e serviços recebidos por cada um dos habitantes, num determinado intervalo de tempo. Em outras palavras, constata-se a produção distribuída à população, considerando a sua Renda Disponível e medindo-se a variação da relação entre esses três fatores num dado período. Ora, podemos dizer, assim, que a produção deve atender à demanda da população a ponto de satisfazê-la e que a renda *per capita* deve ser capaz de satisfazer a necessidade de troca pela produção disponível de bens e serviços. O desenvolvimento se identificará com as políticas públicas quando a evolução do produto, da renda e da população se manifestarem em relação a todos os aspectos da vida da sociedade, inclusive nos aspectos culturais e na qualidade de vida, de forma homogênea e generalizada para todos os habitantes do país, deixando, portanto, de atingir a uma minoria privilegiada.

É através da visão econômica do economista britânico John Maynard Keynes (1883–1946) que se observa o comportamento da economia global e se reconhece que o dano de uma das partes é prejudicial ao todo. A idéia de fluxo econômico, com a participação do Estado, é da mais alta importância, pelo fato de que a renda total nacional da sociedade deve ser mantida em certos níveis, para garantir os índices desejados de investimento, poupança, empregos e renda (CRUZ, 1992).

Dentro de uma economia de mercado, muitas vezes existem situações que não podem ser resolvidas pelo modo de produção empregado pelo setor privado. Nesse momento, o setor público emerge como um elemento capaz de intervir na alocação de recursos, atuando paralelamente ao setor privado, procurando estabelecer a melhor produção de bens e serviços que satisfaçam às necessidades da sociedade. As características dessas situações, conhecidas como falhas de mercado, são assim discriminadas: indivisibilidade do bem público para efeitos de apropriabilidade privada; externalidades; custo de produção decrescente; mercados imperfeitos; e riscos e incertezas na oferta de bens.

Quanto aos bens públicos, são aqueles para os quais existe a impossibilidade de serem estabelecidos preços via sistema de mercado. Esses bens têm como características, em primeiro lugar, a não-exclusividade: uma vez ofertados, não é possível excluir mais pessoas do seu consumo. A segunda característica dos bens públicos é a de que o acesso de mais pessoas ao consumo dos bens e serviços não implicaria em um acréscimo de seus custos. Em conjunto, essas duas características dos bens públicos implicam em que esses bens não são vendidos através do mercado.

As externalidades implicam custos e benefícios sociais diferentes daqueles observados no setor privado. As ações econômicas desenvolvidas por produtores exercem, necessariamente, efeitos incidentes sobre outros produtores ou consumidores, que escapam ao mecanismo de preços, ainda que estes sejam determinados em regimes de mercado perfeitamente competitivos. Esses efeitos, não refletidos nos preços, são conhecidos por “efeitos externos” ou externalidades (NASCIMENTO, 2006).

O equilíbrio geral reflete o mundo da concorrência perfeita. Sabe-se, todavia, que o elevado nível tecnológico, associado à especialização e à indivisibilidade, produz economias de grande escala de produção. Tal processo concentra o mercado seja em nível nacional, regional ou mesmo mundial. Isso causa uma situação de imperfeição do mercado, que será composto por poucos, eliminando a concorrência perfeita e o equilíbrio geral.

O desconhecimento, por parte de vendedores e compradores, em relação aos riscos do mercado, a inexistência da perfeita mobilidade dos recursos, a incerteza quanto à maximização dos lucros por parte das empresas e a escassez de determinados recursos produtivos são características do mundo real que inviabilizam a trajetória de equilíbrio prescrita pela teoria do mercado perfeito e, assim, a produção ótima dos bens econômicos.

A falta de conhecimento perfeito do mercado, por sua vez, pode levar à não percepção da necessidade e do desejo de consumo de um bem econômico que, neste caso, não será produzido. Assim, certas atividades que são indispensáveis ao desenvolvimento de um país e ao bem-estar de uma sociedade não serão oferecidas pelo mercado, se não ocorrer a intervenção do governo, direta ou indiretamente.

2.1.3 Eficácia das políticas públicas

A viabilidade e eficácia das políticas públicas dependem, em cada momento histórico, de características próprias de cada sociedade, com suas inspirações específicas de desenvolvimento e com suas disponibilidades de recursos para realizar um esforço deliberado e consciente para atingir um objetivo nacional. A participação da sociedade, aqui, se faz indispensável através de representação institucionalizada, como entidades filantrópicas – entidades que não têm finalidade lucrativa e presta serviços à sociedade.

Após o estabelecimento das metas de desenvolvimento, cabe ao Estado viabilizar a concretização desses objetivos quantificados. Para tal, uma série de medidas e posições deve ser adotada, com vistas a definir prioridades, critérios e instrumentos, com fim de obter eficiência nas ações para promover maior celeridade ao desenvolvimento. A identificação e o ordenamento lógico e sistemático desses elementos constituem o planejamento. O planejamento, nesse contexto, é a técnica que determina a melhor maneira de combinar os recursos nacionais disponíveis, combinando-os com as necessidades da população, através de estudo de demandas, levantamentos de diagnósticos e pesquisas de opiniões, buscando, dessa forma, uma combinação equilibrada dos recursos, que são limitados, com as diversas necessidades da sociedade.

É por essa razão que o planejamento, a partir de uma visão do cenário mais provável, determina uma estratégia global, programas regionais e ações setoriais, tecnicamente viáveis, ordenados por um plano de desenvolvimento.

Dessa forma, o Estado, como instrumento do planejamento, deve criar cenário projetando determinadas situações ou eventos com probabilidade de realização, que deverão servir como alicerces para a elaboração de políticas, planos de ação, planos operacionais e, essencialmente, planos estratégicos de intervenção socioeconômica (TACHIZAWA e ANDRADE, 2006).

O estabelecimento de objetivos e metas deve partir de uma análise da realidade histórica, de uma visão do ambiente a ser alterado pela observação do comportamento da população que, direta e indiretamente interessada, é o sujeito ativo e passivo das intervenções; pela verificação dos recursos naturais disponíveis; pela análise dos instrumentos de inserção e modificação do ambiente; pela mensuração dos recursos financeiros necessários à cobertura das intervenções e contingências e pela previsão dos resultados desejados de forma quantificada. O resultado dessas medidas é o estabelecimento de um cenário futuro possível.

Dessa forma, o Estado, ao construir um cenário, incorporado em sua política pública, deve levar em conta as seguintes variáveis: econômicas, tecnológicas, político-legais, demográficas, geográficas, culturais e sociológicas. Nesse ponto, o Estado estaria praticando a gestão estratégica em que engloba tanto o planejamento estratégico, como o plano estratégico, os quais, no entanto, têm limite no tempo para suas ações e funções, o que não é admissível

quando se trata de políticas públicas que lidam com interesses coletivos de amplitude e frequência ilimitadas (TACHIZAWA e ANDRADE, 2006).

A essa altura, é necessário debruçar-se essencialmente sobre a análise da evolução programática das políticas públicas que se verificaram nos últimos anos no Brasil. A pesquisa, no interior dos programas dos Governos Constitucionais, em matéria de reforma e modernização administrativa, constitui a principal fonte de informação, no sentido de se saber qual papel é atribuído à sociedade na mudança da Administração e na eficácia de suas políticas.

A Administração Pública foi, durante muitos anos, orientada por objetivos de reforma global do sistema e baseada na transformação e adequação dos meios (planejamento, estruturas, recursos humanos, tecnologia) atribuídos a localizações privilegiadas do sudeste e sul do país.

Assim, dessa fase, marcada por estudos globais e de concepção de origem centralizada, ficaram muitas coisas importantes para o conhecimento e reforma das realidades administrativas. Foi formada uma geração de altos funcionários com capacidade de analisar os fenômenos socioeconômicos e, por outro lado, o conhecimento real dos limites da tecnocracia, que passou a ser complementada com a valorização da ação política, norteada para objetivos e concretização das metas, tendo em vista, fundamentalmente, a prestação de serviços essenciais aos cidadãos, como usuários dos serviços públicos.

2.1.4 Serviço público eficiente

O mundo está passando por profundas mudanças em todas as áreas, seja política, econômica, cultural, social, tecnológica e as organizações públicas, em todos os níveis, são afetadas por estas mudanças. Para continuar operando e cumprindo sua missão, elas devem se adequar aos novos tempos, inovando seu produto e reavaliando seu papel na sociedade. Qualidade, eficiência e eficácia, no ambiente competitivo de hoje, se tornaram uma questão de sobrevivência inclusive para a administração pública. Sem essas características, torna-se difícil às instituições governamentais cumprirem suas responsabilidades socioeconômicas.

No contexto de uma economia global, na qual a produtividade e a competitividade dependem da capacidade de geração, processamento e aplicação da informação, é fundamental a valorização do conhecimento.

Para Vasconcelos Filho (1983), o advento de novas tecnologias, principalmente as vinculadas à revolução da informática, contribuiu para o esgotamento do modelo de organização estatal da era industrial, baseado em princípios burocrático-administrativos, passando para o modelo que enfatiza uma nova distribuição de funções e tarefas em busca da qualidade dos produtos do serviço público.

Diante de tal realidade, fica evidente a necessidade de se adotar um modelo de gestão moderno e participativo. A Administração Pública, através da implantação de políticas de desenvolvimento, deve ser vista como um sistema integrado, envolvendo o cidadão em suas ações não como simples beneficiário inerte, mas participativo, institucionalizado como verdadeiro parceiro atuante ao lado do Estado. Não pode haver disfunção entre as partes. A congruência de metas e objetivos é obtida através de planejamento, execução e controle dos recursos do sistema, onde são participantes ativos o Estado e a sociedade. (VASCONCELOS FILHO, 1983).

Assim, o usuário dos serviços públicos e as suas necessidades devem ser colocados no centro das preocupações da administração, mas também, incorporando o cidadão como agente participativo nas ações estatais. O utilizador dos serviços públicos deve ser encarado como um verdadeiro cliente passivo e ativo, no sentido de que a relação administração/cidadão deve deixar de ser uma relação de subordinação para ser de parceria. A

administração deve, além disso, estar a serviço dos cidadãos e proporcionar-lhes um produto final de qualidade, com o uso eficiente dos recursos disponíveis. Com essa postura inovadora, a administração adquire uma nova legitimidade administrativa por conta do estabelecimento de políticas públicas viáveis.

O resultado eficiente das práticas das políticas públicas passa pela descentralização de certos serviços públicos à responsabilidade da ação da coletividade organizada, através de instituições constituídas, com atividades bem estabelecidas quanto às suas funções sociais e a normatização de suas relações com a administração no cumprimento do interesse estatal, mas com fins comuns. Assim, modernamente os convênios públicos representam o instrumento mais adequado à formalização da parceria Estado/cidadão no âmbito da Administração Pública.

2.2 As Parcerias Público-Público e Público-Privada Através dos Convênios

Os Convênios, desde os idos da Constituição Federal de 1891, eram regidos pelo Código de Contabilidade Pública de 1822 e pelo seu regulamento, tidos à época como instrumentos de avanço técnico nos campos orçamentário, financeiro, contábil e patrimonial.

As situações não previstas nesses dispositivos legais eram complementadas pelo Tribunal de Contas da União, por meio de Atas e Súmulas expedidas, sendo que a falta de atualização do Código de Contabilidade Pública trazia inconvenientes à gestão de Convênios, por ser o único marco regulador da matéria.

As Cartas Magnas do Brasil, até o advento da Constituição de 1988, evidenciavam a influência do Poder Executivo sobre o Legislativo e Judiciário, desta forma criando uma hierarquia constitucional centralizadora. As emendas constitucionais, que eram atribuições do Poder Legislativo, com o aval do Poder Executivo e Judiciário, passaram, a partir de 1964, a ser iniciativas únicas e exclusivas dos que exerciam o Poder Executivo, ficando os demais relegados a meros espectadores das aprovações dos pacotes, como seriam posteriormente nomeadas as emendas e legislações baixadas pelo Presidente da República.

Com o advento da reforma tributária de 1966, criou-se a dependência financeira e política dos governos estaduais e municipais em relação ao Governo Federal, com decorrente verticalização das estruturas de poder. Os municípios tiveram que se adequar à disponibilidade federal de recursos, passando às prefeituras a atuação de modelos pontuais de ação, destituídos, não raras vezes, de critérios racionais em longo prazo.

Vivia o Brasil, então, sob o regime ditatorial desde 1964 e, a partir de 1967, particularmente, com as alterações promovidas pelos chamados Atos Institucionais, sob uma Carta Magna imposta pelo governo.

Em 1967, o Governo Federal editou o Decreto-Lei nº. 200/67, dispositivo legal para regular os contratos administrativos, também carentes de atualização adequada, sendo que suas omissões eram supridas, a exemplo do que ocorria com os Convênios, pelo egrégio Tribunal de Contas da União.

Tal dispositivo estabeleceu que a execução das atividades da Administração Federal deveria ser amplamente descentralizada, desde que as unidades federadas estejam devidamente aparelhadas, conforme reza o artigo 10, do Decreto-Lei nº. 200/67:

“Art. 10. A execução das atividades da administração federal deverá ser amplamente descentralizada”.

§ 1º. A descentralização será posta em prática (...):

(...).

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

(...)”’. (BRASIL, 1967).

A avaliação do aparelhamento das unidades federadas ocorria, obviamente, pelo Governo Federal e se dava de forma subjetiva, observando-se mais as conveniências políticas do que as técnicas.

Igualmente, a execução de programas federais de caráter local deveria ser delegada, mediante Convênio, aos órgãos estaduais ou municipais, desde que fosse prática ou conveniente conforme transcrição do § 5º do artigo 10 do Decreto - Lei nº. 200/67:

“§ 5º. Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes”. (BRASIL, 1967).

Mister frisar que tais conveniências eram, também, avaliadas pelo órgão concedente central. Ademais, as atividades de normatização e de fiscalização surgiram desse instrumento legal, conforme se verifica no § 6º do artigo 10 do Decreto - Lei nº. 200/67:

“§ 6º. Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensável sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios (...)”. (BRASIL, 1967).

O Decreto-Lei nº. 2.300/86, que estabeleceu novas regras de contratação para a Administração Pública, revogou, através de seu art. 90, as disposições do Código de Contabilidade Pública que versavam sobre contratos, bem como parte do Decreto-Lei nº. 200/67, concernente aos contratos administrativos:

“Art. 90. Revogam-se as disposições em contrário, especialmente as do Código da Contabilidade Pública da União referentes à licitação e contratos; o art. 1º do Dec. - Lei nº. 185, de 23.02.1967; os arts. 125 a 144 do Dec. - Lei nº. 200, de 27.02.1967; a Lei nº. 5.456, de 20.06.1968; o art. 1º da Lei nº. 5.721, de 26.10.1971; e a Lei nº. 6.946, de 17.09.1981”. (BRASIL, 1986).

Em 1986, o Decreto nº. 93.872/86 traz, em seu artigo 48, a possibilidade de celebração, entre entidades públicas ou privadas e órgão da Administração Federal de convênios, de acordos ou ajustes relativos a serviços de interesse recíproco:

“Art. 48. Os serviços de interesse recíproco dos órgãos e entidades da Administração Federal e de outras entidades públicas ou organizações particulares poderão ser executados sob regime de mútua cooperação, mediante convênio, acordo ou ajuste”. (BRASIL, 1986).

O sistema de exceção, em que parte das garantias individuais e sociais era restringida para garantir os interesses da Ditadura, através de conceitos como segurança nacional, direito de associação etc., fez crescer, durante o processo de Abertura, no governo João Baptista de Figueiredo – último dos militares a ocupar a Presidência da República, o anseio por dotar o Brasil de uma nova Constituição.

Apelos municipalistas e pela redemocratização fortaleceram, em novo arranjo federativo, através da promulgação da Constituição Federal de 1988, a autonomia dos municípios, como instância de governo, com transferência de funções vinculadas à saúde, assistência social e educação, do poder decisório e de recursos da União para estados e municípios.

Entre outros elementos inovadores, essa Constituição destaca-se das demais na medida em que, pela primeira vez, estabelece um capítulo sobre política urbana. Até então, nenhuma outra Constituição definia o município como ente federativo. A partir dessa, a prefeitura passava efetivamente a constituir uma das esferas de poder e a ela eram dadas autonomia e atribuições inéditas, até então.

Com a Constituição Federal de 1988, maior equidade na distribuição dos recursos tributários entre União, Estados e Municípios passou a existir.

Durante o governo do presidente Fernando Collor de Mello, foi extinta a Secretaria de Articulação dos Estados e Municípios, cujo objetivo era o fortalecimento financeiro dos Estados e Municípios, sem a criação de outra estrutura que a substituísse. Até hoje está a cargo de associações em mais de 5.500 Municípios.

Com o desmantelamento do apoio institucional da União a Estados e Municípios e com a inexistência de um projeto de “descentralização solidária”, houve um vazio na órbita do planejamento local, dificultando a modernização das estruturas de estados e municípios, além de favorecer, novamente e na via de consequência, a postura da espera pelos favores de Brasília.

Em 1993, a Lei nº. 8.666/93 revogou o Decreto-Lei nº. 2.300/86, sendo aquela alterada posteriormente pela Lei nº. 8.883/94. A nova lei previu, em seu artigo 116, a aplicabilidade aos Convênios.

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso assumiu a Presidência, dando início à reforma gerencial do Estado, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, tendo como objetivos a serem alcançados: “atacar a administração pública burocrática, defender as carreiras de Estado e fortalecer a capacidade gerencial do Estado”. (Bresser Pereira, 1998).

Para Bresser Pereira (1998), com a implantação da administração pública gerencial ocorreram três tipos de mudanças: reforma constitucional, particularmente a flexibilização da estabilidade dos funcionários públicos; mudanças culturais, substituindo-se a cultura burocrática ainda dominante no país por uma cultura gerencial; e mudanças na gestão, através da prática da administração pública gerencial.

O Decreto nº. 1.819, de 16.02.1996, que disciplina as transferências de recursos da União por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais federais, repete, em seu artigo 1º, o dispositivo do Decreto nº. 93.872/86, ao estabelecer a forma de pacto e a de repasse de verbas nos instrumentos e cooperações mútuas entre entes públicos:

“Art.1º. As transferências de recursos da União consignadas na Lei Orçamentária anual ou referente a créditos adicionais para Estados, Distrito Federal ou Municípios, a qualquer título, inclusive sob a forma de subvenções, auxílios ou contribuições, serão realizadas mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, observadas as disposições legais pertinentes”. (BRASIL, 1996).

A descentralização de recursos para a consecução de programas, pela via dos convênios federais, encontrou balizamento no artigo 8º do Decreto Federal nº. 2.829/98, condicionando-os à formulação de políticas de promoção da integração entre Governo Federal e Estados e Municípios e da formação de parcerias com o setor privado:

“Art.8º. Os programas serão formulados de modo a promover, sempre que possível, a descentralização, a integração com Estados e Municípios e a formação de parcerias com o setor privado”. (BRASIL, 1998).

Ademais, e não menos relevante, a Instrução Normativa nº. 01/97, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, publicada em 15.01.1997, disciplinou a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos.

Embora a hierarquia inferior às leis e decretos, a Instrução Normativa nº. 01/97 não pode ser considerada mera instrução, porquanto possui poder coercitivo, estabelecendo direitos e obrigações para a celebração de convênios, guardando conformidade com a Carta Magna em vigor, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, vinculando toda a Administração Federal.

O convênio já foi, portanto, um simples ato de repasse de verbas, tido como fundo perdido, sem qualquer controle de alcance de objetivos ou prestação de contas. O Poder Executivo Federal, no entanto, vem atualizando as regras para a celebração de convênios, tornando mais rígidos os mecanismos de controle e avaliação de resultados e incorporando obrigações para aqueles que com ele querem conveniar.

CAPÍTULO III

INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA E PARÂMETROS LEGAIS

INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA E PARÂMETROS LEGAIS

3.1 Entendendo as Transferências da União

Os repasses de recursos federais são efetuados por meio de transferências constitucionais, legais e voluntárias.

3.1.1 Transferências Constitucionais

As transferências constitucionais correspondem a parcelas das receitas federais arrecadadas pelo governo federal e repassadas aos estados e municípios por força de mandamento estabelecido em dispositivo da Constituição Federal. Nessa modalidade de transferência inserem-se os recursos provenientes do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios.

O rateio da receita proveniente da arrecadação de imposto entre os entes federados representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio sócio-econômico entre estados e municípios.

3.1.2 Transferências Legais

As transferências legais, por sua vez, são regulamentadas em leis específicas. Essas leis determinam a forma de habilitação, transferência, aplicação de recursos e prestação de contas.

Há duas modalidades de transferências legais:

a) as cuja aplicação dos recursos repassados não está vinculada a um fim específico. Nesta situação a entidade recebedora do recurso possui autonomia para definir a despesa correspondente ao recurso repassado pela União; e

b) as cuja aplicação dos recursos repassados está vinculada a um fim específico. Nesse caso, a transferência legal tem um aspecto finalístico; os recursos são repassados para acorrer a uma despesa específica. Nessa modalidade, o estado e o município devem se habilitar para receber recursos apenas uma vez e, a partir da habilitação, passam a ter o direito aos recursos federais, sem a necessidade de apresentação de documentos e tramitação de processos a cada pleito, como ocorre nas transferências voluntárias. Esse mecanismo tem sido utilizado, nos últimos anos, para repassar recursos aos municípios, em substituição aos convênios, nos casos de ações de grande interesse para o governo.

3.1.3 Transferências Voluntárias

As transferências voluntárias, finalmente, são definidas como 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. As transferências voluntárias podem ser operacionalizadas por meio de convênios ou de contratos de repasse.

Há dois instrumentos para a operacionalização das transferências voluntárias:

a) o Contrato de Repasse. O contrato de repasse consiste em instrumento de transferências voluntárias realizadas por intermédio de instituições financeiras oficiais federais, que atuam como mandatárias da União. O contrato de repasse equipara-se à figura do Convênio e segue, no que couber, a disposição da Instrução Normativa 01/97. O Decreto nº 1.819, de 16.02.1996 é a norma que disciplina o contrato de repasse; e

b) o Convênio. A norma geral que regulamenta a assinatura de Convênios com o Governo Federal é a Instrução Normativa nº 01, de 15.01.1997, da Secretaria do Tesouro Nacional. Além dessa instrução normativa, devem-se observar as disposições contidas na legislação vigente, em especial, na Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e na Lei nº. 9.995, de 25.07.2000.

3.2 Celebração de Convênios

No marco institucional brasileiro, a promoção da eficiência da ação pública através de ênfase na regulamentação das parcerias com organizações não-governamentais tem forte tradição.

3.2.1 Princípios fundamentais da administração pública brasileira

O 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.

As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

- I – planejamento;
- II – coordenação;
- III – descentralização;
- IV – delegação de competência; e
- V – controle.

A ação governamental obedecerá, em particular, ao planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do país e a segurança, norteando-se segundo planos e programas elaborados e compreender a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) plano geral de governo;
- b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- c) orçamento anual; e
- d) programação financeira de desembolso.

A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual, elaborados por meio dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República.

De acordo com a Constituição Federal, em seu artigo 165, os instrumentos de planejamento são leis de iniciativa do Poder Executivo, estabelecendo:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias; e
- III - os orçamentos anuais.

O Plano Plurianual visa estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital. É o instrumento de planejamento estratégico das ações do governo para um período de quatro anos, comprometido com o desenvolvimento sustentável e com a evolução das estruturas de gerenciamento dos órgãos da administração pública.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem as seguintes funções básicas:

- estabelecer as metas e prioridades da Administração Pública Federal para exercício financeiro seguinte;
- orientar a elaboração da lei orçamentária anual;
- alterar a legislação tributária; e
- estabelecer a política de aplicação das agendas financeiras oficiais.

A Lei Orçamentária Anual - LOA é o mais importante instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro da Administração Pública Federal, cuja principal finalidade é gerenciar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas. Dentre as diversas funções que desempenha, destaca-se, a de reduzir as desigualdades inter-regionais segundo o critério populacional.

A Lei Orçamentária Anual discrimina os recursos orçamentário-financeiros para se atingir as metas e prioridades estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e compreenderá: o orçamento fiscal; o orçamento de investimento; e o orçamento da seguridade social.

O orçamento fiscal refere-se ao orçamento dos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

O orçamento de investimento, em segundo lugar, refere-se ao orçamento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

O orçamento de seguridade social, em terceiro lugar, abrange todas as entidades, fundos e fundações de administração direta e indireta, instituídos e mantidos pelo Poder Público, vinculados à Seguridade Social.

3.2.2 Princípios constitucionais da administração pública

Estão preconizados na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37, por seu termo, os seguintes princípios adicionais: (BRASIL, 1988).

a) Legalidade. Todos os atos e fatos administrativos devem estar baseados em legislação. Para a configuração do regime jurídico administrativo, esse princípio é essencial. Estabelece que a Administração Pública só pode ser exercida de acordo com a lei.

O Poder Legislativo faz as leis e os administradores públicos devem cumpri-las, obedecê-las e colocá-las em prática. A lei não só veda o que o administrador público não pode fazer, como também diz o que pode ser feito. Já o administrador particular pode fazer tudo que a lei não proíbe.

b) Impessoalidade. Nenhum dos atos e fatos administrativos pode estar vinculado a interesses de caráter pessoal ou dirigido de uma forma pessoal.

O princípio da impessoalidade impõe que os administradores sejam tratados em igualdade de condições, conforme a situação em que se encontrem. Deriva tal princípio do interesse público como regente da atuação do poder, voltado à satisfação dos interesses coletivos, sem distinção entre os indivíduos que são, no regime democrático, os titulares de

poder.

c) Moralidade. Os atos e fatos administrativos deverão ser revestidos dos aspectos morais implementados pela sociedade.

A administração e seus agentes têm de atuar em conformidade com os princípios éticos. Isto é o que prescreve o princípio da moralidade. Compreendem-se, no seu âmbito, os chamados princípios da lealdade e da boa fé.

Todos os atos de improbidade administrativa dos servidores públicos importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação cabível.

d) Publicidade. Todos os procedimentos administrativos deverão estar revestidos de toda publicidade possível, a fim de dar transparência a estes procedimentos e, ao mesmo tempo, dar uma satisfação à sociedade.

As informações poderão ser acessadas pela administração e pelo cidadão em geral, através dos próprios participantes dos convênios e órgão de fiscalização interna e externa da administração que, em última análise, representa os interesses da população. A regra constitucional quanto à publicidade é de que há de ser a mais ampla possível para que, assim, possa ter o ato administrativo (que inclui a gestão de convênios) a transparência necessária que lhe possibilite alcançar o seu caráter educativo, informativo e de orientação social. O princípio da publicidade é de tal ordem relevante, que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 48, estabeleceu o conceito de ampla divulgação: *“são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público...”*.

Dessa forma, este princípio está estabelecido na Constituição Federal, em seu Artigo 37, e também constitui uma das exigências do Estatuto Federal Licitatório, conforme o seu Artigo 3º. A Administração Pública (direta e indireta) de qualquer dos entes federados é obrigada a publicar oficialmente toda e qualquer decisão que tomar, dando publicidade ao fato.

A publicidade é condição de eficácia dos convênios. Portanto, enquanto não tornado público, o convênio não produz efeitos, conforme o estabelecido no Artigo 61, § 1º do Estatuto Federal Licitatório.

Tal princípio permite o controle dos atos administrativos pelos administrados. O conhecimento do teor resumido do contrato pode ser alcançado por qualquer interessado, através de pedido de certidão ou de cópia autenticada.

Quando se tratar de contrato celebrado por órgão ou entidade do Governo Federal ou por outra unidade da federação, mas com financiamento total ou parcial da União ou com sua garantia, a publicidade deve ser dada no Diário Oficial da União. Além disso, o registro deve ser feito em jornal diário de grande circulação no estado e, também, se houver, em jornal de circulação no município (ou na região) na qual se realizará a obra ou o serviço.

Todos os encargos decorrentes da execução da exigência acima exposta, exceção feita somente em casos especiais, em que o Poder Público os assume, são de responsabilidade do contratado.

Em relação aos contratos de direitos reais sobre imóveis, essas normas não têm efeito, pois estes são lavrados em cartório de notas, conforme estabelece o Artigo 60 da lei 8.666/93.

e) Eficiência. Ao utilizarmos os recursos públicos, o ponto fundamental é que o problema atacado seja resolvido e o resultado esperado pela sociedade seja completamente atingido com eficiência, não abrindo mão da economicidade.

Como um dos princípios norteadores da administração pública, o princípio da eficiência foi incluído no ordenamento jurídico brasileiro de forma expressa na Constituição Federal, com a promulgação da emenda constitucional n.º 19 de 4 de junho de 1998,

alterando o artigo 37.

Cabe destacar que este princípio deve estar submetido ao princípio da legalidade, pois nunca se poderá justificar a atuação administrativa contrária ao ordenamento jurídico, por mais eficiente que seja, na medida em que ambos os princípios devem atuar de maneira conjunta e não sobrepostos.

A eficiência aproxima-se da idéia de economicidade. Visa atingir os objetivos, traduzidos por boa prestação de serviços, do modo mais simples, mais rápido e mais econômico, elevando a relação custo-benefício do trabalho público. Assim, a eficiência está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas, a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível.

3.2.3 Habilitação

Quanto a elegibilidade como parte conveniada, a celebração de convênios, objetivando a transferência voluntária de recursos do orçamento da União a outra unidade da federação, bem como liberação dos respectivos recursos, deverá atender, além do disposto na Instrução Normativa nº. 1, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, de 15 de janeiro de 1997 e, no que couber, a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Exercício, a Lei Complementar nº. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o Decreto nº. 93.872, de 23 de dezembro de 1996 e a Instrução Normativa nº. 1, de 4 de maio de 2001.

Pela Instrução Normativa nº. 1/2001 foi criado, como subsistema do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, o Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias - CAUC, que reflete o atendimento às exigências legais e normativas para que se possa celebrar convênios e transferir os respectivos recursos. Esse registro será procedido pelas unidades gestoras, quando do recebimento da documentação habilitadora, ou por unidade preposta.

O referido cadastro permitirá racionalizar e agilizar os procedimentos exigidos para a transferência de recursos, por possibilitar a apresentação da documentação exigida num único processo, habilitando o proponente a celebrar convênios com quaisquer órgãos da Administração Federal, pelo prazo de validade dos documentos comprobatórios acostados no processo.

A fim de garantir a fidelidade do cumprimento das exigências legais estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, especialmente àquelas de natureza contábil, referidas na alínea e, inciso IV, § 1º, do artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o gestor do CAUC deverá incumbir-se da análise do atendimento da documentação comprobatória apresentada, credenciando ou descredenciando os beneficiários interessados em pactuar a execução de programa, projeto, atividade ou evento de duração certa com recursos provenientes do orçamento da União. O parágrafo 2º do artigo 4º da Instrução Normativa nº. 1/2001 procura orientar o gestor a manter a guarda de documentação comprobatória do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal pelo prazo de, no mínimo, cinco anos. Esse prazo será contado a partir da data do encerramento do processo de transferência voluntária, considerando a prestação de contas junto ao gestor e a baixa no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI.

O órgão concedente manterá relação atualizada das entidades que apresentem motivo de suspensão ou impedimento de transferências voluntárias na Internet.

É importante frisar que o processo de convênio tem que ser rigorosamente instruído com todos os documentos comprobatórios exigidos na legislação em vigor, sob pena de os agentes responsáveis incorrerem, entre outras sanções, no crime de responsabilidade.

3.2.4 Envolvimento institucional – partes do convênio

Uma vez habilitados, estão institucionalmente envolvidos na celebração de um convênio:

- o Concedente, que é o órgão ou a entidade da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista responsável pela transferência de recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto conveniado. Também tem a responsabilidade de controlar e fiscalizar a execução do convênio, bem como de analisar as prestações de contas que forem apresentadas pelo conveniente. No caso de inadimplência do conveniente, a concedente deve adotar as providências necessárias à regularização da situação, ou solicitar o levantamento de Tomada de Contas Especial;

- o Conveniente, que é o órgão ou a entidade da administração pública federal 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 programas, projeto, atividade ou evento mediante a celebração de convênio. O conveniente assume o compromisso de executar e prestar contas da utilização dos recursos recebidos. Entretanto, ele pode não ser o responsável direto pela execução do convênio. Nesse caso, no próprio instrumento deverá ficar designado o executor;

- o Proponente, que é a instituição que propõe a celebração de convênio. Após a análise do projeto, plano de trabalho, demais documentações, sua aprovação e assinatura do convênio, o proponente passa a figurar no respectivo termo, na situação de conveniente;

- o Interveniente, que é o órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, ou organização particular que participa do convênio para manifestar consentimento, ou assumir obrigações em nome próprio; e

- o Executor, que é o órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, ou organização particular responsável diretamente pela execução do objeto do convênio.

3.2.5 Caracterização e objeto

Quanto aos objetivos, segundo a Instrução Normativa nº 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, convênio é o instrumento utilizado na descentralização da execução de programa, projeto ou evento com duração certa e consiste no compromisso firmado por um órgão ou entidade da Administração Pública Federal, ao repassar determinado montante de recursos a uma instituição de qualquer esfera de governo (federal, estadual, municipal e do Distrito Federal) ou a uma organização particular, que se compromete a realizar as ações constantes das cláusulas conveniadas em consonância com o respectivo Plano de Trabalho e, posteriormente, prestar contas da aplicação de tais recursos. O Decreto-Lei nº 200/67, em seu artigo 10, dispõe que o instrumento de convênio é cabível quando ficar configurada a necessidade de ser procedida descentralização de ações da Administração Federal para as unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas.

Convênio também pode ser abordado como um instrumento no qual as partes – instituições com ou sem fins lucrativos, governamentais e não governamentais – são envolvidas para realização de objetivos de interesse comum e, principalmente, que resultem obrigatoriamente em benefícios de interesse comum.

Podemos ainda dizer que o termo convênio consiste no compromisso firmado entre órgãos do governo, ou entre um destes, que se compromete a repassar certa quantia de

recursos do orçamento público, e um outro órgão do seu mesmo nível de administração, ou estadual, ou municipal, ou organização particular sem fins lucrativos, que se compromete a realizar ações combinadas de interesse mútuo, mas com fins de atender interesse público e, posteriormente, prestar contas do que foi feito.

De outra forma, o convênio público é o instrumento que disciplina a transferência de recursos dos cofres públicos para organizações não-governamentais e que tem, como partícipe fundamental e indispensável, um órgão da administração pública que esteja gerindo recursos do orçamento público, visando à execução de programas, projetos ou eventos de interesse recíproco e de cunho público, em regime de mútua cooperação.

Ainda podemos observar que, no convênio, as partes buscam interesses comuns. As partes conveniadas devem, obrigatoriamente, possuir razões profundas e coincidentes no objeto definido no instrumento do convênio e estarem totalmente desprovidas de atividades e interesses antagônicos com visão de lucro econômico futuro.

Tanto uma das partes pode cuidar do financiamento total dos recursos e a outra cuidar da execução do objeto e da operacionalidade, como ambas dividirem os custos e a operacionalidade. Reside aqui uma das principais características dos convênios públicos firmados entre o Estado e entidades filantrópicas – entidade que não tem finalidade lucrativa e presta serviços à sociedade: a transferência de recursos do orçamento por parte da administração para órgão que desenvolva ações e cumpra metas de interesse da coletividade.

O convênio é voluntário, podendo qualquer das partes solicitar seu encerramento e retirar sua cooperação, só ficando responsável pelas obrigações e auferindo as vantagens do tempo em que participou. Esse é um fato característico do convênio, o qual não admite cláusula obrigatória da permanência dos conveniados.

A respeito de convênio na Administração Pública, a Constituição Federal assim se expressa:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional”. (BRASIL, 1988).

Observa-se com esse texto que o convênio na Administração Pública, entre os poderes governamentais que compõem os três níveis de gestão, será recomendado para a descentralização das ações governamentais e em busca do interesse público (desde que os partícipes estejam devidamente aparelhados para a execução eficiente e eficaz do objeto). Por outro lado, na realidade, a possibilidade de tais acordos é ampla, entre quaisquer pessoas ou organizações públicas ou não-governamentais que disponham de meios para realizar os objetivos comuns, seja ou não de interesse público, mas recíproco dos partícipes.

É prática usual para a execução de um convênio entre órgãos públicos no país, o objeto a ser contratado com outra instituição da iniciativa privada sob a fiscalização das partes conveniadas. Ou seja, a participação de uma entidade civil com a finalidade específica de dar execução aos termos conveniados entre órgãos públicos, recebendo e aplicando os recursos nos fins estatutários, assim realizando diretamente as obras e serviços desejados pelos partícipes, podendo ainda contratá-los com terceiros. Dessa forma, o convênio será um pacto de cooperação dispondo de uma outra pessoa jurídica para lhe dar execução, exercendo direitos e contraindo obrigações em nome próprio e oferecendo as garantias peculiares de uma empresa, fato que não poderia ocorrer entre as partes conveniadas, mas que poderia contribuir para a completa execução do objeto conveniado.

Para alcance do objeto do convênio, a Administração poderá celebrar subconvênios com outras Secretarias Estaduais, Secretarias Municipais, Prefeituras Municipais, Fundações, Autarquias, Organizações Não-Governamentais, Organizações Governamentais, Institutos

prestadores de serviços públicos e outras entidades sem fins lucrativos, desde que dotado de dispensa ou situações de inexigibilidade de licitação e previamente aprovado pela administração, através de suas unidades administrativas competentes.

Os termos de convênios públicos, por representarem um documento jurídico que estabelecem direitos e obrigações de entes com envolvimento de recursos e interesses públicos, devem receber avaliação e aprovação da Assessoria Jurídica da entidade estatal, conforme estabelece o parágrafo único do artigo 38, da Lei Federal nº. 8.666/93.

3.2.6 Tomada de contas especial na gestão de convênios

E, finalmente, no que diz respeito ao controle desta atividade, a tomada de contas especial na gestão de convênios é um procedimento administrativo, instaurado pela autoridade administrativa competente, quando se configurar omissão no dever de prestar contas, a não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, a ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens e valores públicos, ou ainda, a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, de que resulte dano ao erário.

Além de serem condenados a ressarcir os prejuízos apurados e, eventualmente, a recolher multa proporcional ao dano, os responsáveis, que tiverem suas contas julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas da União, terão os seus nomes enviados ao Ministério Público Eleitoral e serão declarados inelegíveis, ficando impossibilitados de candidatar-se a cargos eletivos por 5 (cinco) anos.

A não aprovação da prestação de contas ou o não atendimento das solicitações feitas pela concedente implicará, também, na inscrição do conveniente na inadimplência no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI.

O Sistema de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI é um sistema que foi criado pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN para a compatibilização e integração dos dados referentes a receitas e despesas disponíveis nos diversos órgãos do Poder Público federal, espalhado por todo o território nacional. Trata-se de um sistema de acompanhamento das atividades relacionadas com a administração financeira dos recursos da União, o qual centraliza e uniformiza o processamento da execução orçamentária, recorrendo a técnicas de processamento eletrônico de dados, com o envolvimento das unidades centrais e setoriais do sistema, bem como a participação dinâmica das Unidades Gestoras e entidades supervisionadas, sob a subordinação técnica da Secretaria do Tesouro Nacional. O resultado dessa integração abrange, essencialmente, a programação financeira, a contabilidade e a administração financeira.

CAPÍTULO IV

CONVÊNIOS ESTABELECIDOS PELA UFRRJ EM VIGÊNCIA NO ANO DE 2007: PRINCIPAIS PROBLEMAS NA GESTÃO DE CONVÊNIOS

CONVÊNIOS ESTABELECIDOS PELA UFRRJ EM VIGÊNCIA NO ANO DE 2007: PRINCIPAIS PROBLEMAS NA GESTÃO DE CONVÊNIOS

O Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) é um sistema criado pela Secretaria do Tesouro Nacional para a compatibilização e integração dos números referentes a receitas e despesas disponíveis nos diversos órgãos do Poder Público federal. Trata-se de um sistema de acompanhamento das atividades relacionadas com a administração financeira dos recursos da União, o qual centraliza e uniformiza o processamento da execução orçamentária, recorrendo a técnicas de elaboração eletrônica de dados, com o envolvimento das Unidades Gestoras (UG), sob a subordinação técnica da Secretaria do Tesouro Nacional.

Como subsistema do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), foi criado o Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias, que reflete o atendimento às exigências legais e normativas para que se possa celebrar convênios e transferir os respectivos recursos.

A não aprovação da prestação de contas ou o não atendimento das solicitações feitas junto aos gestores de convênios, implicará na inscrição do convênio como inadimplente no Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias, do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

4.1 Convênios Estabelecidos pela UFRRJ em Vigência no Ano 2007

Após consulta junto ao Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), através do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), inventariamos os convênios estabelecidos pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro em vigência no ano de 2007, conforme demonstração no Gráfico 1. Assim, ao realizar convênios com diversas instituições, a Universidade revela a necessidade de possuir gestores com embasamento técnico para a devida celebração, execução e prestação de contas desses convênios.

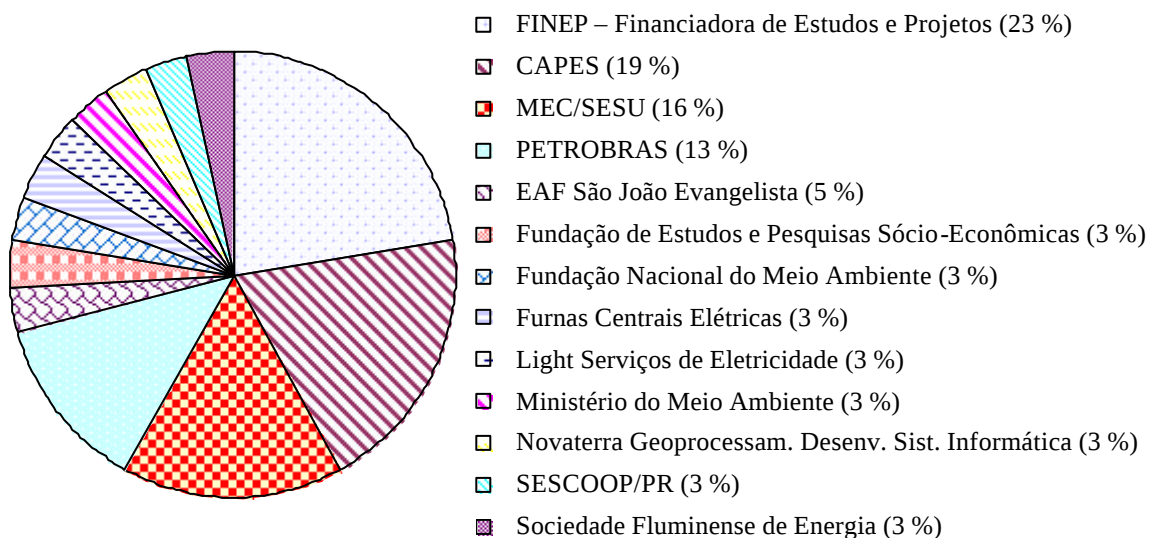


Gráfico 1 - Relação de Convênios estabelecidos pela UFRRJ em vigência no ano de 2007

4.2 Principais Problemas na Gestão de Convênios

Assim, após consulta junto ao Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), através do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e de entrevistas junto a gestores de convênios do ano de 2007 na universidade, encontramos questões que merecem destaque. Dessa forma, seguem abaixo os principais problemas na gestão de convênios da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), em vigência no ano de 2007.

4.2.1 Obediência ao plano de trabalho aprovado

O plano de trabalho é considerado o documento mais importante nos instrumentos que visem a transferência voluntária de recursos, por ser essencial a todos os partícipes, uma vez que possui as seguintes características: é necessário para formulação da proposta à concedente, bem como se constitui no guia para execução e para a prestação de contas, além de ser indispensável ao acompanhamento e fiscalização quanto à aplicação e utilização dos recursos.

4.2.2 Cumprimento dos prazos estabelecidos no convênio

- de execução: o convênio só poderá ser executado depois de cadastrado no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). O êxito nesta fase depende essencialmente do planejamento do convênio mediante o plano de trabalho e do atendimento às normas de administração orçamentária e financeira da administração pública federal. Falhas ou irregularidades, mesmo que não intencionais, podem comprometer as contas que serão apresentadas pelo gestor ao órgão repassador dos recursos;

- de aplicação dos recursos no mercado financeiro: os recursos dos convênios, enquanto não empregados na sua finalidade, serão obrigatoriamente aplicados em caderneta de poupança, se a previsão de seu uso for por prazo igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo, quando sua utilização estiver prevista para prazos menores. Os rendimentos das aplicações financeiras serão obrigatoriamente aplicados no objeto do convênio, devendo ser utilizados somente para suprir ou acrescentar itens das metas já constantes no cronograma de execução do plano de trabalho; caso contrário deverão ser restituídos;

- de vigência: a vigência do convênio está descrita na cláusula referente ao prazo da vigência no termo de convênio. A prestação de contas final deverá ser apresentada à concedente no prazo de até 60 (sessenta) dias após a vigência, não podendo, após a vigência, haver qualquer despesa. Dessa forma, no exame das prestações de contas não serão aceitos, como documentos comprobatórios de despesa, os realizados antes da celebração do convênio. Vale lembrar que os estágios da despesa são o empenho, a liquidação e o pagamento. Sendo assim, há obrigatoriedade dos referidos estágios ocorrerem dentro da vigência do convênio. Caso contrário será solicitada restituição de despesas efetuadas em data anterior ou posterior à sua vigência, sendo ainda, até que se resolva a pendência, registrada a inadimplência no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI); e

- de prestação de contas: os convenientes, ao receberem recursos para execução de convênios, são obrigados a manter registros contábeis específicos e cumprir outras determinações a que estejam sujeitos, para fins de acompanhamento e controle do fluxo de recursos. Também são obrigados à apresentação de prestações de contas parciais, nos casos em que a liberação dos recursos ocorrer em três ou mais parcelas. A terceira liberação ficará condicionada à apresentação da prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada e assim sucessivamente. Após a aplicação da última parcela, o conveniente

apresentará prestação de contas total dos recursos recebidos. Os elementos que compõem a prestação de contas devem permitir à administração a comprovação da legalidade dos atos praticados e o efetivo cumprimento do objeto do convênio. A falta de prestação de contas nos prazos estipulados, bem como a não-aprovação das contas pelo órgão concedente, enseja a inscrição do conveniente no cadastro de inadimplentes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

4.2.3 Obediência aos princípios que regem a administração pública

O gestor de convênios deve obedecer, cumprir e colocar em prática os princípios que regem a administração pública, para que não ocorra em atos de improbidade administrativa. Como vimos, os princípios norteadores da administração pública, aos quais os gestores devem obediência, são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

4.2.4 Contratação de obras, serviços e compras mediante processo de licitação

Qualquer obra, serviço ou compra somente pode ser contratado após a realização de licitação, havendo previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações, de acordo com o respectivo cronograma, sob pena de nulidade do convênio e, ainda, de responsabilização do referido gestor, aplicando-se, também, no que couber, nos casos de dispensa ou inexigibilidade.

Licitação é o conjunto de procedimentos administrativos, legalmente estabelecidos, através do qual a Administração Pública cria meios de verificar, entre os interessados habilitados, quem oferece melhores condições para a realização de obras, serviços - inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações.

Condições para licitar:

- obras e serviços é a existência de projeto básico aprovado, de orçamento detalhado em planilhas e de previsão de recursos orçamentários, bem como o produto da obra estar contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, quando for o caso; e
- compras é a previsão de quantidades, a indicação dos recursos orçamentários, a especificação completa do bem, a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas e as condições de guarda e armazenamento.

4.2.5 Não gastar os recursos objeto do convênio em situações proibidas

Para que não incorra em atos de improbidade administrativa e consequentemente passar a inadimplente, o gestor não pode utilizar os recursos objeto do convênio em situações proibidas. Assim, são vedadas as seguintes ocorrências:

- pagamento por serviços de consultoria ou assistência técnica, gratificações ou qualquer espécie de remuneração adicional a servidor público, com recursos do convênio;
- aditamento, com alteração do objeto;
- execução de despesas em data anterior ou posterior à vigência do convênio;
- realização de despesas com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, inclusive referente a pagamentos ou recolhimentos fora do prazo;
- utilização dos recursos em finalidade diversa da estabelecida no convênio, ainda que em caráter de emergência;
- realização de despesas com publicidade, salvo as de caráter educativo ou de orientação social, das quais não constem nomes, símbolos, ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos; e
- utilização de recursos do convênio em pagamento de despesas aos partícipes beneficiários do convênio, a título de taxa de administração, gerência ou similar.

4.2.6 Movimentação dos recursos do convênio em conta bancária específica

Os recursos desembolsados pela concedente e conveniente devem ser mantidos, exclusivamente, na conta específica do convênio. Os recursos serão mantidos em conta bancária específica, somente permitidos saques para pagamento de despesas constantes do programa de trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, devendo sua movimentação realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fique identificada a sua destinação.

4.2.7 Cumprimento da cláusula de contrapartida pactuada

A contrapartida é obrigatória e poderá ser atendida por meio de recursos financeiros, bens ou serviços economicamente mensuráveis. Caso a contrapartida seja oferecida em recursos financeiros, deve o proponente, na assinatura do convênio, comprovar que tais recursos estão consignados em seu respectivo orçamento. A mesma deverá ser depositada em conta corrente específica. No caso de oferecer a contrapartida em bens ou serviços, deverá mensurar e comprovar em seu plano de trabalho que tais bens ou serviços correspondem ao valor equivalente à sua participação. Poderá ser exigida a comprovação, mediante qualquer meio de prova capaz de imprimir convicção à concedente, de que os recursos referentes à contrapartida estão devidamente assegurados. Não pode computar, como contrapartida devida pelo conveniente, as receitas obtidas em aplicação dos recursos da concedente no mercado financeiro.

4.2.8 Apresentação da prestação de contas na forma conveniada

Todo gestor de convênios é obrigado a prestar contas dos recursos recebidos, sob pena de aplicação de sanções previstas em lei e de comprometer o fluxo de recursos, mediante suspensão de transferências. Assim, deve o responsável pela gerência dos recursos adotar as medidas cabíveis com vistas à apresentação das contas. O órgão concedente tem, a partir da data do recebimento da prestação de contas, 60 (sessenta) dias para se pronunciar sobre a aprovação ou não da prestação de contas apresentada, sendo 45 (quarenta e cinco) dias para o pronunciamento da unidade técnica responsável pelo programa e 15 (quinze) dias para o pronunciamento do ordenador da despesa. A falta de apresentação da prestação de contas no prazo regulamentar implicará na instauração da Tomada de Contas Especial.

4.2.9 Documentos comprobatórios das despesas efetivadas na gestão dos recursos decorrentes da efetivação de convênios

Os documentos comprobatórios das despesas deverão estar em conformidade com a cláusula do termo de convênio, ou seja, devidamente identificadas com o número do convênio. As notas fiscais deverão ser apresentadas com as especificações detalhadas dos materiais adquiridos e serviços prestados e com o devido atesto de recebimento dos materiais/serviços realizados. Notas fiscais rasuradas, sem número do convênio, sem atesto de recebimento e sem detalhamento dos materiais adquiridos e serviços prestados é objeto de improbidade administrativa. Os documentos referentes às despesas devem ser mantidos em boa ordem, em arquivo no próprio local em que foram contabilizados, à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de 5 (cinco) anos contados da aprovação da prestação de contas ou tomada de contas, do gestor do órgão ou entidade concedente, relativa ao exercício da concessão.

CAPÍTULO V

PROPOSTA DE ROTEIRO PARA ELABORAÇÃO, EXECUÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIOS

PROPOSTA DE ROTEIRO PARA ELABORAÇÃO, EXECUÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIOS

Visando disciplinar as condições e exigências a serem atendidas quando da celebração de convênios junto à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e oferecer diretriz a ser seguida pelos partícipes dos convênios, para que se obtenha maior eficiência, como também maior transparência, probidade administrativa, economicidade e efetividade no uso dos recursos oriundos dos convênios, nossos estudos foram centrados no tema “Gestão de Convênios”.

Assim, a fim de esclarecer dúvidas sobre os procedimentos de celebração, execução e prestação de contas dos gestores de convênios junto à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, apresento, a seguir, uma proposta de Roteiro para Elaboração, Execução e Prestação de Contas de Convênios.

5.1 Elaboração do Convênio

A elaboração de proposta visando à celebração de convênio pressupõe o atendimento a determinados requisitos que se constituem em medidas preliminares dentro das etapas a serem seguidas pelo proponente. Com vistas a instruir a etapa de elaboração do convênio, o preenchimento dos quadros 1 e 2 a seguir supre as informações necessárias à caracterização das partes respectivamente proponente e eventual interveniente do convênio.

Quadro 1 - Modelo de cadastro de órgão proponente

ÓRGÃO	CADASTRO DO ÓRGÃO OU ENTIDADE E DO DIRIGENTE PROPONENTE	QUADRO 1
-------	---	----------

I - IDENTIFICAÇÃO DO ÓRGÃO OU ENTIDADE PROPONENTE									
01 - CNPJ			02 – NOME DO ÓRGÃO OU ENTIDADE PROPONENTE, conforme contido no Cartão do CNPJ				03 - Exercício		
04 - Endereço completo						05 – EA		06 - Tipo	
07 – Município			08 – Caixa Postal		09 - CEP			10 - UF	
11 – DDD	12 - Fone	13 - Fax		14 – E-mail					
15 – Unidade Gestora		16 – Modalidade de Gestão			17 – CNAS – Registro/Data ou Registro MJ/Data				

II – IDENTIFICAÇÃO DO DIRIGENTE DO ÓRGÃO OU ENTIDADE PROPONENTE									
18 – Nome do Dirigente do Órgão ou Entidade						19 - CPF			
20 – Cargo ou Função		21 – Data da Posse		22 – Nº do RG.		23 – Órgão Expedidor		24 -Data	
25 – Endereço residencial completo									
26 – Município						27 - CEP		28 - UF	
29 – Fone Residencial				30 – E-mail					

31 – AUTENTICAÇÃO									
_____ LOCAL ____/____/____ DATA _____ ASSINATURA DO DIRIGENTE OU DO SEU REPRESENTANTE LEGAL									

OBSERVAÇÃO: N a hipótese de haver outro participe (ex: um interveniente ou executor), deverá ser preenchido o Quadro 2

Quadro 2 - Modelo de cadastro de órgão interveniente

ÓRGÃO	CADASTRO DO ÓRGÃO OU ENTIDADE E DO DIRIGENTE DO INTERVENIENTE	QUADRO 2
-------	---	----------

I - IDENTIFICAÇÃO DO ÓRGÃO OU ENTIDADE INTERVENIENTE					
01 - CNPJ		02 - NOME DO ÓRGÃO OU ENTIDADE PROPONENTE, conforme contido no Cartão do CNPJ		03 - Exercício	
04 - Endereço completo				05 - EA	06 - Tipo
07 - Município		08 - Caixa Postal	09 - CEP		10 - UF
11 - DDD	12 - Fone	13 - Fax	14 - E-mail		
15 - Unidade Gestora		16 - Modalidade de Gestão		17 - CNAS - Registro/Data ou Registro MJ/Data	

II - IDENTIFICAÇÃO DO DIRIGENTE DO ÓRGÃO OU ENTIDADE INTERVENIENTE				
18 - Nome do Dirigente do Órgão ou Entidade			19 - CPF	
20 - Cargo ou Função	21 - Data da Posse	22 - Nº do RG.	23 - Órgão Expedidor	24 - Data
25 - Endereço residencial completo				
26 - Município			27 - CEP	28 - UF
29 - Fone Residencial			30 - E-mail	

31 - AUTENTICAÇÃO	
_____ LOCAL ____/____/____ DATA	_____ ASSINATURA DO DIRIGENTE OU DO SEU REPRESENTANTE LEGAL

OBSERVAÇÃO: O proponente deverá preencher o Quadro 1
--

PARTÍCIPIES NO CONVÊNIO - PROCEDIMENTOS

1. PROPONENTE

- elabora plano de trabalho;
- comprova situação de regularidade; e
- propõe a celebração do convênio.

2. CONCEDENTE

- analisa o plano de trabalho e a documentação exigida pelas normas regulamentares;
- elabora e publica o termo de convênio;
- libera os recursos; e
- fiscaliza e acompanha a execução do convênio.

3. CONVENIENTE

- recebe os recursos;
- executa o convênio; e
- presta contas.

4. CONCEDENTE

- analisa a prestação de contas; e
- solicita tomada de contas especial, se for o caso.

5.1.1 Plano de trabalho

O Plano de trabalho é um instrumento que integra as solicitações de convênios, contendo todo o detalhamento das responsabilidades assumidas por cada um dos participantes.

É composto de dois documentos:

1. formulários de dados cadastrais da instituição, de seus dirigentes e do projeto. Aplica-se a informações referentes à instituição conveniente e interveniente, quando for o caso, e de seus dirigentes, bem como à descrição completa do objeto a ser executado e à justificativa de sua proposição; e

2. cronograma de execução e plano de aplicação contendo a descrição das metas a serem atingidas, qualitativas e quantitativamente, das etapas ou fases da execução do objeto, com previsão de início e fim, da proposta de aplicação dos recursos a serem desembolsados pela concedente e da contrapartida financeira do proponente;

CARACTERÍSTICAS DE UM PLANO DE TRABALHO

SINGULARIDADE

Cada Plano de Trabalho é único. Podem existir dois Planos de Trabalho com os mesmos objetivos, resultados esperados, equipe, orçamento etc. Porém as circunstâncias, ambiente e grau de risco, jamais serão iguais.

COMPLEXIDADE

Cada situação tem a sua complexidade própria. A situação ambiental, o problema a se tratar, os processos envolvidos e as condições gerais são determinantes para as ações diretas e rotineiras.

INCERTEZA

Todo Plano de Trabalho tem um grau de incerteza quanto ao atendimento de objetivos e resultados esperados. Quanto maior o grau de incerteza, maior o grau de risco associado à sua execução. Essa é a principal diferença entre um Plano de Trabalho e uma atividade.

DELIMITAÇÃO DE TEMPO

O Plano de Trabalho tem um prazo definido.

DELIMITAÇÃO DE RECURSOS

Todo projeto enfrenta restrições de recursos financeiros, humanos e físicos.

CLIENTES OU BENEFICIÁRIOS

Todo projeto visa comunicar alguma coisa a alguém, portanto há sempre um receptor esperando por ele.

ELEMENTOS BÁSICOS DE UM PLANO DE TRABALHO

1. definição da situação problema;
2. idéias de solução;
3. ações a serem realizadas;
4. recursos necessários para a realização; e
5. valor financeiro.

CONTEÚDO DE UM PLANO DE TRABALHO

- a) razões que justifiquem a celebração do convênio;
- b) descrição completa do objeto a ser executado, informando o que se pretende fazer ou executar;
- c) descrição das metas a serem atingidas, detalhando o que se pretende atingir com a execução do objeto a ser conveniado;
- d) etapas ou fases da execução do objeto, com previsão de início e fim, descrevendo como será executado o objeto e em quanto tempo;
- e) plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pela concedente e a contrapartida financeira do proponente;
- f) declaração do conveniente de que não está em situação de mora ou inadimplência junto a qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal Direta ou Indireta;
- g) cronograma de desembolso, prevendo quando serão necessários os recursos das partes (conveniente e concedente);
- h) comprovação de que os recursos da contrapartida estão assegurados;
- i) comprovação do exercício pleno da propriedade do imóvel, mediante certidão de registro no cartório de imóvel, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras, ou benfeitorias no mesmo; e
- j) especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido ou, no caso de obras ou serviços, o projeto básico, conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto de licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

Importante frisar que o Plano de Trabalho não pode ser elaborado de forma genérica, devendo trazer, de forma clara e sucinta, todas as informações suficientes para a identificação do projeto, atividade ou evento de duração certa.

ETAPAS DA ELABORAÇÃO DE UM PLANO DE TRABALHO

DEFINIÇÃO DO OBJETO

A definição do objeto passa pela identificação e indicação do que e onde ocorrerão as atividades, do público-alvo, de que efeito ou transformação se deseja alcançar ao término do projeto, dos objetivos específicos que se pretende e do estabelecimento de indicadores de resultado, despertando a curiosidade de quem vai ler o projeto.

Antes de definir o objeto do convênio, deve-se coletar o maior número de dados e informações sobre o tema do projeto, verificar a existência de experiências semelhantes, verificar se os resultados a serem alcançados foram os previstos no projeto, as condições de operacionalização do projeto na organização e no parceiro e a existência e a disponibilidade dos recursos (humanos, físicos, financeiros e institucionais).

Finalmente, quando da definição do objeto deve-se procurar ser claro, direto e conciso, uma vez que um bom projeto não é avaliado por peso e nem pelo número de palavras com significado pouco conhecido. Deve-se, também, citar os autores e as referências bibliográficas utilizadas.

DEFINIÇÃO DO PLANO DE TRABALHO

Primeiramente, devem ser definidos as ações, métodos e atividades do projeto. Definir que ações podem ser desenvolvidas para atingir cada objetivo proposto; como se pode atuar (justificando tecnicamente a escolha da forma de atuação) e quais as atividades que fazem parte de cada ação adotada; e definir as atividades que para cada objetivo proposto.

O segundo passo é a definição da abrangência do projeto (onde o projeto será executado, todas as atividades que serão executadas em uma só localidade e quantas pessoas serão beneficiadas).

A terceira etapa está vinculada ao cronograma de execução do projeto, estabelecendo-se qual é o horizonte do projeto, quando acontecerão as atividades e quais as datas programadas para a realização de cada etapa do projeto.

DEFINIÇÃO DO ORÇAMENTO

Definir o orçamento, fazendo uma lista dos recursos necessários para o desenvolvimento do projeto, lembrando-se de que todos os itens de despesas envolvidos direta e indiretamente na execução do projeto são recursos.

Finalmente, definir também os parâmetros de cálculo para valores financeiros, tais como valor de hora de consultoria, diárias, honorários, taxas de inscrição em cursos, transporte, material de consumo etc.

5.1.2 A contrapartida

É a parcela de responsabilidade da unidade beneficiada com a transferência voluntária que deverá ser atribuída como obrigação do conveniente designado no instrumento do convênio, visando a consecução do objeto.

A contrapartida poderá ser atendida por meio de recursos financeiros, de bens ou de serviços, desde que economicamente mensuráveis e estabelecidas de modo compatível com a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada.

Caso a contrapartida seja oferecida em recursos financeiros, deve o proponente, na assinatura do convênio, comprovar que tais recursos estão consignados em seu respectivo orçamento. A mesma deverá ser depositada em conta corrente específica.

No caso de oferecer a contrapartida em bens ou serviços, deverá mencioná-los e comprovar em seu plano de trabalho que tais bens ou serviços correspondem ao valor equivalente à sua participação.

Completando a etapa da elaboração do convênio, o preenchimento dos quadros 3 a 6, a seguir, visa a caracterização do plano de trabalho do convênio.

Quadro 3 - Modelo de plano de trabalho

ÓRGÃO	PLANO DE TRABALHO DESCRIÇÃO DO PROJETO			QUADRO 3
-------	--	--	--	----------

01-NOME DO ORGAO OU ENTIDADE CONVENIENTE , conforme contido no Cartão do CNPJ		02 – CNPJ	03 - Exercício	04 - UF
05 – DDD	06 - Fone	07 - Fax	08 – E-mail	
09 – CONTA CORRENTE		10 - BANCO	11 - AGÊNCIA	12 – PRAÇA DE PAGAMENTO
				13 – UF
14 – RECURSO ORÇAMENTÁRIO			15 - EMENTa Nº	
1. PROGRAMA <input style="width: 30px; height: 15px;" type="checkbox"/> 2. EMENDA				

16 – PROGRAMA	17 – RESPONSÁVEL PELO REPASSE		
	UG <input style="width: 30px; height: 15px;" type="checkbox"/>	CEF <input style="width: 30px; height: 15px;" type="checkbox"/>	BB <input style="width: 30px; height: 15px;" type="checkbox"/>

18 – OBJETO DO CONVÊNIO
19 – JUSTIFICATIVA DA PROPOSIÇÃO

20 – AUTENTICAÇÃO		
____/____/____ DATA	_____ NOME DO DIRIGENTE OU DO REPRESENTANTE LEGAL	_____ ASSINATURA DO DIRIGENTE OU DO REPRESENTANTE LEGAL

Quadro 4 – Cronograma de execução e plano de aplicação

ÓRGÃO	PLANO DE TRABALHO CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO E PLANO DE APLICAÇÃO				QUADRO 4	
-------	--	--	--	--	----------	--

01-NOME DO ÓRGÃO OU ENTIDADE PROPONENTE , conforme contido no Cartão do CNPJ	02 – PROCESSO Nº
--	------------------

CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO						
03 - META	04 – ETAPA/FASE	05 - ESPECIFICAÇÃO	06 - INDICADOR FÍSICO	07 - PREVISÃO DE EXECUÇÃO		
			UNIDADE DE MEDIDA	QTDE.	INÍCIO	TÉRMINO

PLANO DE APLICAÇÃO				
08 – NATUREZA DA DESPESA	09 - ESPECIFICAÇÃO	10 - CONCEDENTE	11 - CONVENIENTE	12 – SUBTOTAL POR NATUREZA DE GASTO (EM REAIS)
CONSULTORIA				
SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA JURÍDICA				
SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA				
PASSAGENS				
DIÁRIAS				
REFORMA ADEQUAÇÃO/RECUPERAÇÃO				
CONSTRUÇÃO/NOVA				
EQUIPAMENTO E MATERIAL PERMANENTE				
	13 – TOTAIS dos valores das despesas do concedente e do proponente			

14 – AUTENTICAÇÃO	
____/____/____ DATA _____ NOME DO DIRIGENTE OU DO REPRESENTANTE LEGAL	_____ ASSINATURA DO DIRIGENTE OU DO REPRESENTANTE LEGAL

Quadro 5 – Cronograma de desembolso

ÓRGÃO	PLANO DE TRABALHO CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO						QUADRO 5	
-------	---	--	--	--	--	--	----------	--

01-NOME DO ÓRGÃO OU ENTIDADE PROPONENTE , conforme contido no Cartão do CNPJ					02 – AÇÃO		03 – PROCESSO Nº	
--	--	--	--	--	-----------	--	------------------	--

CONCEDENTE (EM REAIS)	04 - ANO	05 - META	06 - MÊS					
			JANEIRO	FEVEREIRO	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO
			JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO
07 – TOTAL ACUMULADO DE RECURSOS DA CONCEDENTE (EM REAIS)								

PROPONENTE (EM REAIS)	08- ANO	09 - META	10 - MÊS					
			JANEIRO	FEVEREIRO	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO
			JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO
11 – TOTAL ACUMULADO DE RECURSOS DA PROPONENTE (EM REAIS)								
12 – TOTAL GERAL DOS RECURSOS (EM REAIS)								

13 – AUTENTICAÇÃO		
____/____/____ DATA	_____ NOME DO DIRIGENTE OU DO REPRESENTANTE LEGAL	_____ ASSINATURA DO DIRIGENTE OU DO REPRESENTANTE LEGAL

Quadro 6 – Declaração de abertura de conta bancária específica

ÓRGÃO	PLANO DE TRABALHO – MODELO DE DECLARAÇÃO DE ABERTURA DE CONTA	QUADRO 6
-------	--	----------

(PAPEL TIMBRADO DA INSTITUIÇÃO BANCÁRIA)

DECLARAÇÃO

Declaro que foi aberta conta corrente específica para movimentação dos recursos do convênio a ser firmado entre o e o (a), conforme se segue:

Banco:
Agência:
Conta corrente:
CNPJ/MF do (a) Conveniente

(Local e Data)

(Assinatura e Carimbo do funcionário do Banco)

5.2 Execução de Convênios

Durante a execução do objeto, ou seja, na fase em que são desenvolvidas as atividades previstas para a consecução do produto final previsto no instrumento de transferência, o gestor não pode:

- realizar despesa a título de taxa de administração, de gerência ou similar;
- desviar a utilização de recursos transferidos da finalidade original para finalidade diversa da pactuada, que é expressamente vedada;
- utilizar os recursos em desacordo com o Plano de Trabalho, sob pena de rescisão do instrumento e de instauração de tomada de contas especial;
- alterar metas constantes do Plano de Trabalho, sem anuência da concedente;
- adotar práticas atentatórias aos princípios fundamentais da Administração Pública, nas contratações e demais atos praticados, sob pena de suspensão das parcelas;
- efetuar pagamento, a qualquer título, a servidor da administração pública ou empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, por serviços de consultoria ou assistência técnica, inclusive custeados com recursos provenientes de convênios, firmados com órgãos ou entidades de direito público ou privado, nacionais ou internacionais;
- realizar despesas com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, inclusive referente a pagamentos ou recebimentos fora do prazo;
- incluir despesas realizadas antes ou depois do período de vigência do instrumento;
- incorrer em atraso não justificado no cumprimento de etapas ou fases programadas;

e

- celebrar convênio com mais de um órgão para o cumprimento do mesmo objeto, exceto quando se tratar de ações complementares, o que deve ser consignado no respectivo convênio, delimitando-se as parcelas referentes de disponibilidade deste e as que devem ser executadas à conta do outro instrumento.

5.2.1 Pagamento fora da vigência do convênio

A vigência do convênio está descrita na cláusula referente ao prazo de vigência no termo de convênio. A prestação de contas final será apresentada à concedente no prazo de até 60 (sessenta) dias após a vigência.

Os estágios da despesa são: empenho, liquidação e pagamento, sendo assim a obrigatoriedade dos referidos estágios ocorrerem dentro da vigência do convênio.

EMPENHO

O Empenho é o primeiro estágio efetivo da despesa e pode ser conceituado como o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição. O empenho é materializado em um documento que no governo federal é denominado Nota de Empenho (NE). Esse documento conterá a identificação da Unidade Gestora (UG) emitente, do credor, a especificação e a importância da despesa, bem como os demais dados necessários ao controle e acompanhamento da execução orçamentária.

A Unidade Gestora poderá, ainda, reforçar ou anular empenho autorizado. Poderá reforçar o empenho que se revele insuficiente para atender a um determinado compromisso ao longo do exercício financeiro, emitindo o chamado empenho reforço. Já a anulação do empenho poderá ocorrer de forma parcial ou total. A anulação do empenho pode ocorrer nas seguintes situações:

1. anulação parcial, quando o seu valor exceder o montante da despesa realizada;
2. anulação total:
 - a) quando o serviço contratado não for prestado;
 - b) quando não ocorrer à entrega do material encomendado;
 - c) quando a obra não for executada; e
 - d) quando o empenho tiver sido emitido de forma incorreta.
3. o empenho deve, ainda, ser anulado no encerramento do exercício, quando se referir às despesas não liquidadas, salvo aquelas que se enquadrarem nas condições previstas para inscrição em Restos a Pagar.

Restos a Pagar são as despesas empenhadas, pendentes de pagamento na data de encerramento do exercício financeiro, inscritas contabilmente como obrigações a pagar no exercício subsequente.

Exercício Financeiro é o período durante o qual será executado o orçamento e coincidirá com o ano civil, ou seja, inicia-se em 1º de janeiro e encerra-se em 31 de dezembro.

O empenho, de acordo com a sua natureza e finalidade, apresenta a seguinte classificação:

1. empenho ordinário para acudir despesa com montante previamente conhecido e cujo pagamento deva ocorrer de uma só vez;
2. empenho global para atender às despesas com montante previamente conhecido como alugueis, salários etc.; e
3. empenho por estimativa para acolher despesas com valor não identificável previamente e, geralmente, de bases periódicas não homogêneas, como as despesas com energia elétrica, diárias, telefone etc.

LIQUIDAÇÃO

A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor ou entidade beneficiária, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito ou da habilitação ao benefício. É quando ocorre a comprovação de que o credor cumpriu todas as obrigações constantes do empenho (entrega do material, prestação do serviço). Somente após a apuração do direito adquirido pelo credor é que será feito o pagamento da despesa. Portanto, nenhuma despesa poderá ser paga sem estar devidamente liquidada.

PAGAMENTO

Último estágio da despesa pública, consiste na entrega de numerário ao credor da administração pública, extinguindo-se, desta forma, o débito ou obrigação, procedimento normalmente efetuado por tesouraria. Em geral, as ordens de pagamento serão apresentadas

em documento próprio, assinadas pelo ordenador de despesa e pelo agente responsável pelo setor financeiro.

Pagamento por meio de suprimento de fundos: Esta modalidade de pagamento poderá ser feita excepcionalmente, a critério do ordenador de despesa e sob sua inteira responsabilidade, a servidor, sempre precedido do empenho na dotação própria das despesas a realizar, que não possam subordinar-se ao processo normal de pagamento da despesa.

Os suprimentos de fundos serão feitos para atender:

1. despesas de viagens ou serviços especiais que exijam pronto pagamento em espécie;
2. despesas feitas em caráter sigiloso; e
3. despesas de pequeno vulto.

Prazo máximo de vigência do convênio:

O prazo de vigência do Convênio será contado a partir da data da sua assinatura, podendo ser alterado, se houver interesse das partes, mediante solicitação de termo aditivo, devidamente justificado, no prazo mínimo de 30 (trinta) dias antes do término de sua vigência. Os projetos habilitados não poderão ter prazo superior a dois anos.

5.2.2 Movimentação dos recursos

Os recursos desembolsados pela concedente e conveniente deverão ser mantidos, exclusivamente, na conta específica do convênio, conforme disposto na cláusula da movimentação dos recursos do termo do convênio.

Os recursos serão mantidos em conta bancária específica, somente permitidos saques para pagamento de despesas constantes do Programa de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei, devendo sua movimentação realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fiquem identificadas suas destinações e, no caso de pagamento, o credor.

A não aplicação dos recursos no objeto do convênio, por parte do conveniente, obriga-o a recolher à conta da concedente o valor atualizado monetariamente, desde a data do recebimento.

O Conveniente, sendo 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.

A conta única, mantida no Banco do Brasil, tem por finalidade acolher as disponibilidades financeiras da União, movimentáveis pelas Unidades Gestoras da Administração Federal, Direta ou Indireta, participantes do SIAFI.

5.2.3 Remanejamento entre natureza da despesa

O convênio, quando da sua celebração, corre à conta de um programa, com especificação da natureza da despesa: corrente ou capital. Nesse sentido, é o empenho da despesa. Assim, o primeiro comando é a classificação da natureza da despesa no empenho emitido.

Quanto à natureza, são consideradas Despesas Correntes as de Custeio (despesas com pessoal, material de consumo, serviços de terceiros – pessoa física e pessoa jurídica, diárias, passagens e despesas com locomoção) e Despesas de Capital os Investimentos (obras e instalações, equipamentos e material permanente).

Se a execução ocorrer em desacordo com a natureza da despesa constante do empenho, demonstrado no plano de aplicação do plano de trabalho, ficará o conveniente obrigado à devolução do valor aplicado em desacordo com o empenho.

5.2.4 Compras e contratações necessárias à execução do convênio

Em se tratando da utilização de recursos da União, há necessidade de serem obedecidas as regras aplicáveis à Administração Pública Federal. Sendo assim, quando o conveniente for órgão ou entidade pertencente a qualquer esfera de governo, deverá, necessariamente, aplicar as disposições da Lei nº. 8.666/93.

Sendo o conveniente entidade privada, não sujeita à Lei nº. 8.666/93, este deverá, na execução das despesas, adotar procedimentos semelhantes aos estabelecidos naquele Diploma Legal.

A Lei nº. 8.666/93 – Lei das Licitações alcança os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) quando realizam contratações com terceiros, sujeitando-os à sua disciplina.

Como se observa, a Lei nº. 8.666/93 vinculou toda a Administração, quer seja direta ou indireta, e, para não deixar dúvidas, envolveu na sua disciplina diversas figuras administrativas, tais como: fundos especiais, autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O procedimento licitatório tem como principais finalidades: a seleção da melhor proposta para a Administração e a observância ao princípio da isonomia.

No procedimento licitatório devem ser observados os princípios básicos da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Assim, todo procedimento licitatório é orientado pelos princípios alinhados a seguir:

- princípio da Isonomia. Este princípio traduz que o tratamento deve ser uniforme para situações iguais, fazendo-se as distinções na medida em que exista a diferença. Nessa linha de raciocínio, a diferenciação e o tratamento discriminatório são insuprimíveis, porém não devem ser fruto de preferências pessoais e subjetivas do setor público. Aos licitantes é assegurado o tratamento isonômico na execução do procedimento da licitação;

- princípio da Legalidade. Nos atos licitatórios não existe liberdade para o gestor, tendo em vista que, para sua atuação, existe previsão legal estabelecendo a ordenação dos atos a serem realizados e, desta forma, não dando margem às escolhas pessoais subjetivas;

- princípios da Impessoalidade e Objetividade do Julgamento. Estes princípios têm como características a vedação do subjetivismo do agente público, isto é, a atuação daqueles que tenham competência para decidir qualquer ato ou fato ligado à licitação deverá ser impessoal, independente da vontade do julgador. Assim, para a apuração da proposta mais vantajosa devem ser feitos julgamentos objetivos, calcados em critérios previamente definidos no edital e baseados na Lei de Licitações;

- princípios da Moralidade e da Probidade. A conduta da Administração ou do particular deve seguir os valores fundamentais, consagrados pelo sistema jurídico. Dessa forma, ainda que não exista previsão legal, o administrador ou o particular não está autorizado a ter comportamento que ofenda a ética e a moral; e

- princípio da Publicidade. Este princípio tem como escopo garantir o conhecimento aos interessados quanto à realização de procedimento licitatório e, ao mesmo tempo, possibilitar aos órgãos de fiscalização a verificação da regularidade dos atos praticados.

5.2.5 Modalidades de licitação

A Lei Federal nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, no artigo 22, prevê seis modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão.

CONCORRÊNCIA

É a modalidade de licitação para grandes contratações e tem duas características principais, que são a publicidade dos atos desde o aviso da licitação até o resultado da mesma e a universalidade, que significa a participação de qualquer interessado, desde que atenda aos requisitos exigidos no edital.

TOMADA DE PREÇOS

É a modalidade de licitação utilizada nas aquisições cujos valores estejam compreendidos no limite máximo do Convite e o limite inferior da Concorrência. Exige divulgação na imprensa oficial e em jornal de grande circulação no local onde se realizará o fornecimento ou a execução das obras e serviços, configurando, assim, publicidade mais ampla do que o Convite.

CONVITE

Modalidade utilizada para aquisições de baixo valor e simplificada exigência quanto à apresentação de documentos por parte do interessado. No entanto, essa modalidade ganha importância no contexto da Administração Pública, tendo em vista o grande número de certames realizados e a soma de recursos financeiros envolvidos.

Nesta modalidade de licitação, o interessado deve ser do ramo da atividade. Outra característica é o mínimo de 3 (três) interessados, observado o número mínimo, também, de 3 (três) propostas válidas para o prosseguimento de licitações na modalidade convite.

CONCURSO

É a modalidade de licitação pouco utilizada, servindo para selecionar trabalho técnico ou artístico, com a finalidade de incentivar o desenvolvimento cultural ou a obtenção de resultado prático imediato.

LEILÃO

É procedimento tradicional dentro do direito comercial e processual. Caracteriza-se pela utilização, somente para a venda, de bens móveis inservíveis, aqueles em que não se utiliza mais e para a venda de produtos legalmente apreendidos ou penhorados. Mas o que mais chama a atenção nesta modalidade de licitação é que, diferentemente das demais, as propostas não são sigilosas, o interessado comparece na hora marcada e oferece o preço e aquele que ofertar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública é considerado vencedor.

PREGÃO

O pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço.

Bens e serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. Tratam-se de bens e serviços que sejam usualmente oferecidos por diversos fornecedores e que possam ser facilmente comparáveis entre si, de modo a permitir a escolha com base no menor preço.

Assim, o pregão possibilita ao licitante a competitividade e a ampliação das oportunidades de participação nas licitações, contribuindo para o esforço de redução de despesas de acordo com as metas de ajuste fiscal.

A licitação na modalidade de pregão não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral, que são regidas pela legislação geral da Administração.

Em 5 de agosto de 2005, por meio do Decreto nº. 5.504, o Presidente da República estabeleceu a exigência de utilização do pregão preferencialmente de 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. Conforme o referido Decreto, a inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica deverá ser devidamente justificada pelo dirigente ou autoridade competente.

O objetivo do governo federal com a medida é aumentar a transparência das compras governamentais, agilizar o processo e, principalmente, reduzir os custos dos bens e serviços comuns adquiridos pelos órgãos públicos federais. Além disso, a utilização da Internet nas compras aumenta a competição, ao ampliar o número de fornecedores e fomentar a participação de micro e pequenas empresas nas licitações governamentais.

5.2.6 Inexigibilidade de licitação

Nos casos de inexigibilidade de licitação, é necessária justificativa sólida a respeito da singularidade do objeto, da escolha do fornecedor ou prestador de serviços, além da demonstração de compatibilidade do preço contratual com aquele praticado no mercado.

É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I – para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda pelas equivalentes;

II – para contratação de serviços técnicos, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação; e

III – para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

5.2.7 Dispensa de licitação

A regra geral nas aquisições efetuadas pela Administração Pública é que sejam precedidas de licitação. Entretanto, a própria Lei instrui a Administração para que, em algumas situações, seja feita contratação direta, seja porque o procedimento pode ser dispensável, se conveniente ao interesse público, seja porque se constata inviabilidade de competição, implicando, assim, na impossibilidade de definição de critérios objetivos para fins de julgamento em uma licitação ou por exclusividade de fornecimento, fato este que veda, por si só, a realização de certame licitatório.

É um sistema de aquisição simplificado, em que as aquisições podem ser realizadas pelo critério de menor preço (não indicado, por não observar as qualidades técnicas do bem), ou técnica e preço (recomendável), cuja metodologia tem, por objetivo, qualificar os objetos das compras e/ou seus fornecedores.

5.2.8 Homologação e adjudicação

Homologação:

É o ato da autoridade superior que confirma o julgamento das propostas e, consequentemente, a classificação e a adjudicação, chamando para si a responsabilidade do processo licitatório.

A homologação só deve ser feita depois de completado totalmente o trâmite recursal contra o resultado da licitação, que tem efeito suspensivo e, portanto, impede a realização dos atos seguintes.

Adjudicação:

É o ato da comissão de licitação pelo qual se atribui ao vencedor o objeto do certame para subsequente efetivação do contrato administrativo, caso seja confirmado pela autoridade superior. Só a comissão de licitação (ou responsável pelo convite) tem competência para adjudicar.

São efeitos jurídicos da adjudicação confirmada: o direito de contratar com a Administração nos termos em que a adjudicatária venceu a licitação; a vinculação da adjudicatária a todos os encargos estabelecidos no edital e aos prometidos na sua proposta; a sujeição da adjudicatária às penalidades previstas no edital, se não assinar o contrato no prazo e em condições estabelecidas; além disso, a Administração fica impedida de contratar o objeto licitado com qualquer outra que não seja a adjudicatária.

5.3 Prestação de Contas

Prestação de contas consiste no conjunto de documentos comprobatórios das despesas efetuadas, devendo ser remetidos 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.

De acordo com determinação constitucional, deve prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda. Prestarão contas, também, as mesmas pessoas, caso assumam obrigações de natureza pecuniária em nome da União.

Todo gestor público é obrigado a prestar contas dos recursos recebidos, sob pena de aplicação das sanções previstas em lei e de comprometer o fluxo de recursos, mediante suspensão de transferências. Deve, portanto, o órgão ou entidade recebedora dos recursos prestar contas, de modo que nem sempre a responsabilidade pela apresentação da prestação de contas do convênio é daquele que assinou o instrumento.

Geralmente, aquele que assina o convênio será o responsável pela apresentação da prestação de contas. Entretanto, para que seja definida tal responsabilidade, deve ser observado o período correspondente para a apresentação de contas. Se esse período estiver inserido na gestão de novo dirigente do órgão ou entidade recebedora dos recursos, será este novo dirigente o responsável pela apresentação da prestação de contas e não o que assinou o convênio.

Assim, ao término da vigência do instrumento que efetuou a transferência de recursos, deve o responsável pela aplicação dos recursos adotar as medidas cabíveis, com vistas à apresentação das contas, e, fundamentalmente, observar o que se segue:

- restituir à concedente os valores transferidos, atualizados monetariamente a partir da data do recebimento, acrescidos dos juros legais, na forma da legislação aplicável aos débitos para com a Fazenda Nacional, quando for executado o objeto, quando não for apresentada devidamente a prestação de contas, ou quando os recursos forem utilizados em finalidade diversa daquela prevista no instrumento;

- restituir eventual saldo de recursos, inclusive os rendimentos de aplicação financeira, à concedente ou ao Tesouro Nacional, conforme o caso, quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do instrumento; e

- recolher à conta da concedente o valor correspondente a rendimentos de aplicação no mercado financeiro, referente ao período compreendido entre a liberação do recurso e a sua utilização, quando não comprovado o seu emprego na consecução do objeto, ainda que não tenha sido feita a aplicação.

O órgão concedente tem, a partir da data do recebimento da prestação de contas, 60 (sessenta) dias para se pronunciar sobre a aprovação ou não da prestação de contas apresentada, sendo 45 (quarenta e cinco) dias para o pronunciamento da unidade técnica responsável pelo programa e 15 (quinze) dias para o pronunciamento do ordenador da despesa.

Se aprovadas pelo concedente, este deverá efetuar o registro da aprovação no Sistema de Administração Financeira – SIAFI e fazer constar no processo declaração expressa de que os recursos transferidos tiveram boa e regular aplicação, encaminhando o processo para o órgão de contabilidade analítica. Esse analisará formalmente o processo e, constatando a sua legalidade, fará o registro de homologações no SIAFI.

Se não for aprovada pela concedente, depois de tomadas todas as providências cabíveis que visem a sua regularização, resguardado o direito a ampla defesa e ao contraditório e, esauridas todas as providências cabíveis visando ao ressarcimento ao erário, registrará o fato no cadastro de convênios do SIAFI e encaminhará o processo ao órgão de contabilidade analítica para que seja instaurada a tomada de contas especial, visando à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

Em caso de denúncia, conclusão, rescisão ou extinção do instrumento, os saldos devem ser devolvidos, em no máximo 30 (trinta) dias, sob pena, também, de instauração de tomada de contas especial.

Importante frisar que os documentos referentes às despesas devem ser mantidos em arquivo em boa ordem, no próprio local em que forem contabilizados, 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.

5.3.1 Prestação de contas parcial

A prestação de contas parcial consiste na documentação a ser apresentada para comprovar a execução de uma parcela recebida (em caso de três ou mais parcelas) ou sobre a execução dos recursos recebidos ao longo do ano.

Quando não for encaminhada a prestação de contas parciais nos prazos estabelecidos, serão imediatamente suspensas as liberações das parcelas subsequentes e estabelecido um prazo máximo de 30 (trinta) dias para saneamento da improbidade, sob pena de rescisão do convênio.

Na apresentação da prestação de contas parcial, encaminham-se os seguintes documentos:

- relatório de execução físico-financeira;
- relação de pagamentos efetuados;
- relação dos bens adquiridos, produzidos ou construídos;
- extrato da conta bancária específica do convênio, abrangendo o período do recebimento da parcela até o último pagamento e, quando for o caso, a contrapartida e o ingresso de rendimentos resultantes da aplicação financeira;
- conciliação bancária, quando for o caso; e
- cópia do despacho adjudicatório e homologação das licitações ou justificativa para sua dispensa ou inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal.

5.3.2 Prestação de contas final

A prestação de contas final constitui-se da documentação comprobatória da despesa, apresentada à unidade concedente ao final da vigência do instrumento.

Nos instrumentos cuja vigência ultrapasse o final do exercício financeiro, as contas devem ser apresentadas até 28 (vinte e oito) de fevereiro do ano subsequente, referentes aos recursos recebidos no exercício anterior.

A prestação de contas final do total dos recursos recebidos deve ser constituída de relatório de cumprimento do objeto, acompanhada dos seguintes documentos:

- plano de trabalho;
- cópia do termo firmado, com indicação da data de sua publicação;
- relatório de execução físico-financeira;
- demonstrativo da execução da receita e da despesa, evidenciando os recursos recebidos em transferência, a contrapartida, os rendimentos auferidos na aplicação dos recursos no mercado financeiro, quando for o caso, e os saldos;
- relação de pagamentos;
- relação dos bens adquiridos, produzidos ou construídos com recursos da União;
- extrato da conta bancária específica, no período que se estende do recebimento da primeira parcela até o último pagamento e, se for o caso, a conciliação bancária;
- cópia do termo de aceitação definitiva da obra, quando o objeto visar a realização de obra ou serviço de engenharia;
- comprovante de recolhimento do saldo de recursos à conta indicada pela concedente ou Guia de Recolhimento da União – GRU, quando recolhido ao Tesouro Nacional; e
- cópia dos despachos adjudicatório e homologatório das licitações realizadas ou justificativas para a sua dispensa ou a sua inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal.

5.3.3 Aspectos importantes da prestação de contas

São aspectos a destacar na prestação de contas:

- prestar contas é condição para o recebimento de novas transferências;
- prestação de contas mal formalizada provoca atraso na sua aprovação;
- a presença de gastos não previstos no plano de trabalho acarreta a não aceitação dos mesmos na prestação de contas;
- despesas realizadas em data anterior ou posterior à vigência do convênio são impugnadas pela concedente quando da análise da prestação de contas; e
- não é aceita na prestação de contas a realização de pagamentos de multas por atrasos de pagamentos.

E, finalmente, com vistas a operacionalizar a etapa de prestação de contas do convênio, os dados necessários são os dados de preenchimento dos quadros 7 a 11 a seguir.

Quadro 7 – Relatório de cumprimento do objeto

ÓRGÃO	PRESTAÇÃO DE CONTAS RELATÓRIO DE CUMPRIMENTO DO OBJETO	QUADRO 7
-------	--	----------

01-NOME DO ORGAO OU ENTIDADE PROPONENTE , conforme contido no Cartão do CNPJ	02 – PROCESSO DE CONCESSAO Nº	03 - Exercício
04-Número de inscrição do órgão/entidade no CNPJ	05 – CONVÊNIO Nº	06 - UF

07 – TIPO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS	
07.1 PARCIAL – EXECUÇÃO DA PARCELA Nº ____: DE: ____/____/____ A ____/____/____	07.2 FINAL – EXECUÇÃO DO CONVÊNIO DE: ____/____/____ A ____/____/____
8 – RELATÓRIO CONSUBSTANCIADO	
8.1.1 AÇÕES PROGRAMADAS:	8.1.2 AÇÕES EXECUTADAS:
8.2 JUSTIFICAR CASO NÃO TENHA SIDO EXECUTADO CONFORME PROGRAMADO E RELATAR PROBLEMAS, QUANDO HOUVER, NO PROCESSO DE EXECUÇÃO	
8.3 BENEFÍCIOS ALCANÇADOS	

09 – AUTENTICAÇÃO		
____/____/____ DATA	_____ NOME DO DIRIGENTE OU DO REPRESENTANTE LEGAL	_____ ASSINATURA DO DIRIGENTE OU DO REPRESENTANTE LEGAL

Quadro 8 – Relatório de execução físico-financeira

ÓRGÃO	PRESTAÇÃO DE CONTAS RELATÓRIO DE EXECUÇÃO FÍSICO-FINANCEIRA	QUADRO 8
-------	--	----------

01-NOME DO ÓRGÃO OU ENTIDADE CONVENIENTE , conforme contido no Cartão do CNPJ	02 – AÇÃO	03 – PROCESSO DE CONCESSÃO Nº	04-CONVÊNIO Nº/ANO
05.1 PARCIAL – PERÍODO DE EXECUÇÃO DA PARCELA Nº ____: DE: ____/____/____ A ____/____/____	05.2 FINAL – PERÍODO EXECUÇÃO DO CONVÊNIO DE: ____/____/____ A ____/____/____		

EXECUÇÃO FÍSICA

06 - Meta	07 – Etapa/Fase	08 - Descrição	09 – Unidade de Medida	10 – Quantidade Executada no Período		11 – Quantidade Executada até o Período (Acumulado)	
				Programado	Executado	Programado	Executado

EXECUÇÃO FINANCEIRA (em R\$)

12 - Receita				13 - Despesa					14 - Saldo			
Concedente	Conveniente	Outra	Total	Natureza da despesa	Concedente	Conveniente	Outra	Total	Concedente	Conveniente	Outra	Total
				<TOTAIS GERAIS>								

15 – AUTENTICAÇÃO

____/____/____ DATA	_____ NOME DO DIRIGENTE OU DO REPRESENTANTE LEGAL	_____ ASSINATURA DO DIRIGENTE OU DO REPRESENTANTE LEGAL
------------------------	--	--

Quadro 9 - Relação de pagamentos efetuados

ÓRGÃO	PRESTAÇÃO DE CONTAS RELAÇÃO DE PAGAMENTOS EFETUADOS	QUADRO 9
-------	--	----------

01-NOME DO ÓRGÃO OU ENTIDADE CONVENIENTE , conforme contido no Cartão do CNPJ	02 – PROCESSO DE CONCESSÃO Nº	03-CONVÊNIO Nº/ANO
---	-------------------------------	--------------------

TIPO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	
04.1 PARCIAL – PERÍODO DE EXECUÇÃO DA PARCELA Nº ____: DE: ____/____/____ A ____/____/____	04.2 FINAL – PERÍODO EXECUÇÃO DO CONVÊNIO DE: ____/____/____ A ____/____/____

05 - RECEITA	06 - Nº	07 - FAVORECIDO	08 - CNPJ/CPF DO FAVORECIDO	09 - LICITAÇÃO	10 - DOCUMENTO			11 - PAGAMENTO		12 - NATUREZA DA DESPESA	13 - VALOR
					10.1 TIPO	10.2 Nº	10.3 DATA	11.1 CH/OB	11.2 DATA		
14 - TOTAL											
15 - TOTAL ACUMULADO											

16 – AUTENTICAÇÃO		
____/____/____ DATA	NOME DO DIRIGENTE OU DO REPRESENTANTE LEGAL	ASSINATURA DO DIRIGENTE OU DO REPRESENTANTE LEGAL

Quadro 10 - Relação de bens adquiridos

ÓRGÃO	PRESTAÇÃO DE CONTAS RELAÇÃO DE BENS ADQUIRIDOS	QUADRO 10
-------	---	-----------

01-NOME DO ORGAO OU ENTIDADE COVENENTE , conforme contido no Cartão do CNPJ	02 – PROCESSO DE CONCESSAO N°	03 – CONVÊNIO N°
---	-------------------------------	------------------

04 – TIPO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS	
04.1 PARCIAL – PERÍODO DE EXECUÇÃO DA PARCELA N° ____: DE: ____/____/____ A ____/____/____	04.2 FINAL – PERÍODO DE EXECUÇÃO DO CONVÊNIO: DE: ____/____/____ A ____/____/____

05 - DOCUMENTO			06 – ESPECIFICAÇÕES DOS BENS	07 - QTDE	08 – VALOR EM R\$ 1,00	
TIPO	Nº:	DATA			08.1 UNITÁRIO	08.2 TOTAL
09 – TOTAL						
10 – TOTAL ACUMULADO (a ser preenchido quando o órgão conveniente utilizar mais de uma folha do formulário)						

11 – AUTENTICAÇÃO		
____/____/____ DATA	_____ NOME DO DIRIGENTE OU DO REPRESENTANTE LEGAL	_____ ASSINATURA DO DIRIGENTE OU DO REPRESENTANTE LEGAL

Quadro 11 – Conciliação bancária

ÓRGÃO	PRESTAÇÃO DE CONTAS CONCILIAÇÃO BANCÁRIA	QUADRO 11
-------	---	-----------

01-NOME DO ORGAO OU ENTIDADE COVENENTE , conforme contido no Cartão do CNPJ	02 – PROCESSO DE CONCESSAO Nº	03 – CONVÊNIO Nº
---	-------------------------------	------------------

04 – TIPO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS	
04.1 PARCIAL – PERÍODO DE EXECUÇÃO DA PARCELA Nº ____: DE: ____/____/____ A ____/____/____	04.2 FINAL – PERÍODO DE EXECUÇÃO DO CONVÊNIO: DE: ____/____/____ A ____/____/____

05 – FONTE DE RECURSOS	06 – AGENTE FINANCEIRO	07 - AGÊNCIA	08 – CONTA BANCÁRIA

09 - ITEM	10 - HISTÓRICO	11 – VALOR R\$
01	Saldo bancário em ____/____/____, conforme extrato anexo.	
02	MENOS: valores de ordens bancárias, de saques, de pagamentos e/ou cheques emitidos no período e não DEBITADOS.	
03	OUTROS lançamentos contabilizados e não constantes dos Extratos Bancários: • Débito (-)	
	• Crédito (+)	
04	OUTROS lançamentos constantes dos Extratos Bancários e não contabilizados: • Débito (-)	
	• Crédito (+)	
05	Saldo do Demonstrativo da Execução Financeira em ____/____/____	

12 – DOCUMENTOS EMITIDOS E NÃO COMPENSADOS NO PERÍODO				
12.1 DOCUMENTO	12.2 Nº:	12.3 DATA	12.4 FAVORECIDO	12.5 VALOR EM R\$

Observações:

1. O Valor resultante da CONTA CONCILIADA deve coincidir com o saldo constante do Campo 14 do “RELATÓRIO DA EXECUÇÃO FÍSICO-FINANCEIRA” – Quadro 8;
2. Os lançamentos dos itens 03 e 04 deverão ser explicitados detalhadamente no verso deste documento.

11 – AUTENTICAÇÃO

____/____/____	____	____
DATA	NOME DO DIRIGENTE OU DO REPRESENTANTE LEGAL	ASSINATURA DO DIRIGENTE OU DO REPRESENTANTE LEGAL

CONCLUSÕES

Observa-se que, muitas vezes, os gestores públicos são penalizados por desconhecer a legislação, os procedimentos e as regras que permeiam a gestão de recursos públicos. Durante as entrevistas, foi recorrente a sugestão dos gestores de que fosse criado um setor com infra-estrutura suficiente para maior agilidade dos convênios firmados pela universidade, atuando desde o serviço contábil até o serviço operacional propriamente dito.

Inicialmente, a gestão pública, atuando de uma maneira eminentemente centralizada, foi obrigada, com o passar dos anos – e com o gradativo aumento das exigências no sentido de melhor atender ao interesse público – a procurar a colaboração de terceiros, brotando daí o instrumento da descentralização mediante Convênios.

A necessidade de conjunção de conhecimentos técnicos, jurídicos e administrativos para a consecução de Convênios, que se caracterizam por serem acordos celebrados por entes públicos de qualquer espécie, ou entre estes e entidades particulares, com o objetivo de concretizarem interesses comuns, além da escassa literatura acerca do assunto, estimularam a elaboração desta dissertação.

A presente dissertação aprecia as características técnicas desse instrumento, apresentando aos interessados um roteiro de familiarização com os princípios e os balizamentos operacionais de elaboração de convênios, ferramenta indispensável para a formulação correta deste tipo de instrumento da ação governamental.

Com vistas a caracterizar os efeitos potenciais do modelo pró-eficiência de regulamentação de convênios em vigor, a dissertação é apresentada sob a forma de uma sistematização das citações legais e fundamentais, com o objetivo de mostrar ao leitor toda a esparsa legislação normativa sobre a matéria.

Com ênfase na formulação de contribuições gerenciais consistentes com o paradigma da nova gestão pública, são apresentados os procedimentos que devem ser corretamente adotados para evitar falha e os princípios básicos que precisam ser observados no cumprimento da legalidade, legitimidade e economicidade na gestão de convênios.

Assim, espera-se que esta dissertação esclareça as dúvidas surgidas ao longo das celebrações e gestões dos convênios, que seja fonte de consulta dos responsáveis pela celebração, execução e prestação de contas de convênios e que possa efetivamente contribuir para que os recursos repassados sejam aplicados com eficiência, economicidade, eficácia e de acordo com as normas reguladoras da espécie, com vistas a alcançar os resultados esperados pela sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BASTOS Lília da Rocha; PAIXÃO, Lyra; Fernandes, Lúcia Monteiro. **Manual para elaboração de projetos e relatórios de pesquisa, teses e dissertações**. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1982.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Ed. Saraiva, 2002.
- BRASIL. **Instrução Normativa nº 01/STN**, 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.
- BRASIL. **Instrução Normativa nº 01/STN**, de 15 de abril de 2001. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos.
- BRASIL. **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.
- BRASIL. **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.
- BRASIL. **Decreto nº 2.829**, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União.
- BRASIL. **Decreto nº 5.504**, de 05 de agosto de 2005. Estabelece as exigências do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizados em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres ou consórcios públicos.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.300**, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa.
- BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.
- BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 23 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37 inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.
- BRASIL. **Lei nº 9.995**, de 25 de julho de 2000. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2001.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 3 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- BUARQUE, Cristovam. **Avaliação Econômica de Projetos**. 1 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1984.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 6 ed. Rio de

Janeiro: Editora Campus, 2000.

CREPALDI, Silvio Aparecido. **Auditoria Contábil: teoria e prática.** 3 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

CRUZ, Mario Ribeiro da. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda.** 1 ed. São Paulo: Editora Atlas, 1992.

DOMINGUES, Carlos Vasconcelos. **O Controle Externo e os Novos Modelos de Gestão de Serviços Públicos – As Organizações Sociais.** Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2000.

IUDÍSIUS, Sérgio. **Teoria da Contabilidade.** 8 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Aide, 1994.

KOHAMA, Hélio. **Contabilidade Pública: teoria e prática.** 9 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitações e Contratos Administrativos.** 10 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações e Contratos.** 4 ed. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora Ltda, 1995.

MUSGRAVE, Richard Abel. **Teoria das Finanças Públicas: um estudo da economia governamental.** 1 ed. São Paulo: Editora Atlas, 1976.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública.** 1 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

PEREIRA JÚNIOR, Jesse Torres. **Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública.** 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

PIRES, João Batista Fortes de Souza. **Contabilidade Pública.** 4 ed. Brasília: Franco & Fortes Ltda., 1998.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade Pública: Uma Abordagem da Administração Financeira Pública.** 9 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

RAMIDOFF, Cláudio Iporan; ROCHA, Dagmar Anjos de Oliveira. **Gestão de Convênios.** 4 ed. Brasília: Athalaia Gráfica e Editora Ltda, 2005.

RIANI, Flavio. **Economia do Setor Público.** 4 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental – Um Enfoque Administrativo.** 7 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

TACHIZAWA, Elio Takeshy e ANDRADE, Rui Otávio Bernardes de. **Gestão de Instituições de Ensino.** 3 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

VASCONCELOS FILHO, Paulo de. **Planejamento e Controle: Uma Proposição Brasileira.** 1 ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1983.

VICCARI JÚNIOR, Adauto. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada.** 2 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001.