

CARTILHA DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO – TCU 2025

8ª EDIÇÃO



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Vital do Rêgo, Presidente
Jorge Oliveira, Vice-presidente
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Bruno Dantas
Antonio Anastasia
Jhonatan de Jesus

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
Weder de Oliveira

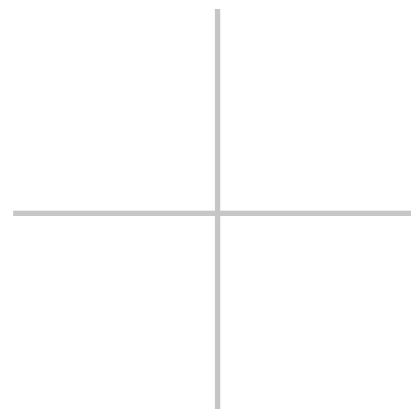
MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora-Geral
Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador
Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador
Sergio Ricardo Costa Caribé, Procurador
Rodrigo Medeiros de Lima, Procurador

**CARTILHA DE
TRANSFERÊNCIAS
VOLUNTÁRIAS DA
UNIÃO – TCU 2025**

8ª EDIÇÃO

BRASÍLIA, 2025



© Copyright 2025, Tribunal de Contas da União

Impresso no Brasil

www.tcu.gov.br

Permite-se a reprodução desta publicação,
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Cartilha de transferências voluntárias da União: TCU 2025 / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência (Segepres), Secretaria-Geral de Controle Exerno (Segecex), Secretaria-Geral de Administração (Segedam), 2025.
184 p. : il.

1. Transferências voluntárias. 2. Transferência de recurso. 3. Repasse de recursos. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa



LISTA DE FIGURAS E QUADROS

FIGURA 1: FASES DO CONVÊNIO _____	22
FIGURA 2: CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA _____	30
FIGURA 3: FASES DO PROCESSO LICITATÓRIO _____	82
FIGURA 4: SEQUÊNCIA DOS REGISTROS _____	98
FIGURA 5: OBTV DE PAGAMENTO A FORNECER POR TRANSFERÊNCIA BANCÁRIA _____	101
FIGURA 6: PRESTAÇÃO DE CONTAS NO ÂMBITO EMPRESARIAL E NA ESFERA PÚBLICA ____	126
FIGURA 7: FLUXO DA FASE INTERNA DA TCE _____	135
FIGURA 8: FLUXO COMPLETO DAS FASES DA TVU _____	147
FIGURA 9: INSTRUMENTOS DE REPASSE _____	153
FIGURA 10: RITO DO PROCEDIMENTO DE DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE _____	161
FIGURA 11: CRITÉRIOS DE ESCOLHA DA MELHOR PROPOSTA _____	162

QUADRO 1: CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS _____	31
QUADRO 2: DIMENSÕES DA PRESTAÇÃO DE CONTAS _____	126
QUADRO 3: PRESSUPOSTOS E DISPENSAS DA INSTAURAÇÃO DA TCE _____	132
QUADRO 4: INSTRUMENTOS DE REPASSE DE RECURSOS PÚBLICOS E LEGISLAÇÃO RESPECTIVA _____	151
QUADRO 5: VETOS EM RELAÇÃO À ENTIDADE PRIVADA _____	154
QUADRO 6: CONTEÚDO MÍNIMO DA INFORMAÇÃO A SER DIVULGADA _____	157
QUADRO 7: CONTEÚDO DO EDITAL DE CHAMAMENTO _____	160
QUADRO 8: DISPENSA DE CHAMAMENTO PÚBLICO (ROL TAXATIVO) _____	160
QUADRO 9: INEXIGIBILIDADE DE CHAMAMENTO PÚBLICO (ROL EXEMPLIFICATIVO) _____	161
QUADRO 10: EXIGÊNCIA DE CAPACIDADE TÉCNICA E OPERACIONAL _____	163
QUADRO 11: CONTEÚDO MÍNIMO DO RELATÓRIO TÉCNICO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO _____	167
QUADRO 12: PENALIDADES APLICADAS À ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL _____	170
QUADRO 13: SANÇÕES _____	172

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
1. INTRODUÇÃO	11
2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	15
2.1 CONVÊNIO	18
2.2 CONTRATO DE REPASSE	18
2.3 TERMO DE PARCERIA	19
2.4 TERMO DE COLABORAÇÃO	19
2.5 TERMO DE FOMENTO	19
2.6 ACORDO DE COOPERAÇÃO	19
2.7 CONSÓRCIO	19
2.8 PROPONENTE	19
2.9 CONCEDENTE	19
2.10 CONVENENTE	20
2.11 INTERVENIENTE	20
2.12 UNIDADE EXECUTORA	20
2.13 BENEFICIÁRIO FINAL	20
2.14 ORIGEM DOS RECURSOS	20
2.15 FASES DO CONVÊNIO	22
2.16 A PLATAFORMA TRANSFEREGOV	23

3. PROPOSIÇÃO DA TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA	25
3.1 IDENTIFICAÇÃO DAS NECESSIDADES LOCAIS E DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES	25
3.2 CONHECIMENTO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO	26
3.3 CADASTRAMENTO	27
3.4 ELABORAÇÃO E APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA DE TRABALHO	27
3.5 ELABORAÇÃO E APRESENTAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO	28
3.6 CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA NO PLANO DE TRABALHO	30
3.7 ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES	31
3.8 PROJETO BÁSICO E TERMO DE REFERÊNCIA	33
3.9 ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA	37
3.10 FALHAS FREQUENTES NA FASE DE PROPOSIÇÃO	38
4. CELEBRAÇÃO E FORMALIZAÇÃO DA TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA	43
4.1 CONDIÇÕES PARA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE	43
4.1.1 CONTRAPARTIDA DO CONVENIENTE	45
4.1.2 ADIMPLÊNCIA FINANCEIRA COM A UNIÃO	45
4.1.3 REGULARIDADE QUANTO AO PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS JUDICIAIS	46
4.1.4 REGULARIDADE QUANTO AO PAGAMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PARA O FGTS	46
4.1.5 REGULARIDADE PERANTE O PODER PÚBLICO FEDERAL	46
4.1.6 ADIMPLÊNCIA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RECURSOS FEDERAIS	47
4.1.7 EXISTÊNCIA DE ÁREA GESTORA DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO	47
4.1.8 PUBLICAÇÃO DE RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL	47

4.1.9 PUBLICAÇÃO DE RELATÓRIOS RESUMIDOS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	48
4.1.10 ENCAMINHAMENTO DE DECLARAÇÕES DAS CONTAS ANUAIS	48
4.1.11 ENCAMINHAMENTO DA MATRIZ DE SALDOS CONTÁBEIS	48
4.1.12 ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES PARA O CADASTRO DA DÍVIDA PÚBLICA	48
4.1.13 ACESSO PÚBLICO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	49
4.1.14 ADOÇÃO DE SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE	49
4.1.15 EXERCÍCIO DA PLENA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA	49
4.1.16 REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA	49
4.1.17 REGULARIDADE NA CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS	50
4.1.18 REGISTRO DE EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA	49
4.1.19 CUMPRIMENTO DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS DE APLICAÇÃO EM EDUCAÇÃO E SAÚDE	50
4.1.20 OBSERVÂNCIA AOS LIMITES DE DESPESAS COM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	51
4.1.21 CUMPRIMENTO DOS LIMITES DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO	51
4.1.22 OBSERVÂNCIA AOS LIMITES DA DÍVIDA PÚBLICA	51
4.1.23 OBSERVÂNCIA AOS LIMITES DE INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR	51
4.1.24 OBSERVÂNCIA AOS LIMITES DE DESPESAS COM PESSOAL	52
4.1.25 REGULARIDADE NA CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO	52
4.1.26 REGULARIDADE NA DESTINAÇÃO DOS PRECATÓRIOS CORRESPONDENTES AO RATEIO DOS PERCENTUAIS DESTINADOS AOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO E AOS DEMAIS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	52
4.1.27 INEXISTÊNCIA DE LEGISLAÇÃO DO PROPONENTE QUE ESTABELEÇA A COBRANÇA DE TAXA DE ADMINISTRAÇÃO DE CONTRATO	52

4.1.28 OBTENÇÃO DE LICENÇA AMBIENTAL	53
4.1.29 PROPRIEDADE DO IMÓVEL	53
4.1.30 ATENDIMENTO ÀS EXIGÊNCIAS ESPECÍFICAS PARA AS ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	53
4.2 SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE REQUISITOS FISCAIS	54
4.3 HIPÓTESES DE VETO À CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE	55
4.4 MEDIDAS PRELIMINARES À CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE	57
4.5 FORMAÇÃO DE CONSÓRCIOS	58
4.6 LICENCIAMENTO AMBIENTAL	59
4.7 INSTRUMENTO DE CONVÊNIO E CONTRATO DE REPASSE	59
4.8 ASSINATURA DO INSTRUMENTO E ABERTURA DA CONTA VINCULADA	63
4.9 ALTERAÇÃO E ADITAMENTO DO INSTRUMENTO	64
4.10 REGIME SIMPLIFICADO PARA A EXECUÇÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE	64
4.11 FALHAS FREQUENTES IDENTIFICADAS PELO TCU NA FASE DE CELEBRAÇÃO	67
5 EXECUÇÃO DA TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA	73
5.1 LIBERAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS DA TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DA UNIÃO	73
5.2 VETOS À EXECUÇÃO DA TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DA UNIÃO	75
5.3 REVISÃO DO PLANEJAMENTO DA EXECUÇÃO	77
5.4 MOVIMENTAÇÃO DA CONTA VINCULADA	79
5.5 CONTEXTO DA CONTRATAÇÃO DE TERCEIRO PARA EXECUÇÃO DA TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DA UNIÃO	80
5.6 VISÃO SISTÊMICA DO PROCESSO DE LICITAÇÃO	81
5.7 CONTRATAÇÃO DIRETA – INEXIGIBILIDADE E DISPENSA DE LICITAÇÃO	85

5.8 CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	86
5.9 FALHAS FREQUENTES VERIFICADAS PELO TCU NA LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE TERCEIROS	87
5.10 EXECUÇÃO DA TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DA UNIÃO E DO CONTRATO ADMINISTRATIVO	97
5.11 EXECUÇÃO DAS DESPESAS	98
5.12 PAGAMENTO DE DESPESA POR MEIO DE ORDEM BANCÁRIA DE TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA	101
5.13 FALHAS FREQUENTES VERIFICADAS PELO TCU NA EXECUÇÃO	102
5.14 FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE EXECUÇÃO E FORNECIMENTO	110
5.15 FISCALIZAÇÃO DO CONCEDENTE E DA MANDATÁRIA	112
5.16 FISCALIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO E EXTERNO	114
5.17 FALHAS FREQUENTES VERIFICADAS PELO TCU NA FISCALIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO	116
6 PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONVÊNIO	125
6.1 DEVER DE PRESTAR CONTAS	125
6.2 PRESTAÇÃO DE CONTAS DA TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DA UNIÃO	127
6.3 SANEAMENTO DAS FALHAS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS	129
6.4 EFEITOS DA APROVAÇÃO E DA REPROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS	130
6.5 INSTAURAÇÃO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)	131
6.6 RESPONDENDO AO TOMADOR DE CONTAS	134
6.7 CONCLUSÕES E CONSEQUÊNCIAS DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL	135
6.8 FALHAS FREQUENTES VERIFICADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS E NA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL	136

7 PARCERIAS COM AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

149

7.1 A REFORMA GERENCIAL E A GESTÃO POR RESULTADOS

149

7.2 A ABRANGÊNCIA DA LEI 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014

150

7.3 O CONCEITO DE ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

151

7.4 OS NOVOS INSTRUMENTOS DE REPASSE

152

7.5 VETOS PARA CELEBRAÇÃO DE PARCERIAS

154

7.6 EFEITOS DOS VETOS PARA CELEBRAÇÃO DE PARCERIAS

155

7.7 PODER DE POLÍCIA E ATIVIDADE EXCLUSIVA DO ESTADO

156

7.8 A CAPACIDADE DO ENTE FEDERADO PARA CELEBRAR PARCERIA

156

7.9 ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA

157

7.10 PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

159

7.11 CHAMAMENTO PÚBLICO: OBRIGATORIEDADE, DISPENSA E INEXIGIBILIDADE

159

7.12 ESCOLHA DA MELHOR PROPOSTA DE REQUISITOS DE HABILITAÇÃO

161

7.13 PARECERES TÉCNICO E JURÍDICO QUE APROVAM AS PARCERIAS

164

7.14 DESPESAS AUTORIZADAS DURANTE AS PARCERIAS

165

7.15 ATUAÇÃO EM REDE

166

7.16 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

167

7.17 APRECIÇÃO DAS CONTAS DA PARCERIA

168

7.18 RESSARCIMENTO AO ERÁRIO MEDIANTE AÇÕES COMPENSATÓRIAS

169

7.19 SANÇÕES ADMINISTRATIVAS QUE PODEM SER APLICADAS À ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO ÂMBITO DA LEI 13.019/2014

170

7.20 ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO CICLO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO ÂMBITO DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

171

8 COMPETÊNCIA DO TCU PARA FISCALIZAR TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E RESPONSABILIZAR GESTORES

175

8.1 COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO PARA FISCALIZAR RECURSOS FEDERAIS APLICADOS PELOS MUNICÍPIOS E DETERMINAR A CORREÇÃO DE RUMOS

175

8.2 COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO PARA O FUNDEB

176

8.3 MEDIDAS CAUTELARES

176

8.4 PODER SANCIONATÓRIO DO TCU

177

8.5 DANO X MULTA

178

8.6 O ÔNUS DA PROVA PELA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS

178

8.7 JULGAMENTO DAS CONTAS

178

8.8 ELEMENTOS PARA FIXAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DOS AGENTES

179

8.9 A BOA-FÉ E O IMPACTO NO JULGAMENTO DAS CONTAS

181

8.10 A RESPONSABILIDADE DOS HERDEIROS DOS GESTORES

181

8.11 A RESPONSABILIDADE DO GESTOR SUCESSOR PELAS CONTAS DO SEU ANTECESSOR

182

8.12 CASOS DE OMISSÃO NA TRANSIÇÃO DE MANDATOS

182

8.13 A RESPONSABILIDADE DOS ENTES FEDERADOS PELOS RECURSOS RECEBIDOS

183



APRESENTAÇÃO



APRESENTAÇÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) anuncia a nova *Cartilha de Transferências Voluntárias da União*, edição de 2025. Esta publicação representa um marco significativo no compromisso do TCU com a transparência, a responsabilidade e a eficiência na gestão dos recursos públicos.

A *Cartilha de Transferências Voluntárias da União* é uma ferramenta essencial para os gestores públicos, fornecendo orientações claras e atualizadas sobre a gestão adequada dos recursos transferidos pela União. Ela é concebida para ser um instrumento de fácil acesso e compreensão que pode orientar a tomada de decisões e assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficaz e responsável.

O TCU reconhece que as leis e os regulamentos que governam a gestão dos recursos públicos estão em constante evolução. Por isso, o Tribunal está comprometido em manter a *Cartilha de Transferências da União* sempre atualizada. O objetivo é garantir que os gestores públicos tenham acesso às informações mais recentes e relevantes, para ajudá-los a cumprir suas responsabilidades de forma eficaz.

O TCU acredita que, ao fornecer aos gestores públicos as ferramentas e as informações necessárias para gerir eficazmente os recursos públicos, pode-se promover a cultura de responsabilidade e transparência na gestão pública. O Tribunal está confiante em que a nova *Cartilha de Transferências da União* será uma ferramenta valiosa nesse esforço.

Ao atualizar, portanto, a nova edição da *Cartilha de Transferências Voluntárias da União*, o TCU tem a expectativa de que a publicação seja utilizada por gestores públicos e pela sociedade em geral, de maneira a servir de instrumento efetivo, para mitigar a ocorrência de irregularidades, desperdícios de recursos públicos e insucessos na implementação de políticas públicas financiadas com recursos transferidos pela União. ●

Ministro **Vital do Rêgo**
Presidente



1

INTRODUÇÃO

1 INTRODUÇÃO

Esta publicação apresenta conceitos básicos sobre transferências voluntárias e orientações sobre a regulamentação, os procedimentos e as regras para obtenção, aplicação e controle desses recursos públicos, contemplando as mudanças recentes na legislação e nos procedimentos que regem o assunto.

Entende-se por transferências voluntárias os recursos financeiros repassados pela União a estados, Distrito Federal, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos, para, de forma descentralizada e em regime de cooperação, promover ações de interesse recíproco, como a realização de obras, a aquisição de bens e a prestação de serviços no âmbito de programas governamentais.

As transferências voluntárias não se confundem com aquelas fixadas na Constituição Federal e nas leis como as transferências de caráter obrigatório. Isso ocorre, porque muitos recursos oriundos de tributos e outras receitas geradas localmente são arrecadados pela União, que os reparte, posteriormente, com os demais entes da federação.

A transferência de recursos, nestes casos, é obrigatória e não vinculada a uma aplicação específica, como ocorre, por exemplo, nos repasses ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), na repartição de parcela da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI- Exportação), na Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) e nas compensações financeiras do artigo 20 da Constituição Federal de 1988 (*royalties*). Por sua vez, as obrigatórias e as vinculadas são as transferências “fundo a fundo” do Sistema Único de Saúde (SUS), do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), entre outras.

Há transferências voluntárias operadas de forma similar às obrigatórias, como as do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), pactuadas por meio de termos de compromisso, e as transferências especiais, decorrentes de repasses de emendas parlamentares impositivas (Emenda Constitucional 105, de 2019). As transferências dos programas de Alimentação Escolar (Pnae) e Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), apesar de previstas em lei, dependem de exigências impostas pelo repassador, entre elas, a prestação de contas do total recebido, que, se não cumpridas pelo ente, levam à suspensão dos repasses (Acórdão 3.061/2019- TCU-Plenário).

Os aspectos mais importantes de todas as fases de operacionalização das transferências voluntárias são enfatizados: proposição e análise, celebração, liberação de recursos, acompanhamento da execução, prestação de contas e tomada de contas especial (TCE). Em cada uma dessas fases, chama-se a atenção para os atos registrados na nova Plataforma Transferegov (<https://www.gov.br/transferegov/pt-br>), como as irregularidades e as falhas mais frequentes, de modo a contribuir para que os gestores dos recursos assumam atitudes preventivas em relação a essas ocorrências e adotem procedimentos capazes de efetivamente evitá-las.

Considerando que a jurisdição do Tribunal de Contas da União abrange todos esses repasses, exceto os relacionados à repartição de receitas constitucionais (ex: FPE e FPM), independentemente da esfera de governo em que se situa a entidade beneficiária, as orientações desta publicação visam, precipuamente, a contribuir para a obtenção e a boa aplicação dos recursos e alertar em relação às ocorrências que o Tribunal considera ofensivas aos princípios da boa gestão e que podem implicar irregularidade das contas. ●



2

CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

2 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

A legislação que atualmente dispõe sobre as Transferências Voluntárias da União (TVU) é o Decreto 11.531, de 16 de maio de 2023, regulamentado pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33, de 30 de agosto de 2023, e a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 28, de 21 de maio de 2024 (regime simplificado para a celebração de convênios e contratos de repasse de até 1,5 milhão de reais), a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 29, de 22 de maio de 2024 (alterou a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023) e a Portaria Conjunta MGI/MF 2, de 24/1/2025 (Planos de Trabalho relativos às Transferências Especiais).

O decreto de 2023¹ revogou diversos dispositivos, entre eles, o Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007, que era o principal normativo de referência sobre o tema “convênios e contratos de repasse”. O antigo normativo havia instituído o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) e o Portal de Convênios do Governo Federal, atualmente consolidados na Plataforma Transferegov.

¹ A Lei Complementar 198/2023 estendeu, até 30/12/2023, a vigência da Lei 8.666/1993 (antiga lei de licitações), da Lei 10.520, de 17 de julho de 2002 (lei do pregão) e dos artigos de 1 a 47-A da Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011.

Existem outros normativos que devem ser observados no tocante às transferências voluntárias, a exemplo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que regula aspectos relativos à operacionalização desses repasses, em especial os percentuais de contrapartida devidos pelos interessados, e obriga a disponibilização de informações referentes a convênios na plataforma Transferegov (antiga Plataforma +Brasil), e da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que, por sua vez, estabelece as condições para os entes federados receberem as transferências voluntárias.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei 14.133/2021 – também deve ser observada por órgãos e entidades da administração pública na contratação com terceiros.

Além da legislação citada anteriormente, em 23/1/2016, entrou em vigor o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), como é conhecida a Lei 13.019, de 31 de julho de 2014, com dispositivos alterados pela Lei 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Essa lei, de abrangência nacional, instituiu normas gerais para as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. O Marco Regulatório estabelece as mesmas regras para a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios. Para estes últimos, a lei entrou em vigor em janeiro de 2017.

É considerada Organização da Sociedade Civil (OSC) a entidade privada sem fins lucrativos, abrangendo associações, fundações, cooperativas ou organizações religiosas. Para formalização de parcerias com essas organizações, foram criados três instrumentos jurídicos próprios: termo de fomento, termo de colaboração e termo de parceria.

Outras mudanças também foram implementadas com a chegada dos novos normativos, a exemplo da atualização dos valores mínimos para a celebração de convênios e contratos de repasse, bem como ajustes no modo de fiscalização de obras públicas.

Esclarece-se, contudo, que, no arcabouço legal que trata de transferências da União, as transferências especiais previstas no inciso I do artigo 166-A da Constituição Federal, introduzidas no ordenamento jurídico, por meio da Emenda Constitucional 105/2019, que são transferências decorrentes de emendas parlamentares ao Orçamento da União, não são abordadas especificamente nesta cartilha, por tratar-se de recursos que são transferidos sem necessidade de atender às regras e aos procedimentos do Decreto 11.531/2023 e da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023, que são objeto desta cartilha. As transferências especiais passam a ser de titularidade do ente federativo recebedor a partir do momento de seu repasse, razão pela qual não se submetem aos ditames das transferências voluntárias comuns.

Vale lembrar, no entanto, que o TCU é competente para fiscalizar o cumprimento das condicionantes determinadas pela Constituição Federal, ou seja, para que a transferência especial seja considerada regular, o ente federativo recebedor deve observar as vedações e as exigências constantes nos incisos I e II do §1º, no inciso III do §2º e no §5º do artigo 166-A da Constituição Federal, ao realizar gastos, a exemplo da proibição de o ente federativo recebedor utilizar tais recursos para pagamento de pessoal e encargos sociais relativos a ativos e inativos e com pensionistas, bem como da obrigatoriedade de investir, no mínimo, 70% desses recursos em despesas de capital.

Por meio da Instrução Normativa - TCU 93, de 17 de janeiro de 2024, o TCU regulamentou diversos procedimentos de transparência que os entes federativos devem cumprir, para permitir o controle social e a fiscalização das supramencionadas condicionantes pelo sistema de controle federal.

Por fim, cabe destacar que as regras da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023 também não se aplicam (art. 2º)

I - às transferências de recursos operacionalizadas por meio de convênios e contratos de repasse: (Redação dada pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 29, de 22 de maio de 2024)

a- celebrados anteriormente à entrada em vigor desta Portaria Conjunta, devendo ser observadas, nesse caso, as normas vigentes à época da celebração; e (Redação dada pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 29, de 22 de maio de 2024)

b- celebrados com valor global inferior ou igual ao previsto no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021, devendo ser aplicada a regulamentação específica do regime simplificado (Redação dada pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 29, de 22 de maio de 2024);

II- aos termos de colaboração, aos termos de fomento e aos acordos de cooperação celebrados com organizações da sociedade civil, devendo ser observada a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e o Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016;

III- às transferências de recursos da União:

a- que tenham por objeto delegação de competência ou autorização a órgãos ou entidades de outras esferas de governo para execução de atribuições determinadas em lei, regulamento ou regimento interno, com geração de receita compartilhada;

- b- homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que as disposições dos tratados, dos acordos e das convenções internacionais específicas conflitam com esta Portaria Conjunta, quando os recursos envolvidos forem integralmente oriundos de fonte externa de financiamento;
 - c- voltadas à execução do Programa de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, instituído pela Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999; do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, aos Comunicadores e aos Ambientalistas, instituído pelo Decreto nº 9.937, de 24 de julho de 2019; do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, instituído pelo Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018;
 - d- destinadas ao aporte de recursos em parcerias público-privadas, nos termos estabelecidos pelo artigo 6º, § 2º, da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004;
- IV- a outros casos em que lei ou regulamentação específica discipline, de forma diversa, as transferências de recursos da União para execução de programas em parceria com governos estaduais, municipais e do Distrito Federal ou entidades privadas sem fins lucrativos.

Dessa forma, passa-se a apresentar os conceitos básicos para o entendimento das transferências voluntárias.

2.1 CONVÊNIO

É o instrumento que, na ausência de legislação específica, disciplina a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração (art. 10, I, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

Há o denominado *convênio de receita*, que é o ajuste sob regime de mútua cooperação, em que órgão ou entidade da administração pública federal (APF) recebe recursos para a execução de programa estadual, distrital ou municipal ou quando órgão ou entidade da APF recebe recursos para a execução de programa a cargo de integrante do Orçamento de Investimento da União.

2.2 CONTRATO DE REPASSE

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

2.3 TERMO DE PARCERIA

É o instrumento jurídico previsto na Lei 9.790, de 23 de março de 1999, para transferência de recursos para entidade privada sem fins lucrativos que tenha qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip).

2.4 TERMO DE COLABORAÇÃO

É o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros.

2.5 TERMO DE FOMENTO

É o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros.

2.6 ACORDO DE COOPERAÇÃO

É o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros.

2.7 CONSÓRCIO

Trata-se de pessoa jurídica composta exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei 11.107, de 6 de abril de 2005.

2.8 PROPONENTE

Trata-se de órgão ou entidade sem fins lucrativos, pública ou privada, que manifeste, por meio de proposta ou plano de trabalho, interesse em celebrar TVU.

2.9 CONCEDENTE

Trata-se de órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos, pela verificação da conformidade financeira, pelo acompanhamento da execução e pela avaliação do cumprimento do objeto do instrumento.

2.10 CONVENIENTE

Indica órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal, consórcio público, serviço social autônomo, ou entidade privada sem fins lucrativos de que trata o artigo 199, § 1º, da Constituição, com os quais a administração pública federal pactua a execução de programa, projeto, atividade, obra ou serviço de engenharia mediante celebração de convênio ou de contrato de repasse.

2.11 INTERVENIENTE

Trata-se de órgão ou entidade pública, de qualquer esfera de governo, ou entidade privada que participa da TVU, para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio. Na hipótese de TVU celebrada com entidade dependente ou órgão que não tenha delegação de competência, o chefe do Poder Executivo local deve participar do termo como interveniente.

2.12 UNIDADE EXECUTORA

É o órgão ou a entidade da administração pública, das esferas estadual, distrital ou municipal, sobre os quais pode recair a responsabilidade pela execução dos objetos definidos nos instrumentos de que trata a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023, a critério do conveniente, desde que aprovada previamente pelo concedente, devendo ser considerada como partícipe no instrumento.

2.13 BENEFICIÁRIO FINAL

É a população diretamente favorecida pelos investimentos.

2.14 ORIGEM DOS RECURSOS

Os recursos destinados a transferências estão alocados no **Orçamento Geral da União (OGU = Orçamento Fiscal + Seguridade Social + Investimento das estatais)**, após a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA), na forma de dotações orçamentárias, basicamente de duas maneiras:

- I- indicação por programas e ações que destinam recursos para determinadas regiões e beneficiários, identificando a modalidade de aplicação, que pode ser:
 - Direta: por órgãos ou entidades federais;
 - Indireta: mediante transferências a governo estadual, administração municipal ou entidade privada sem fins lucrativos;
- II- indicação **nominal do beneficiário** (ente público ou entidade sem fins lucrativos), por meio de **proposta do Poder Executivo** ou **emenda** apresentada por deputado federal ou senador, bancadas estaduais, comissões permanentes e pelo relator geral do orçamento anual.

É importante observar que nem todos os programas de governo estão no orçamento. Isso ocorre, porque algumas políticas públicas são divulgadas como programa e são gerenciadas dessa maneira, mas não constituem um programa formalmente estabelecido no orçamento público, por intermédio das leis orçamentárias. Um exemplo clássico é o “Mais Médicos”, programa de governo que foi formado a partir de várias ações orçamentárias previstas em programas orçamentários distintos.

É possível obter informações sobre os recursos previstos para transferências a estados, DF, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos, consultando o Painel do Orçamento, selecionando o programa e a modalidade de aplicação.

No portal Siga Brasil, do Senado Federal, há o Painel Cidadão, com diversas consultas sobre o Orçamento Anual, entre elas, as ações previstas em cada programa e geridas por determinados órgãos ou entidades. Para aprender mais sobre orçamento público, assista à série de vídeos *Orçamento Fácil*, da Agência Senado.

O acesso a esses recursos pelo interessado dá-se de duas formas:

- I- a proposta ou o projeto é formulado pelo próprio interessado diretamente ao ministério ou à entidade que disponha de recursos aplicáveis ao objeto pretendido.

Após análise da necessidade e da viabilidade do objeto proposto, das informações cadastrais do proponente e da sua regularidade, o ministério ou a entidade pode aprovar o convênio e liberar os recursos.

No caso da execução obrigatória de emendas parlamentares individuais, os proponentes deverão apresentar a proposta e o plano de trabalho por meio da Plataforma Transferegov.br, no prazo estabelecido pelo governo federal. A programação orçamentária não é executada se o ministério repassador dos recursos verificar impedimento de ordem técnica à celebração dos convênios.

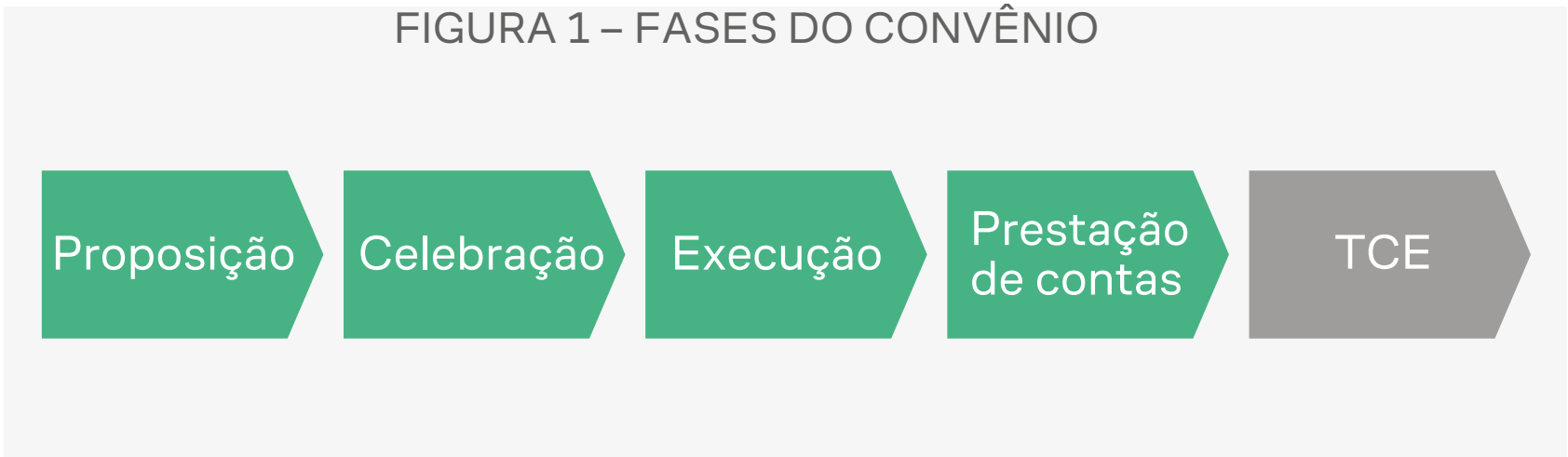
- II- o ministério ou a entidade federal detectam as necessidades locais ou desejam implementar programas federais na região.

Os municípios são, então, contatados, para que efetivem sua participação no programa.

2.15 FASES DO CONVÊNIO

Normalmente, um convênio envolve quatro fases (cf. figura1):

- proposição
- celebração
- execução
- prestação de contas



Fonte: Elaboração própria.

Em cada fase da transferência voluntária, há regras e procedimentos próprios a ser seguidos conforme a legislação aplicável. Só é possível passar à fase seguinte quando a fase anterior estiver concluída, tendo em vista que os produtos ou os resultados alcançados em uma fase servirão de insumos para a próxima.

A seguir, serão comentadas cada uma dessas fases e seus respectivos procedimentos, buscando a perfeita execução e prestação de contas das TVU sem prejuízo de serem citados os dispositivos pertinentes das Portarias Conjuntas MGI/MF/CGU 33/2023 e 28/2024.

Os termos de colaboração, de parceria e de fomento também envolvem essas fases, mas têm procedimentos próprios, criados pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). As principais mudanças trazidas pelo MROSC são apresentadas em um capítulo específico deste documento.

2.16 A PLATAFORMA TRANSFEREGOV

Até outubro de 2019, o Siconv era o sistema usado para o registro de convênio, contrato de repasse e termo de parceria, operacionalizando as diversas fases da TVU, desde a proposição e a celebração do ajuste, passando pela liberação de recursos e pelo acompanhamento da execução, até a prestação de contas.

Em 2019, foi publicado o Decreto 10.035, de 1º de outubro de 2019, que instituiu a Plataforma +Brasil, incorporando o Siconv a essa plataforma, como módulo de Transferências Voluntárias, mantendo as mesmas interfaces (telas e transações) e os dados dos instrumentos já cadastrados. O Decreto 10.726, de 22 de junho de 2021, alterou o Decreto 10.035/2019, acrescentando à plataforma os termos de colaboração e fomento.

Conforme o Decreto 11.271, de 5 de dezembro de 2022, a Plataforma + Brasil foi sucedida pela Plataforma Transferegov, integrada e centralizada com dados abertos, destinada à gestão, à informatização e à operacionalização das parcerias da União.

Assim, a proposta do Transferegov é ser um sistema único online, para operacionalizar as várias modalidades de transferências de recursos da União. A plataforma incorpora tanto as TVU quanto outras transferências obrigatórias ou legais, tais como as transferências fundo a fundo e as especiais, destacadas no OGU, por meio de emendas parlamentares. ●



3

PROPOSIÇÃO DA
TRANSFERÊNCIA
VOLUNTÁRIA

3 PROPOSIÇÃO DA TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA

3.1 IDENTIFICAÇÃO DAS NECESSIDADES LOCAIS E DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES

O início do processo de solicitação de verbas federais para aplicação em estados e municípios dá-se com a identificação das necessidades existentes na comunidade. A partir do conhecimento da realidade socioeconômica local, definem-se as áreas mais carentes que necessitam de maior atenção e ação imediata do poder público.

Mesmo que o conveniente disponha, em sua estrutura organizacional, de um setor específico para a realização de estudos sobre a realidade socioeconômica local, convém ouvir a comunidade por meio de instituições, como sindicatos, associações de bairros e outras entidades sem fins lucrativos. Normalmente, as áreas que sempre demandam recursos são educação, saúde, saneamento, construção e recuperação de estradas, abastecimento de água, habitação e energia urbana e rural.

A partir da seleção das áreas carentes, o interessado precisa estabelecer uma escala de prioridades entre as necessidades detectadas. O projeto a ser implementado deve contemplar a ação mais urgente e eficaz em determinada área carente.

A escolha do segmento a ser atingido e do projeto a ser executado deve levar em conta, entre outros aspectos, a compatibilidade com a estrutura já existente na localidade, o impacto na comunidade, a relação custo-benefício, o valor do projeto e a disponibilidade de recursos próprios para arcar com a contrapartida.

3.2 CONHECIMENTO DOS PROGRAMAS DE GOVERNO

Identificadas as carências e as prioridades locais, compete ao interessado buscar, no órgão ou na entidade apropriados, os recursos necessários para implementar o projeto desejado.

Os recursos disponíveis no Orçamento da União são limitados, sofrem constantes contingenciamentos e estão sujeitos a cortes segundo prioridades definidas pelo governo federal.

É por isso que a proposição de convênios em áreas consideradas também prioritárias pelo governo federal naturalmente tem mais chances de aprovação.

É aconselhável, assim, que o gestor conheça os diversos programas federais existentes, em especial as exigências, as finalidades e as condições de participação. Na Plataforma Transferegov, há diversas informações, entre elas, **os programas de todos os órgãos e entidades federais passíveis de TVU**. A consulta pode ser feita na opção “Acesso livre”, item “consultar programas”. É possível consultar a

lista de programas ou cada programa diretamente, a partir de diversos parâmetros disponíveis no sistema, tais como **código e nome do programa** (ou parte de nome), **código e nome do órgão gestor**, qualificação do proponente, período, instrumento de TVU (modalidade), UF, tipo de conveniente etc.

Em síntese, os programas representam mecanismos que estabelecem um conjunto de regras, a fim de concretizar a execução das políticas públicas e garantir o atendimento às demandas da sociedade.

Os painéis gerenciais do Transferegov desempenham um papel fundamental, ao oferecer uma plataforma abrangente e acessível para o acompanhamento dos programas. Esses painéis proporcionam uma visão consolidada e detalhada do *status* e da execução dos programas, permitindo uma análise criteriosa dos indicadores e dos resultados alcançados. Mediante esses painéis, gestores e autoridades podem tomar decisões, identificar tendências, áreas que requeiram intervenção e oportunidades de melhoria, promovendo uma abordagem proativa na administração dos recursos públicos e na otimização dos resultados das políticas governamentais. Além disso, a disponibilidade de dados em tempo real e a capacidade de personalização dos painéis oferecem uma ferramenta eficaz para o monitoramento contínuo e a tomada de decisões estratégicas, contribuindo significativamente para a transparência, a eficiência e a eficácia na gestão dos programas do governo.

3.3 CADASTRAMENTO

Antes de apresentar a proposta na Plataforma Transferegov, é preciso fazer o **cadastramento** do ente público ou da entidade proponente, bem como dos respectivos representantes.

O cadastramento prévio poderá ser realizado em qualquer terminal de acesso à internet, devendo conter, no mínimo, as informações relacionadas à razão social, como número do CNPJ, endereço, telefone, endereço eletrônico, relação nominal de dirigentes com endereço, telefone, endereço eletrônico e CPF. Esse cadastro consiste, portanto, na inclusão de dados dos proponentes e na geração de credenciais (login/senha) para uso do sistema. O acesso pode ser feito mediante certificado digital, ou seja, uma identidade eletrônica que substitui várias senhas no ambiente virtual.

Na fase de cadastramento, é preciso ter todos os documentos em mão, para preencher os dados solicitados. O proponente não precisa apresentar os documentos ao repassador ou às unidades cadastradoras vinculadas, para validar e efetivar o cadastramento. A documentação que comprova as informações fornecidas, inclusive as das pessoas com poderes de representação do ente ou da entidade, é verificada pelo repassador ou pela instituição mandatária durante a análise do plano de trabalho, antes da assinatura do termo de TVU.

3.4 ELABORAÇÃO E APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA DE TRABALHO

A proposta pode ser entendida como um conjunto organizado e estruturado de ideias que se busca apresentar aos órgãos competentes, com o objetivo de concretizar dada política. Ao submeter a proposta ao órgão concedente, ela é avaliada em relação a outras vinculadas ao mesmo programa específico, observando os critérios estipulados no programa correspondente. Com base nessa análise, a proposta pode ser aprovada, recusada ou sujeita a requerimentos de complementação antes da emissão da avaliação final.

A proposta constitui o ponto inicial de manifestação formal por parte dos órgãos governamentais ou das entidades sem fins lucrativos, interessados em estabelecer os instrumentos previstos.

Dessa maneira, o registro da proposta no Transferegov, como uma expressão formal por parte de órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, em relação ao programa fornecido pelo concedente, deve conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- I- Descrição do objeto: detalhamento abrangente das atividades a ser realizadas no projeto, incluindo as metas e os resultados esperados a ser alcançados.

- II- Justificativa: exposição dos fundamentos subjacentes à proposta, compreendendo a correlação entre a proposta e os objetivos e as diretrizes do programa federal. Isso envolve identificar o público-alvo, o problema a ser abordado e os resultados previstos decorrentes da implementação do projeto.
- III- Estimativa de recursos: previsão quantitativa dos recursos financeiros necessários para executar o projeto, especificando tanto a contrapartida do proponente quanto o repasse do concedente. A alocação de valores individuais e o montante global dos recursos devem estar em consonância com as normas legais.
- IV- Prazo de execução: delimitação do intervalo em que o projeto será desenvolvido, fixando um período de início e término para suas atividades.
- V- Competência técnica e gerencial do proponente: detalhamento das aptidões e das competências do proponente em relação à execução da proposta, evidenciando sua capacidade técnica e administrativa, para concretizar os resultados almejados.

Essas informações desempenham um papel crucial na elaboração e na análise da proposta, permitindo uma avaliação precisa de sua viabilidade e consonância com os objetivos do programa federal em questão.

Por fim, o concedente analisa a proposta e, caso a aceite, solicita ao proponente a inclusão do **plano de trabalho** na Plataforma Transferegov (art. 19, inciso I, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023). Caso recuse a proposta, registra o indeferimento no sistema e comunica ao proponente. Ao cadastrar o programa, o concedente pode definir que o proponente apresente a proposta acompanhada do plano de trabalho, cujas informações são requeridas pelo sistema no ato de cadastramento da proposta. Ressalta-se que, por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), para as Transferências Especiais, a apresentação e a avaliação do plano de trabalho devem ocorrer previamente à liberação dos recursos (ADI 7688 e ADPF 854/DF).

3.5 ELABORAÇÃO E APRESENTAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO

O plano de trabalho é o detalhamento da proposta aprovada. Deve conter, basicamente, os seguintes **elementos adicionais**: (i) **descrição das metas** a ser atingidas qualitativa e quantitativamente, com definição das etapas e dos prazos previstos para execução, destacando-se que meta é a parcela quantificável do objeto e etapa é a divisão existente para a execução de uma meta; (ii) previsão do **cronograma de desembolso**, que discrimina os valores a ser repassados pelo concedente e a contrapartida financeira do conveniente, se for o caso, com o valor de cada parcela; (iii) **plano de aplicação**, que associa cada parcela às respectivas metas e etapas, identificando o tipo e a natureza da despesa.

Cabe ao concedente analisar a viabilidade do plano de trabalho e sua adequação aos objetivos do programa, a compatibilidade dos custos dos itens que compõem o plano de trabalho, a qualificação técnica e a capacidade gerencial do proponente.

O gestor do órgão ou da entidade conveniente deve atentar para a fidedignidade e a exatidão das informações contidas no plano de trabalho. Qualquer falha, inexatidão ou falsidade de informações pode implicar a não celebração do termo de TVU. As exigências, como previsão de contrapartida, correta contextualização da situação de necessidade e apresentação de plano de trabalho consistente e completo, devem ser observadas com bastante atenção.

A consistência das informações do plano de trabalho tem repercussão, também, na execução e na respectiva prestação de contas. A fiscalização dos órgãos de controle baseia-se no plano de trabalho para fixar critérios de avaliação do alcance das metas propostas. Subestimar ou superestimar as metas, os custos ou o cronograma de execução do objeto pode trazer sérias consequências para o gestor. Há recomendação expressa do TCU, no sentido de que os repassadores se abstenham de celebrar TVU com objetos e planos genéricos ou com informações insuficientes para identificação do projeto, da atividade ou da ação previstos (Acórdãos 901/2006, 5.263/2010 e 5.286/2010, da 1ª Câmara, 11.161/2011, da 2ª Câmara, e 544/2008, do Plenário).

Durante a etapa de inclusão da proposta de trabalho, o proponente deve informar, na Plataforma Transferegov, o banco federal e a agência bancária escolhidos para a abertura da **conta bancária específica** do ajuste, seja convênio, seja CR, seja outro tipo de TVU. A solicitação de abertura da conta-corrente ao sistema bancário, por sua vez, é responsabilidade do concedente e só ocorre após a aprovação da proposta, na fase de celebração.

O plano de trabalho é lastreado por **projeto básico** ou **termo de referência**, nos moldes previstos na Lei de Licitações e Contratos Administrativos. O projeto básico é exigido no caso de obras e serviços de engenharia, e o termo de referência, no caso de aquisição de bens e serviços comuns. Um ou outro deve ser apresentado antes da liberação da primeira parcela dos recursos, sendo facultado ao concedente exigí-lo antes da celebração do instrumento. O projeto básico ou o termo de referência pode ser dispensado no caso de **padronização do objeto**, a critério da autoridade competente do órgão ou da entidade concedente, em despacho fundamentado.

Importante destacar que a Portaria-MGI/MF 2/2025 estabeleceu possibilidade de suspensão de novas transferências especiais aos entes beneficiários cujos planos de trabalho não tenham sido aprovados, nos seguintes termos:

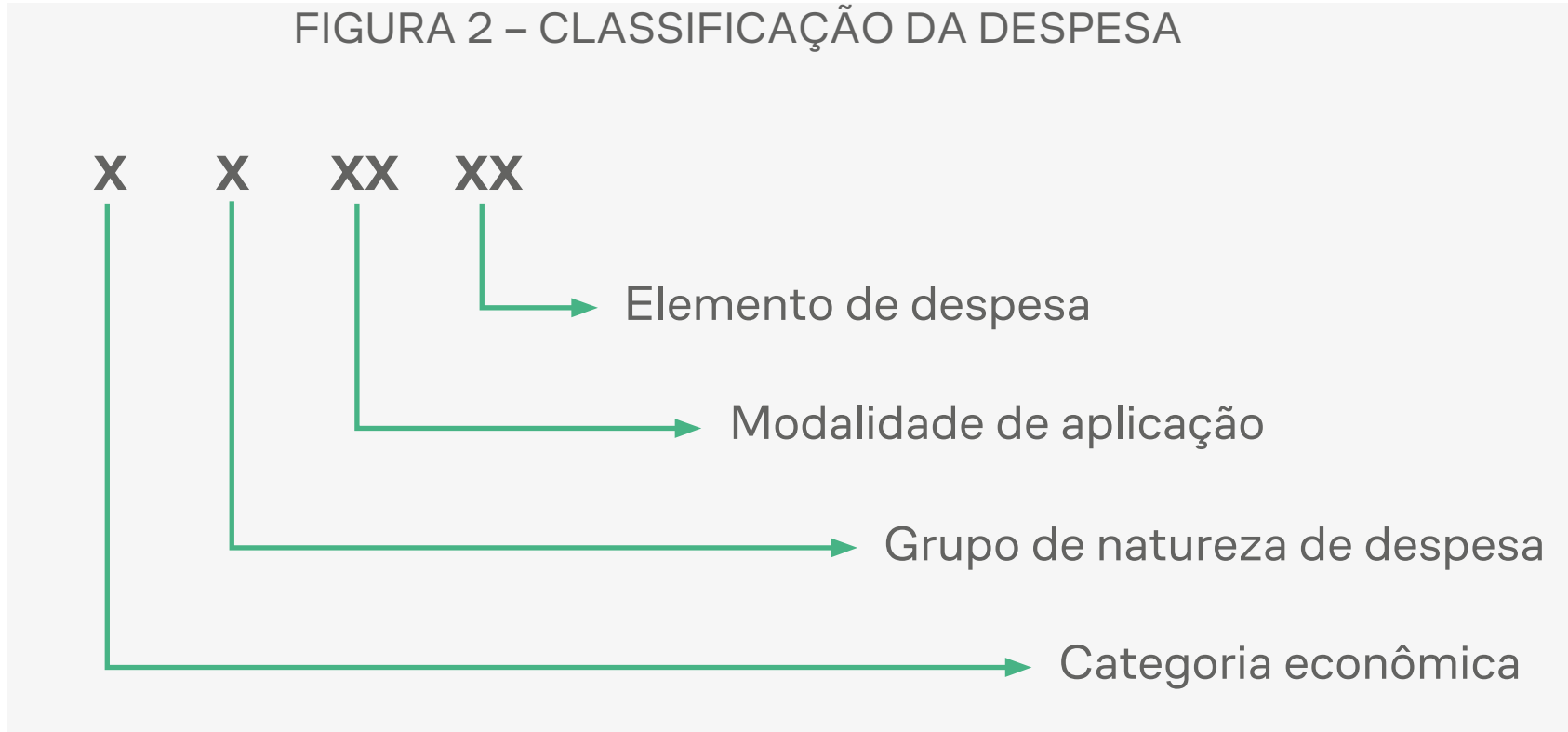
Art. 6º Ficam suspensas novas transferências especiais aos entes beneficiários cujo plano de trabalho tenha sido reprovado, total ou parcialmente, caracterizando impedimento de ordem técnica, até que haja:

- I- nova análise pelo órgão setorial, nos termos do § 9º do art. 3º, que conclua pela aprovação; ou
- II- devolução, pelo beneficiário, do montante referente ao objeto ou às metas reprovadas, devidamente atualizado, nos mesmos moldes realizados nas transferências de finalidade definida.

3.6 CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA NO PLANO DE TRABALHO

Ao preencher o plano de aplicação detalhado no sistema, o gestor deve ter especial atenção com a natureza da despesa informada, pois incorreções podem comprometer irremediavelmente a prestação de contas. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) publica anualmente o *Manual Técnico de Orçamento* (MTO), instrumento de apoio aos processos orçamentários da União.

A classificação da despesa necessária para realização de um projeto é composta pela sequência de seis números X.X.XX.XX, correspondente à categoria econômica, ao grupo de natureza de despesa (GND), à modalidade de aplicação e ao elemento de despesa, conforme demonstrado na figura 2, a seguir.



Fonte: Elaboração própria.

A **categoria econômica** pode ser despesa corrente (3) ou despesa de capital (4). O **GND** indica o objeto do gasto de 1 a 6, como, por exemplo, investimento (4). A **modalidade de aplicação** aponta a forma como os recursos devem ser aplicados, no caso, diretamente pelo ente público (90). O elemento de despesa identifica os objetos do gasto no âmbito de cada GND, tais como material de consumo (30), serviços de terceiros - pessoa jurídica (39) e obras e instalações (51). O elemento de despesa é indicado pelo sistema, ao selecionar o **tipo de despesa** (bens, obras, serviços ou outros) (cf. quadro 1).

QUADRO 1 – CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS

CATEGORIA ECONÔMICA	GND	MODALIDADE DE APLICAÇÃO	ELEMENTO DE DESPESA (*)
3 – DESPESAS CORRENTES	1 – PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS (ES)	APLICAÇÃO DIRETA - CÓDIGO 90	30 – MATERIAL DE CONSUMO
	2 – JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA		36 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS- PESSOA FÍSICA
	3 – OUTRAS DESPESAS CORRENTES		39 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA JURÍDICA
4 – DESPESAS DE CAPITAL	4 – INVESTIMENTOS		51 – OBRAS E INSTALAÇÕES
	5 – INVERSÕES FINANCEIRAS		52 – EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE
	6 – AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA		

Legenda: (*) Elementos de despesa mais utilizados na execução das transferências voluntárias.
Fonte: MTO, 2022.

3.7 ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES

No momento de detalhar o objeto proposto na TVU, a existência de informações produzidas nessa fase preliminar torna-se mais relevante, em especial, quando há mais de uma solução viável ou a solução envolve empreendimento caro ou complexo.

Para a tomada de decisão sobre o que deve ser produzido ou adquirido, é fundamental a realização de **estudos técnicos preliminares**, cujo objetivo é identificar necessidades (o porquê), escolher a melhor alternativa para o atendimento dos anseios da sociedade local (o quê) e estimar os recursos necessários (o quanto).

Ir direto para o desenho do projeto, sem sinalização positiva da viabilidade do empreendimento, pode resultar no desperdício de recursos públicos, pela impossibilidade de execução e utilização do resultado almejado. Assim, antes de iniciar um empreendimento, a administração local deve definir o universo de ações e projetos (**programa de necessidades**) que devem ser considerados para o **estudo de viabilidade**.

Em seguida, é necessário estabelecer as características de cada solução, tais como a que se destina, futuros usuários, dimensões, equipamentos a ser usados etc. Deve-se considerar, também, a área de influência de cada empreendimento, levando em conta a população e a região a ser beneficiada. Do mesmo modo, precisam ser observadas as restrições legais e sociais, estabelecidas em planos de ordenamento territorial e códigos locais de obras.

O estudo de viabilidade objetiva eleger o empreendimento que melhor responde ao programa de necessidades sob os **aspectos técnico, ambiental e socioeconômico**. No aspecto técnico, devem ser verificadas as alternativas para implantação do projeto. A avaliação ambiental envolve o exame preliminar do impacto ambiental do empreendimento, de forma a promover a perfeita adequação da obra ao meio ambiente. A análise socioeconômica, por sua vez, inclui o exame das melhorias e os possíveis malefícios advindos da implantação do projeto. Nesse momento, deve ser feita, também, a estimativa do custo de cada possível alternativa, para verificar a relação de custo-benefício.

Concluídos os estudos e selecionada a alternativa, deve-se preparar o relatório descritivo da avaliação e da opção escolhida, contendo características principais, critérios e parâmetros usados para sua definição, demandas a ser atendidas e pré- dimensionamento dos elementos que a compõem. Essa peça pode ser considerada um **anteprojeto**, que não se confunde com o **projeto básico** e o **termo de referência**, para fins de orçamentação e contratação.

O anteprojeto, exigido em obras de maior porte, consiste na representação técnica da opção aprovada no estudo de viabilidade. Deve apresentar os principais elementos – plantas baixas, cortes e fachadas – de arquitetura, da estrutura e das instalações em geral do em-

preendimento, além de determinar o padrão de acabamento e o custo médio. O nível de detalhamento do anteprojeto ainda não permite perfeita caracterização do empreendimento, apenas possibilita o conhecimento sobre o que se pretende e estabelece diretrizes para a elaboração do projeto básico.

A Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023 disciplina que, no caso de obras ou serviços de engenharia, a **análise final de custos** a cargo da mandatária é realizada depois da entrega do **orçamento de referência** (art. 27, §3º), observado o disposto nos artigos de 16 a 18 do Decreto 7.983, de 8 de abril de 2013. Por sua vez, a emissão do **laudo de análise técnica** depende do registro do parecer no Transferegov e da **avaliação ao local de intervenção por meio de imagens de satélite, fotos georreferenciadas, aerolevantamentos** com drones ou outros meios tecnológicos disponíveis, ou pela **visita de campo preliminar** (art. 27, §4º, incisos I e II).

Previamente à aceitação do projeto básico pela mandatária, para a execução de obras e serviços de engenharia de valor igual ou superior a R\$ 200 milhões (grande vulto), o proponente deve apresentar estudo de concepção e alternativas de projeto, cuja análise pela mandatária seja condicionante para aprovação do projeto básico (art. 27, § 5º, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023, atualizado pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 29/2024).

3.8 PROJETO BÁSICO E TERMO DE REFERÊNCIA

O projeto básico ou o termo de referência têm a finalidade de detalhar o objeto proposto e demonstrar a viabilidade e a conveniência de sua execução. Eles são o resultado do desdobramento dos estudos preliminares, que indicou a solução viável para o problema apontado na proposta da TVU. Com base neles, é possível licitar e contratar.

O **projeto básico** é o conjunto de elementos por meio do qual o proponente deve **caracterizar a obra**, a instalação ou o serviço de engenharia objeto do convênio ou do CR, demonstrando **viabilidade técnica**, custos envolvidos, **etapas e prazos de execução**. O projeto básico deve ser elaborado com base em **estudos técnicos preliminares** e assegurar o adequado tratamento do **impacto ambiental** do empreendimento (art. 10, XXII da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023), devendo conter os seguintes elementos:

- a- levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para a execução da solução escolhida;
- b- soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e da montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;

- c- identificação dos tipos de serviços a executar, dos materiais e dos equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d- informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e- subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendida a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f- orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do *caput* do art. 46 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Quando o objeto da transferência voluntária envolver **aquisição de bens** ou **prestação de serviços**, o projeto básico recebe o nome de *termo de referência*, o que não altera a necessidade de contemplar a descrição completa e precisa do bem ou do serviço, o orçamento previsto, a definição de métodos a ser usados e o prazo de execução do objeto.

Tanto o projeto básico quanto o termo de referência devem conter elementos capazes de propiciar a **avaliação do custo** pelo concedente diante de **orçamento detalhado**, considerando os preços praticados no mercado da região onde deve ser executado o objeto, os métodos a ser aplicados e os prazos de execução.

Assim, o projeto básico e o termo de referência devem conter nível de detalhamento e precisão adequados e suficientes para especificar “o que” será feito ou entregue. Esses projetos não se destinam a disciplinar ou orientar a execução da obra ou do serviço, pois esse é o papel do **projeto executivo**, que responde a “como” a obra ou o serviço é feito, a fim de evitar falhas durante sua execução.

Para a inclusão de projeto básico ou termo de referência na Plataforma Transferegov, o usuário deve acessar o módulo Projeto Básico/Termo de Referência, que permite a inserção de toda a documentação necessária para caracterizar a proposta, tais como projetos, licenças, ART/RRT, elaboração do QCI, planilha orçamentária, cronograma físico-financeiro, entre outros itens.

Dependendo da natureza e da complexidade do objeto, **o projeto básico pode ser integrado por vários elementos e estudos técnicos**, tais como:

- memorial descritivo e planta de locação;
- projetos específicos, como o projeto de administração da obra e a construção de módulos do empreendimento;
- planilha orçamentária e memorial de cálculo dos itens de serviço;
- cronograma físico e financeiro do empreendimento;
- Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do projeto.

Os dados do responsável técnico pela elaboração do projeto e a respectiva ART também devem ser incluídos no sistema. No caso de o órgão não dispor de corpo técnico especializado, deve fazer uma licitação específica, a fim de contratar empresa ou profissional, para elaborar o projeto básico.

Cadastrados todos os dados dos projetos, o proponente pode **enviar a proposta para análise do concedente**. É importante ressaltar que somente o usuário com perfil de gestor pode enviar a proposta.

O projeto básico ou o termo de referência é apreciado pelo concedente ou pela mandatária e, se aprovado, integra o plano de trabalho. Nos casos em que houver divergências de valores entre o plano de trabalho aprovado e o projeto básico ou o termo de referência aprovado, os partícipes devem providenciar as alterações no plano de trabalho e no instrumento (convênio ou CR). Constatados vícios sanáveis no projeto básico ou no termo de referência, são comunicados ao concedente, que dispõe de prazo para saná-los. Caso receba parecer contrário à aprovação, o concedente procede à rejeição da proposta ou à extinção, ou à rescisão do instrumento, se já tiver sido assinado, com devolução ao concedente dos eventuais recursos recebidos.

O projeto básico ou o termo de referência deve ser apresentado antes da celebração do instrumento, sendo facultado ao concedente exigi-lo depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos. É importante destacar que a autoridade competente do órgão ou da entidade concedente pode dispensar, em despacho fundamentado, a apresentação de projeto básico nos casos de objetos padronizados.

A padronização de objetos é critério adequado a ser seguido nos convênios com o mesmo objeto e definido pelo concedente, especialmente quanto às características do objeto e ao seu custo. De acordo com o artigo 3º da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023, essa padronização deve ser buscada pelos órgãos e pelas entidades responsáveis pelos programas e pelas ações com previsão de execução descentralizada, com vistas à agilização de procedimentos e à racionalização na utilização dos recursos. A título de exemplo, confirmam-se alguns objetos padronizados: construção de Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), aquisição de veículo adaptado para pessoas com dificuldade de locomoção, hora técnica por escolaridade, diária, referencial de locação de veículo por região e serviços gráficos.

As despesas relativas ao custo para elaboração do projeto básico ou do termo de referência, além das despesas necessárias ao licenciamento ambiental, podem ser custeadas com recursos oriundos do instrumento pactuado, desde que o desembolso do concedente voltado para a elaboração do projeto básico ou do termo de referência não seja superior a cinco por cento do valor total do ajuste. Nesses casos, a liberação do montante correspondente ao custo do serviço dá-se após a celebração do ajuste, conforme o cronograma de liberação pactuado entre as partes.

O plano de trabalho e o próprio instrumento de convênio ou CR devem ser alterados se constatadas as divergências com os valores estabelecidos no projeto básico.

O projeto básico ou o termo de referência deve ser apresentado antes da celebração do instrumento, sendo facultado ao concedente exigí-lo depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos.

O projeto básico pode ser dispensado no caso de padronização do objeto.

Para calcular o custo do objeto proposto, o interessado deve realizar pesquisas de preços no mercado fornecedor dos produtos ou dos serviços pleiteados. Também pode valer-se de informações contidas em bancos de dados informatizados, publicações especializadas e outras fontes.

Para obter, por exemplo, informações sobre custos da construção civil, o interessado pode consultar o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), desenvolvido e mantido pela CEF e disponível em sua página na internet, no endereço www.caixa.gov.br, opção Poder público > Serviços on-line e sistemas > Sinapi.

Preferencialmente, a pesquisa de preços deve envolver o mercado mais próximo ao estado ou ao município conveniente, espelhando os valores vigentes nas respectivas localidades. No entanto, nada impede a realização de pesquisa de preços com produtores ou fornecedores situados em outros locais.

O gestor deve atentar para a fidedignidade e a exatidão das informações contidas no plano de trabalho. Qualquer falha, inexatidão no projeto ou falsidade de informações implicam a não celebração do convênio, motivo pelo qual exigências, como previsão de contrapartida, correta contextualização da situação de necessidade e apresentação de plano de trabalho consistente e completo, devem ser observadas com bastante atenção.

A exatidão das informações do plano de trabalho tem repercussão, também, na execução do convênio e na respectiva prestação de contas. A fiscalização dos órgãos federais de controle baseia-se nas informações do plano de trabalho, para fixar critérios de avaliação do alcance das metas propostas. Subestimar ou superestimar metas, custos ou cronograma de execução do objeto do convênio pode trazer sérias consequências para o gestor do convênio.

Em suma, para propor a celebração de convênio, o interessado deve atentar para as seguintes medidas:

- elaborar plano de trabalho (planejamento) de forma detalhada, precisa e completa, descrevendo, suficientemente, de forma quantitativa e qualitativa, o objeto proposto, suas metas e etapas;
- estruturar orçamento realista do objeto programado;
- certificar-se da existência dos recursos de contrapartida;
- realizar previsão factível das etapas do projeto e do prazo necessário para sua conclusão.

3.9 ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA

Trata do detalhamento do objeto em termos de seus quantitativos e custos. No caso de obras, compreende os custos unitários dos insumos e dos serviços que serão realizados. Nas aquisições, consiste na descrição dos bens e dos respectivos preços levantados no mercado. Logo, para calcular o custo do objeto proposto, o interessado deve realizar **pesquisa de preços**, para estimar o preço praticado no mercado fornecedor dos produtos ou dos serviços pleiteados. Para tanto, deve reunir mais de um parâmetro, podendo valer-se de bancos de dados públicos de preços, sistemas de referência de preços, publicações especializadas, preços contratados por outros órgãos, entre outras fontes.

A pesquisa de preços pode incluir consulta direta ou cotação formal com, pelo menos, três fornecedores, desde que não sejam a única fonte. A pesquisa deve, preferencialmente, envolver o mercado mais próximo ao estado ou ao município conveniente, espelhando os valores vigentes nas respectivas localidades. Os preços devem ser colhidos com empresas do ramo pertinente ao objeto, concorrentes no mercado onde se realiza a contratação. No entanto, nada impede a realização de pesquisa de preços com produtores ou fornecedores situados em outros locais. Situações excepcionais devem ser explicitadas e justificadas, dando transparência aos custos adotados no orçamento.

Sempre que possível, devem ser verificados os **preços fixados por órgãos oficiais** competentes e as referências indicadas nos **sistemas de registro de preços**. Para obter, por exemplo, informações sobre custos da construção civil, o interessado pode consultar o Sinapi, desenvolvido e mantido pela CEF. O Sinapi permite a consulta às referências técnicas em insumos e composições de custos usados em obras de edificações e infraestrutura urbana. Ao usar o Sinapi, o responsável pela orçamentação pode promover ajustes técnicos e adaptações que o caso concreto exigir, inclusive quanto aos preços, mas deve justificar e deixar transparentes esses ajustes para análise posterior do concedente e dos órgãos de controle.

Para obras de pavimentação, por exemplo, o Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), mantido pelo Departamento Nacional de Infraestrutura Terrestre (Dnit), é o mais recomendado. O Sicro aglutina

custos de referência de serviços e insumos para os modais rodoviário, aquaviário e ferroviário e define metodologias e despesas envolvidas na confecção dos orçamentos.

Para compras em geral e serviços comuns, a fonte mais relevante é o Portal de Compras do Governo Federal (antigo Comprasnet), mantido pelo governo federal. O portal agrega legislação aplicável, orientações e procedimentos, a exemplo da orçamentação de serviços gerais, usando a planilha de custos e a formação de preços, entre outros temas. O Portal de Compras permite consulta a licitações, especialmente os pregões eletrônicos; fornecedores de bens e serviços; catálogos de materiais e serviços padronizados; cotações eletrônicas; atas de registros de preços. A pesquisa de preços pode ser feita por meio de filtros no Painel de preços, segundo os parâmetros da Instrução Normativa (IN) SG/ME 73, de 5/8/2020.

Cabe destacar que as contratações públicas ou as compras com uso de recursos federais devem ser efetivadas somente após a estimativa prévia do respectivo valor, que deve ser obrigatoriamente juntada ao processo de contratação e ao ato convocatório (edital) divulgado. A estimativa ou o orçamento de referência é o principal fator de escolha da modalidade de licitação a ser adotada. Tem a finalidade de verificar se existem recursos orçamentários suficientes para pagamento das despesas com contratação e serve de parâmetro para o julgamento das propostas apresentadas no certame.

3.10 FALHAS FREQUENTES NA FASE DE PROPOSIÇÃO

Ao requerer uma transferência voluntária, o proponente deve atentar para algumas medidas que evitam rejeição da proposta ou eventuais falhas durante a execução e a prestação contas. Em suma, o proponente deve: (i) elaborar plano de trabalho (planejamento) de forma detalhada, precisa e completa; (ii) descrever, suficientemente, de forma quantitativa e qualitativa, o objeto proposto, suas metas e etapas; (iii) realizar previsão factível das etapas do projeto e do prazo necessário para sua conclusão; (iv) estruturar orçamento realista do objeto programado; (v) certificar-se da existência dos recursos de contrapartida.

As medidas corretivas e preventivas apontadas pelos órgãos de controle, como o TCU, são fontes importantes para sinalizar falhas mais frequentes, que devem ser evitadas pelo gestor proponente e por sua equipe. A seguir, encontra-se uma lista dos principais pontos de controle a ser observados na fase de proposição da TVU.

- A celebração de convênio deve conter seus elementos característicos com descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do plano de trabalho, sem deixar dúvidas do que se pretende realizar ou obter com correta e suficiente descrição das metas, das etapas, das fases a ser executadas, nos seus aspectos tanto quantitativos quanto qualitativos (Acórdão 609/2009-TCU-Plenário, relator André de Carvalho).

- Os convênios, mesmo em situações emergenciais, devem apresentar definição completa do objeto a ser executado e das metas a ser atingidas qualitativa e quantitativamente (Acórdão 416/2007-TCU-1ª Câmara, relator Marcos Bemquerer).
- O interesse recíproco entre os partícipes é condição essencial à formação de acordo mediante convênio. Tal interesse somente é assegurado na medida em que o objeto pretendido ou o resultado almejado possa ser usufruído por ambas as partes. (Acórdão 3.241/2013-TCU-Plenário, relator Walton Alencar Rodrigues).
- Em convênios, o projeto básico ou o termo de referência deve ser apresentado antes da celebração do instrumento, sendo facultado ao concedente exigi-lo posteriormente, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos, sendo excetuada essa exigência quando houver padronização de objeto mediante despacho fundamentado da autoridade competente (Acórdão 2.550/2013-TCU-Plenário, relatora Ana Arraes).
- É irregular a celebração de convênio com cronograma de execução e vigência incompatíveis com as datas de realização dos eventos, gerando descumprimento dos planos de trabalho e cronogramas de desembolso aprovados (Acórdão 7.307/2013-TCU- 1ª Câmara, relator Valmir Campelo).
- A celebração de convênios no âmbito da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) está condicionada à apresentação de planos municipais ou intermunicipais de gestão de resíduos sólidos e à aceitação de cláusula no termo que comprometa o município a aderir ou implementar consórcio para manejo de resíduos (Acórdão 2.697/2011-TCU-Plenário, relator Weder de Oliveira).
- Quando utilizadas diversas fontes de recursos para realização de mesmo objeto, o plano de trabalho do convênio deve demonstrar todas as fontes de receita e as respectivas despesas que serão por elas custeadas (Acórdão 977/2015-TCU-2ª Câmara, relatora Ana Arraes).
- O montante fixado no plano de trabalho aprovado pelo órgão concedente serve apenas para definição de valor a ser repassado ao futuro conveniente, não se prestando a substituir a devida pesquisa de preços prevista na Lei de Licitações (Acórdão 1.422/2014-TCU-2ª Câmara, relatora Ana Arraes).
- A existência prévia de projeto básico é requisito para a celebração de convênio (art. 6º, IX, da Lei 8.666/1993) (Acórdão 1.813/2008-TCU- Plenário, relator Benjamin Zymler).

- É irregular a fixação de contrapartida municipal em valor superior ao limite máximo estipulado pela legislação (art. 26, § 2º, I, “a”, da Lei 9.437, de 20 de fevereiro de 1997 e Acórdão 1.559/2011-TCU-2ª Câmara, relator Aroldo Cedraz).
- Caso o plano de trabalho do convênio preveja serviços como contrapartida, somente deve ser celebrado o ajuste se esses serviços estiverem discriminados, quantificados e com custos definidos (mensuráveis) (Acórdão 980/2009-TCU-Plenário, relator Walton Alencar Rodrigues).
- Ainda que os recursos sejam provenientes de emendas parlamentares, o órgão concedente deve proceder a análises pormenorizadas da viabilidade técnica e econômica dos projetos e efetuar o exame da capacidade técnica e operacional da entidade conveniente, para executar o objeto a ser pactuado, de modo a assegurar a alocação eficiente e efetiva dos recursos orçamentários (Acórdão 591/2015-TCU-Plenário, relator Marcos Bemquerer).
- A expressa indicação, em emenda parlamentar, da entidade com quem deve ser firmado o convênio não afasta a obrigação de o gestor verificar sua qualificação técnica e operacional, bem como os demais requisitos previstos nas normas que regem a matéria, em especial o Decreto 6.170/2007 e a PI MPOG/MF/CGU 507/2011, atual PI 424/2016 (Acórdão 2.871/2014-TCU-Plenário, relator José Jorge). Atualmente, as normas de regência são o Decreto 11.531/2023 e a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023.
- Devem ser encaminhadas à procuradoria jurídica da instituição contratante todas as minutas de planos de trabalho a ser pactuados para exame e aprovação, uma vez que a oitiva do órgão jurídico não está na seara da discricionariedade do gestor (Acórdão 1.236/2007-TCU-2ª Câmara, relator Aroldo Cedraz).
- Devem constar do parecer técnico sobre o plano de trabalho as análises detalhadas dos custos indicados nas propostas, com base em elementos de convicção, tais como cotações, tabelas de preços, publicações especializadas e outras fontes disponíveis, de modo a certificar-se e a comprovar-se que tais custos estão condizentes com os praticados no mercado da respectiva região (Acórdão 591/2015-TCU-Plenário, relator Marcos Bemquerer).
- É recomendável, para fins de elegibilidade de beneficiários de repasses na área de saneamento, mediante celebração de convênios ou instrumentos congêneres, a utilização de dados epidemiológicos, tais como a incidência e a prevalência de doenças, a fim de possibilitar o diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida da população beneficiária (Acórdão 59/2021-TCU-Plenário, relator Benjamin Zymler).

- O órgão ou a entidade concedente somente deve firmar convênio ou instrumento congênere se dispuser de condições técnicas, financeiras e operacionais de analisar as respectivas prestações de contas e efetivamente fiscalizar a execução física dos ajustes (Acórdão 721/2019-TCU-Plenário, relator André de Carvalho).
- O ente federado conveniente deve manter atualizadas as condições de regularidade fiscal e cadastral perante a administração pública (Acórdão 8.679/2011-TCU-2ª Câmara, relator Raimundo Carreiro).
- A seleção de entidades que celebrarão convênios com o poder público deve ser feita mediante o estabelecimento de critérios objetivos nos editais, de modo a evitar a escolha com base em interesses políticos ou pessoais que não privilegiam o atendimento ao interesse público (Acórdão 591/2015-TCU-Plenário, relator Marcos Bemquerer).
- É obrigatório o cadastro prévio das ONG que pretendem celebrar ajuste com o poder público no Siconv (Acórdão 2.087/2007-TCU- Plenário, relator Raimundo Carreiro).
- Para cadastramento de entidade privada sem fins lucrativos no Siconv, há necessidade de comprovar a inscrição da entidade no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), pelo prazo mínimo de três anos. O Transferegov deve alertar o cadastrador ou o concedente a respeito dessa restrição e exigir justificativa expressa para prosseguimento do cadastramento ou da celebração do instrumento (Acórdão 2.550/2013-TCU-Plenário, relatora Ana Arraes).
- Na celebração de convênio ou CR com entidade privada, deve-se verificar se o objeto se destina ao cumprimento do interesse público e é compatível com os objetivos estatutários do conveniente, evitando ajustes em que o interesse seja fundamentalmente privado sob pena de caracterizar subvenção social a entidade privada (Acórdão 5.035/2012-TCU-2ª Câmara, relator Augusto Sherman).
- Na parceria firmada com Oscip, deve-se analisar a capacidade operacional do interessado em executar o objeto pretendido, levando-se em conta a singularidade e a complexidade da execução, a fim de promover o adequado controle preventivo dos recursos públicos (Acórdão 4.821/2009-TCU-2ª Câmara, relator André de Carvalho). ●



4

CELEBRAÇÃO E
FORMALIZAÇÃO
DA TRANSFERÊNCIA
VOLUNTÁRIA

4 CELEBRAÇÃO E FORMALIZAÇÃO DA TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA

4.1 CONDIÇÕES PARA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE

A celebração de TVU, assim como a de contratos administrativos, só pode ocorrer quando as partes envolvidas se encontram em condições regulares para assumir o novo compromisso. Logo, antes de assinar o convênio ou o CR, o ente concedente deve verificar todas as condicionantes e os possíveis vetos fixados pela legislação federal, especialmente na LRF e na LDO.

Com o advento da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 28/2024, passou-se a adotar, como regra, o regime simplificado para a celebração de convênios e contratos de repasse, com faixa entre os valores mínimos previstos no artigo 10 do Decreto 11.531/2023, ou seja, R\$ 400.000,00 para a execução de obras e R\$ 200.000,00 para os demais objetos, e o valor máximo estabelecido no artigo 184-A da Lei 14.133/2021, isto é, R\$ 1.500.000,00.

Para os instrumentos com valores superiores a R\$ 1.500.000,00, adotam-se os seguintes níveis para fins de celebração, acompanhamento da execução e prestação de contas, nos termos do artigo 7º da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023:

- Para a execução de obras e serviços de engenharia:

- I- Nível I: para execução de obras e serviços de engenharia com valor global superior ao previsto no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021, e inferior ou igual a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais); (Redação dada pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 29, de 22 de maio de 2024)
- II- Nível II: para execução de obras e serviços de engenharia com valor global superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) e inferior ou igual a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais); (Redação dada pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 29, de 22 de maio de 2024)
- III- Nível III: para execução de obras e serviços de engenharia com valor global superior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) e inferior ou igual a R\$ 80.000.000,00 (oitenta milhões de reais); (Redação dada pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 29, de 22 de maio de 2024)
- IV- Nível IV: para execução de obras e serviços de engenharia com valor global superior a R\$ 80.000.000,00 (oitenta milhões de reais); e (Redação dada pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 29, de 22 de maio de 2024)

- Para execução de objetos que não envolvam obras e serviço de engenharia:

- V- Nível V: para execução de objetos com valor global superior ao previsto no art. 184-A da Lei nº 14.133, de 2021, que não envolvam obras e serviços de engenharia. (Redação dada pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 29, de 22 de maio de 2024)

Para fins de enquadramento nos níveis, será considerado o valor global do instrumento no momento da celebração. (Incluído pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 29, de 22 de maio de 2024).

O referido decreto dispõe, ademais, que a pactuação de convênios somente pode ser feita se o proponente estiver cadastrado no Transferegov (art. 12, inciso I). A celebração também depende da prévia aprovação da proposta e do plano de trabalho, incluindo os projetos técnicos e os orçamentos exigidos, da apresentação das peças documentais indicadas no artigo 24, 27-A e 27- B (no caso de obras e serviços de engenharia) e 27-C (para instrumentos do Nível V) da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023 e da geração do identificador único no Transferegov pelo proponente, nos casos em que o objeto seja voltado para a execução de projetos de investimento em infraestrutura, em atenção ao disposto no artigo 5º do Decreto 10.496/2020.

Os requisitos e as demais condições a ser atendidas pelos proponentes para a celebração do instrumento de TVU, incluindo os aditivos de valor, estão definidos no artigo 29 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023, a seguir descritos.

4.1.1 CONTRAPARTIDA DO CONVENENTE

Oferecer, quando exigida, a contrapartida compatível com a capacidade financeira do conveniente e de acordo com seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), podendo ser atendida por meio de recursos financeiros ou bens e serviços, se economicamente mensuráveis. Os limites de contrapartida e as hipóteses de redução são fixados na LDO (a título de exemplo, artigos de 86 a 95 da Lei 14.791, de 29 de dezembro de 2023 – LDO 2024). A contrapartida financeira deve ser comprovada por meio da previsão no orçamento do ente público, e alguns repassadores aceitam a apresentação de declaração de contrapartida.

Além disso, a contrapartida é calculada sobre o valor total do objeto e deve ser depositada:

(i) na conta bancária específica do convênio, de acordo com os prazos previstos no cronograma de desembolso, podendo haver antecipação de parcelas a critério do concedente; (ii) na conta específica do CR, após o desbloqueio dos recursos pela mandatária e previamente ao pagamento das despesas (art. 66 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

A contrapartida é a parcela de colaboração financeira do conveniente (estado ou município) para a execução do objeto do convênio.

4.1.2 ADIMPLÊNCIA FINANCEIRA COM A UNIÃO (ART. 29, I E IV, DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU 33/2023)

Comprovar que está em dia com os pagamentos de tributos federais (art. 25, § 1º, IV, “a”, da LRF e Portaria RFB/PGFN 1.751, de 2 de outubro de 2014), por meio da emissão da Certidão Negativa de Débitos (CND), relativa a créditos tributários federais e dívida ativa da União, no sistema mantido pela Receita Federal do Brasil (RFB) e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), com validade conforme a CND. A adimplência financeira alcança, também, empréstimos e financiamentos concedidos pela União, verificada por meio do Sistema de Acompanhamento de Haveres Financeiros junto a Estados e Municípios (Sahem), mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), válida na data da consulta.

4.1.3 REGULARIDADE QUANTO AO PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS JUDICIAIS (ART. 29, II, DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU 33/2023).

Comprovar a regularidade quanto ao pagamento de precatórios judiciais, nos termos dos artigos 101 e 104 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). A comprovação pode ser feita por meio de certidão do tribunal judicial competente – Tribunal de Justiça (TJ), Tribunal Regional do Trabalho (TRT) e Tribunal Regional Federal (TRF), bem como extrato emitido pelo Transferegov.br, válidos na data da consulta. Nos casos em que o ente tiver adotado o regime especial de pagamento de precatórios previsto na Resolução CNJ 303/2019 com adoção da listagem única prevista no artigo 53, *caput*, daquela norma, poderá ser apresentada certidão única de regularidade emitida pelo Tribunal de Justiça local, em conjunto com ato do ente que comprove a adoção do regime especial de pagamento de precatórios (art. 29, §7º da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

4.1.4 REGULARIDADE QUANTO AO PAGAMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PARA O FGTS (ART. 29, III, DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU 33/2023)

Comprovar a regularidade quanto ao depósito das contribuições para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (art. 25, § 1º, IV, “a”, da LRF e Leis 8.036, de 11 de maio de 1990 e 9.012, de 30 de março de 1995), por meio do Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CRF), fornecido pelo sistema mantido pela CEF, com validade conforme o CRF.

4.1.5 REGULARIDADE PERANTE O PODER PÚBLICO FEDERAL (ART. 29, V, DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU 33/2023)

Comprovar a inexistência de pendências pecuniárias (débitos) perante órgãos e entidades públicas federais (art. 6º da Lei 10.522, de 19 de julho de 2002), por meio de consulta ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), mantido pelo sistema do Banco Central (Sisbacen), sob orientação normativa da STN, válida na data da consulta ao Cadin.

4.1.6 ADIMPLÊNCIA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RECURSOS FEDERAIS (ART. 29, VI, DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU 33/2023)

Comprovar que está adimplente com o dever de prestar contas no tocante aos recursos anteriormente recebidos, por meio de consulta à Plataforma Transferegov, válida na data da consulta, que também pode ser feita pelo subsistema Transferências do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), mantido pela STN.

4.1.7 EXISTÊNCIA DE ÁREA GESTORA DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO (ART. 29, VII, DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU 33/2023)

Comprovar a existência de área gestora dos recursos recebidos por TVU, com atribuições definidas para gestão, celebração, execução e prestação de contas, com lotação de, no mínimo, um servidor ou empregado público efetivo, em cumprimento ao Acórdão 1.905/2017-TCU-Plenário, mediante declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, com validade no mês da assinatura.

4.1.8 PUBLICAÇÃO DE RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL (ART. 29, VIII E IX, DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU 33/2023)

Comprovar a publicação, em meios oficiais, dos relatórios de gestão fiscal (RGF) dos exercícios vigente e anterior, pelos Poderes e pelos órgãos listados no artigo 20 da LRF, inclusive as defensorias públicas (arts. 54, 55 e 63, II, “b”, da LRF), mediante homologação do atestado de publicação no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), que é mantido pela STN. O atestado tem validade até a data-limite de publicação do relatório subsequente. Alternativamente, o conveniente pode apresentar os relatórios publicados em meio oficial ao gestor do órgão ou da entidade concedente.

Deve ser comprovado, também, o encaminhamento do RGF dos exercícios vigente e anterior à STN, pelos órgãos indicados no artigo 20 da LRF, incluindo defensorias públicas (arts. 48, § 2º, 54, 55 e 63, II, “b”, da LRF). Essa comprovação é feita por meio de consulta ao Siconfi, com validade até a data-limite de publicação do relatório subsequente. Para melhor compreensão do procedimento, é importante conferir as publicações do Siconfi, como o *Manual de Procedimentos e Instruções e Guias de Preenchimento*.

4.1.9 PUBLICAÇÃO DE RELATÓRIOS RESUMIDOS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (ART. 29, X E XI, DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU 33/2023)

Comprovar a publicação, em meios oficiais, dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) dos exercícios financeiros vigente e anterior (arts. 52 e 53 da LRF), mediante homologação do atestado de publicação no Siconfi, com validade até a data-limite de publicação do relatório subsequente ou a apresentação dos relatórios publicados em meio oficial ao gestor de órgão ou entidade concedente.

Deve ser comprovado, também, o encaminhamento dos RREO dos exercícios vigente e anterior à STN, pelos órgãos indicados no artigo 20 da LRF, incluindo defensorias públicas (arts. 48, § 2º, 52 e 53 da LRF). Essa comprovação é feita por meio de consulta ao Siconfi, com validade até a data-limite de publicação do relatório subsequente.

4.1.10 ENCAMINHAMENTO DE DECLARAÇÕES DAS CONTAS ANUAIS (ART. 29, XII, DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU 33/2023)

Comprovar o encaminhamento das Declarações das Contas Anuais (DCA) relativas aos cinco últimos exercícios financeiros (arts. 48, § 2º, e 51 da LRF) mediante consulta ao Siconfi, com validade até a data-limite de encaminhamento das contas do exercício subsequente. O formato e a estrutura da DCA seguem as regras do *Manual de Contabili-*

dade Aplicada do Setor Público (MCASP) vigentes no exercício a que se referem as contas. A STN publica o *Balanço do Setor Público Nacional* (BSPN) com a consolidação das contas dos entes da Federação.

4.1.11 ENCAMINHAMENTO DA MATRIZ DE SALDOS CONTÁBEIS (ART. 29, XIII, DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU 33/2023)

Comprovar o encaminhamento da Matriz de Saldos Contábeis (MSC) do exercício financeiro vigente e dos quatro anteriores (art. 48, § 2º, da LRF) mediante consulta ao Siconfi, com validade até a data-limite de encaminhamento da matriz subsequente.

4.1.12 ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES PARA O CADASTRO DA DÍVIDA PÚBLICA (ART. 29, XIV, DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU 33/2023)

Comprovar o encaminhamento de informações para o Cadastro da Dívida Pública (CDP), artigo 32, § 4º, da LRF, mediante consulta ao Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, de Estados e Municípios (Sadipem), válida na data da consulta. Mais informações podem ser obtidas no *Manual do Cadastro da Dívida Pública* (CDP), divulgado pela STN.

4.1.13 ACESSO PÚBLICO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA (ART. 29, XV, DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU 33/2023)

Comprovar a divulgação da execução orçamentária e financeira em meio eletrônico de acesso público, nos termos do artigo 48, §1º, inciso II, e do artigo 48-A, da Lei Complementar 101/2000, mediante declaração de cumprimento, com validade de quatro meses a partir da assinatura, juntamente com a remessa da declaração ao respectivo tribunal de contas, mediante consulta à Plataforma Transferegov.br, válida na data da consulta.

4.1.14 ADOÇÃO DE SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE (ART. 29, XVI, DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU 33/2023)

Comprovar a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle nos termos do artigo 48, §1º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Decreto 10.540, de 5 de novembro de 2020, comprovada por declaração de cumprimento, com validade de quatro meses a partir da assinatura, juntamente com a remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas, mediante consulta ao Transferegov.br, válida na data da consulta.

4.1.15 EXERCÍCIO DA PLENA COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA (ART. 29, XVII, DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU 33/2023)

Atestar o exercício da plena competência tributária, ou seja, a instituição, a regulamentação e a arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação (arts. 155 e 156 da CF/1988 e 11 da LRF), por meio de inserção do atestado no Sisconfi, com validade até a data-limite para o envio do atestado do exercício subsequente.

4.1.16 REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA (ART. 29, XVIII DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU 33/2023)

Observância aos critérios e às regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social (RPPS) dos servidores públicos e garantia do pagamento dos benefícios aos segurados (arts. 7º e 9º da Lei 9.717, de 27 de novembro de 1998, e Decreto 3.788, de 11 de abril de 2001) por intermédio da emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), com validade conforme o certificado.

4.1.17 REGULARIDADE NA CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS (ART. 29, XIX, DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU 33/2023)

Comprovar a regularidade na concessão de incentivos fiscais (Lei Complementar 24, de 1975), comprovada pelos estados e pelo Distrito Federal, por certidão ou documento similar fornecido pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), do Ministério da Fazenda.

4.1.18 REGISTRO DE EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA (ART. 29, XX, DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU 33/2023)

Comprovar o fornecimento da relação das empresas públicas e das sociedades de economia mista ao Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins (art. 92 da Lei 13.303, de 30 de junho de 2016) por meio de declaração, juntamente com o comprovante da remessa ao respectivo tribunal de contas, com validade no mês de assinatura.

4.1.19 CUMPRIMENTO DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS DE APLICAÇÃO EM EDUCAÇÃO E SAÚDE (ART. 29, DE XXI A XXVI, DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU 33/2023)

Comprovar o cumprimento dos limites constitucionais de aplicação mínima de recursos em educação e saúde (arts. 212 e 198, § 2º, da CF/1988; 25, § 1º, IV, “b”, da LRF; 6º, 7º e 39 da LC 141/2012). A comprovação é feita por meio de consulta ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) ou ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops), com validade até a data limite para o envio das informações do ano subsequente ou a apresentação de certidão emitida pelo tribunal de contas competente dentro do período de validade.

Os dados sobre a aplicação, na manutenção e no desenvolvimento do ensino, do percentual mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências do exercício encerrado, devem ser fornecidos pelo ente federativo ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para processamento pelo Siope. Por sua vez, os dados da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde devem ser fornecidos pelo ente federativo ao Ministério da Saúde (MS), para processamento pelo Siops.

4.1.20 OBSERVÂNCIA AOS LIMITES DE DESPESAS COM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (ART. 29, XXVII, DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU 33/2023)

Comprovar que as despesas de caráter continuado, derivadas do conjunto das parcerias público-privadas (PPP) já contratadas no ano anterior limitaram-se a 5% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício ou que as despesas anuais dos contratos vigentes nos dez anos subsequentes não excederam 5% da RCL projetada para os respectivos exercícios (art. 28 da Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004). A comprovação ocorre pela análise do anexo do RREO, de acordo com as orientações previstas no *Manual de Demonstrativos Fiscais* (MDF) da STN, enviado por meio do Siconfi. Outra forma de comprovar é por meio da apresentação do RREO publicado nos termos dos artigos 52 e 53 da Lei Complementar 101/2000, com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente.

4.1.21 CUMPRIMENTO DOS LIMITES DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO (ART. 29, XXVIII, DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU 33/2023)

Comprovar a regularidade no cumprimento do limite de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita orçamentária (art. 25, § 1º, IV, “c”, da LRF), mediante consulta ao Siconfi ou apresentação do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo publicado nos termos dos artigos 54, 55 e 63, inciso II, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com validade até a data-limite de publicação do relatório subsequente.

4.1.22 OBSERVÂNCIA AOS LIMITES DA DÍVIDA PÚBLICA (ART. 29, XXIX, DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU 33/2023)

Comprovar a regularidade no cumprimento do limite das dívidas consolidada e mobiliária (art. 25, § 1º, IV, “c”, da LRF), mediante declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo tribunal de contas, com validade até a data-limite de publicação do RGF subsequente. Dados detalhados das operações de crédito dos estados e dos municípios, incluindo encargos e condições contratuais, podem ser obtidos no módulo CDP do Sadipem.

4.1.23 OBSERVÂNCIA AOS LIMITES DE INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR (ART. 29, XXX, DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU 33/2023)

Comprovar a regularidade no cumprimento do limite de inscrição em restos a pagar (art. 25, § 1º, IV, “c”, da LRF), mediante declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com o comprovante de remessa para o respectivo tribunal de contas, com validade até a data-limite de publicação do relatório subsequente.

4.1.24 OBSERVÂNCIA AOS LIMITES DE DESPESAS COM PESSOAL (ART. 29, XXXI, DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU 33/2023)

Comprovar a regularidade no cumprimento do limite de despesa total com pessoal, nos termos do artigo 169, § 2º, da Constituição, e do artigo 25, § 1º, inciso IV, alínea “c” da Lei Complementar nº 101, de 2000, mediante declaração do chefe do Poder, do órgão proponente listado no artigo 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, inclusive as Defensorias Públicas, ou, no caso do Poder Executivo, do secretário de Finanças, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas, com validade até a data limite de publicação do relatório subsequente.

4.1.25 REGULARIDADE NA CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO (ART. 29, XXXII, DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU 33/2023)

Comprovar a regularidade na contratação de operação de crédito com instituição financeira (art. 33 da LRF), mediante declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo tribunal de contas, com validade no mês da assinatura.

4.1.26 REGULARIDADE NA DESTINAÇÃO DOS PRECATÓRIOS CORRESPONDENTES AO RATEIO DOS PERCENTUAIS DESTINADOS AOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO E AOS DEMAIS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA (ART. 29, XXXIII, DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU 33/2023)

Comprovar a regular destinação dos precatórios correspondentes ao rateio dos percentuais destinados aos profissionais do magistério e aos demais profissionais da educação básica, estabelecido no artigo 47-A, §§ 1º e 2º, da Lei 14.113/2020, e no artigo 3º da Lei 14.325, de 2022, comprovada por declaração do chefe do Poder Executivo, do secretário de finanças ou de educação, juntamente com o comprovante de remessa da declaração para o respectivo Tribunal de Contas, com validade no mês da assinatura.

4.1.27 INEXISTÊNCIA DE LEGISLAÇÃO DO PROPONENTE QUE ESTABELEÇA A COBRANÇA DE TAXA DE ADMINISTRAÇÃO DE CONTRATO (ART. 29, XXXIV, DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU 33/2023)

A inexistência de legislação do proponente deve ser comprovada por meio da apresentação de declaração do chefe do Poder Executivo ou do secretário de finanças, com validade no mês da assinatura, na localidade de execução do objeto, que estabeleça a cobrança de taxa de administração de contrato.

4.1.28 OBTENÇÃO DE LICENÇA AMBIENTAL (ART. 13, §7º, DO DECRETO 11.531/2023)

Obter licença ambiental prévia quando a TVU envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais na forma disciplinada pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama).

4.1.29 PROPRIEDADE DO IMÓVEL (ART. 26 DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU 33/2023)

Comprovar o exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel ou à ocupação regular de imóvel, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel. Pode ser aceita para autorização de início do objeto ajustado a declaração do chefe do Poder Executivo, sob as penas do artigo 299 do Código Penal, de que o conveniente é detentor da posse da área objeto da intervenção, quando se tratar de área pública, devendo a regularização formal da propriedade ser comprovada até o final da execução do ajuste.

4.1.30 ATENDIMENTO ÀS EXIGÊNCIAS ESPECÍFICAS PARA AS ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS (ART. 29, I, III, V, VI E §5º, II DA PORTARIA CONJUNTA MGI/MF/CGU 33/2023)

A entidade privada sem fins lucrativos deve atender as seguintes condições:

(i) cadastro atualizado na Plataforma Transferegov; (ii) adimplência financeira com a União; (iii) adimplência na prestação de contas de recursos anteriormente recebidos; (iv) declaração do representante legal da entidade de que não possui impedimento no Cadastro de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos Impedidas (Cepim), no Cadin e no Siafi; (v) certidão negativa referente ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, mantido pelo CNJ; (vi) regularidade do FGTS.

Além do atendimento às normas relativas à formalização e à celebração, o requerente precisa atender as exigências específicas do programa e do órgão ou da entidade responsável pela transferência dos recursos. Pesquise, nos sites oficiais dos órgãos e das entidades repassadores, as normas específicas de cada um para a apresentação de propostas e celebração de convênios. As informações gerais estão disponíveis na Plataforma Transferegov.

4.2 SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE REQUISITOS FISCAIS

Os entes públicos e as organizações da sociedade civil (OSC) podem comprovar as exigências por meio de apresentação de extrato emitido pelo Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais (Cauc), antigos Cadastro Único de Convênio e Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias. O Cauc facilita a verificação do cumprimento das exigências fiscais para a celebração, por permitir a obtenção de vários comprovantes em único lugar, a partir de informações recebidas de outras bases de dados mantidas pela administração federal (IN STN 3, de 2021), de modo que o proponente deve comprovar apenas os demais requisitos não contemplados no extrato do Cauc.

Para ter uma ideia, os entes públicos e as OSC podem verificar os seguintes requisitos:

- obrigações financeiras: regularidade com tributos, contribuições previdenciárias, FGTS, dívida ativa da União, operações de crédito, empréstimos e financiamentos concedidos pela União e perante o poder público federal;

- prestação de contas: TVU anteriores, Siafi e Plataforma Transferegov.br;
- obrigações de transparência: RGF, RREO, Siope, Siops, contas anuais, MSC e CDP; obrigações constitucionais e legais: competência tributária, aplicação de recursos em saúde e educação, regularidade previdenciária e limites de PPP e operações de crédito.

Novas facilidades são constantemente acrescentadas ao Cauc, inclusive por decisões do TCU. Acompanhe as novidades nos comunicados da Plataforma Transferegov.br, nos fóruns de TVU e na página do Cauc.

Desde 4/11/2021, os consórcios públicos, previstos na Portaria STN 637, de 6 de janeiro de 2021, e na IN STN 3, de 7 de janeiro de 2021, podem emitir extrato para comprovação do cumprimento de requisitos fiscais. Os requisitos fiscais para celebração de convênios ou instrumentos similares entre a União e os consórcios públicos são estabelecidos pela Portaria STN 4, de 2 de janeiro de 2020. Os órgãos e as entidades da administração pública dos estados, do Distrito Federal e dos municípios devem estar registrados na Plataforma Transferegov.br, pelo número de inscrição no CNPJ, na condição de estabelecimento matriz. Para mais informações, consulte a página de perguntas frequentes sobre o Cauc.

Município de até 50 mil habitantes pode firmar TVU, mesmo estando inadimplente com obrigação fiscal, não se confundindo a assinatura do instrumento com a efetiva liberação financeira (consultar LDO).

4.3 HIPÓTESES DE VETO À CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE

A celebração de convênios ou outros repasses nem sempre é permitida. A seguir, estão as principais hipóteses de veto para celebração de TVU (art. 13 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

- **convênio para custeio:** é vetada a celebração de convênio para execução de atividade cujo objeto esteja relacionado ao pagamento de custeio continuado do proponente;
- **CNPJ como filial:** é vetada a celebração de TVU com órgãos e entidades da administração pública direta e indireta cadastradas como filiais no CNPJ;
- **Integrantes do OFSS:** é vetada a celebração de TVU entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – OFSS, casos em que deverão ser firmados termos de execução descentralizada;
- **final da vigência do mandato:** é vetada a celebração de TVU cuja vigência se encerre no último trimestre do mandato do chefe do Poder Executivo do ente federativo do conveniente ou no primeiro trimestre do mandato seguinte;
- **convênio com entidade privada:** é vetada a celebração de convênio com entidade privada, exceto a entidade filantrópica sem fins lucrativos na área da saúde (art. 199, § 1º, da CF/1988) e os serviços sociais autônomos (art. 13, VI, “a” da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023);
- **inadimplência com outro repasse:** é vetada a celebração de instrumento de TVU com órgão ou entidade de direito público ou privado que esteja em mora com outra transferência voluntária, celebrada com órgão ou entidade da administração pública federal, exceto o instrumento decorrente de emenda parlamentar individual (art. 166, § 13, da CF/1988);
- é vetada a celebração de **TVU com pessoa física ou jurídica de direito privado com fins lucrativos**, ainda que seja integrante da administração indireta, como no caso das entidades que exploram atividade econômica, visando à realização de serviços ou à execução de obras a ser custeadas, ainda que apenas parcialmente, com recursos externos, **sem a prévia contratação da operação de crédito externo ou a efetiva doação**;

- é vetada a celebração de TVU **com entidade privada sem fins lucrativos:**

- > que contenha objeto social sem correlação com as características do programa;

- > que não disponha de condições técnicas para executar o objeto;

- > **com dirigente vinculado ao poder público**, como membro dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, dirigente de órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera governamental e respectivo cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau;

- > **com dirigente com contas irregulares**, nos últimos cinco anos, por decisão definitiva do TCU (art. 16, III, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992);

- > **que tenha incorrido, em outra TVU, em, pelo menos, uma das seguintes condutas:**

- omissão no dever de prestar contas;
- descumprimento injustificado do objeto de convênios, CR ou termos de parceria;

- desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos;

- ocorrência de dano ao erário;

- prática de outros atos ilícitos na execução dos instrumentos de TVU.

- **que não comprovem:** a) no mínimo, três anos de existência com cadastro ativo, atestada por meio de documentação emitida pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com base no cadastro CNPJ; b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto do convênio ou do contrato de repasse, ou de objeto da mesma natureza. A norma exige experiência prévia de, no mínimo, 1 (um) ano no objeto da parceria ou de objeto de natureza semelhante, podendo ser admitidos, entre outros:

- I- instrumentos de parceria, inclusive executados em rede, firmados com órgãos e entidades da administração pública, entes estrangeiros, entidades e organismos internacionais, empresas ou outras organizações da sociedade civil;

- II- relatórios de atividades com comprovação das ações desenvolvidas;

- III- publicações, pesquisas e outras formas de produção de conhecimento realizadas pela organização da sociedade civil ou a respeito dela;

- IV- currículos profissionais de integrantes da organização da sociedade civil, sejam dirigentes, conselheiros, associados, cooperados, empregados, entre outros;
- V- declarações de experiência prévia e de capacidade técnica no desenvolvimento de atividades ou projetos relacionados ao objeto da parceria ou de natureza semelhante, emitidas por órgãos públicos, instituições de ensino, redes, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, empresas públicas ou privadas, conselhos, comissões ou comitês de políticas públicas, entes estrangeiros ou entidades ou organismos de cooperação internacional;
- VI- prêmios de relevância recebidos no país ou no exterior pela organização da sociedade civil.

Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, excetuam-se aquelas relativas a ações de saúde, educação e assistência social (art. 29, §13º da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

Não se aplica o veto do inciso VIII do artigo 13 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023 (inadimplência quanto às obrigações em outros instrumentos celebrados com a União) à celebração de convênios e contratos de repasse oriundos de emendas individuais e de bancada, cujos beneficiários sejam entes da federação.

Fica suspensa a restrição decorrente de inadimplência registrada no Cadin e no Siafi para a TVU destinada à execução de ações sociais e ações em faixa de fronteira (art. 29, §14º da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

4.4 MEDIDAS PRELIMINARES À CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE

Antes da celebração, os instrumentos e seus termos passam pela verificação do setor técnico do concedente, que atesta o atendimento aos requisitos técnicos do ajuste. Os pareceres técnicos examinam o mérito do ato administrativo, ou seja, a conveniência e a oportunidade de celebrar o ajuste de acordo com as regras do programa governamental e as normas de gestão orçamentária e financeira da União.

O concedente deve emitir parecer sobre aspectos técnicos e operacionais, adequação do plano de trabalho aos objetivos do programa, compatibilidade do cronograma de execução com o de desembolso, plano de aplicação dos recursos, grau de detalhamento do objeto, metas, etapas e fases de execução, viabilidade técnica e economicidade do projeto (avaliação de custos), capacidade técnica e operacional do conveniente e análise dos documentos que visam a comprovar o cumprimento das condições para celebração (art. 11 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

As minutas devem ser submetidas, também, ao prévio parecer jurídico da consultoria especializada do órgão ou da entidade concedente, a fim de conferir higidez ao ato administrativo. Os instrumentos geralmente são padronizados a partir de modelos previamente aprovados, de modo que somente algumas partes do termo são adaptadas ao caso concreto, a exemplo da condição suspensiva e da prorrogação para apresentação de projeto básico ou termo de referência. Daí ocorre a manifestação jurídica referencial, definida como sendo o parecer que analisa todas as questões jurídicas que envolvem matérias idênticas e recorrentes, dispensando a análise individualizada de cada processo (art. 33, VII da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023 e 53, §§ 4º e 5º, da Lei 14.133/2021).

Na administração federal direta, as consultorias jurídicas estão vinculadas à Consultoria-Geral da União, órgão da Advocacia-Geral da União (AGU). Compete à AGU, por intermédio da Câmara Nacional

de Convênios e Instrumentos Congêneres (CNCIC), expedir pareceres e orientações normativas, para definir procedimentos comuns e propor modelos de editais de chamamento público, minutas de convênios e listas de verificação, além de minutas de CR, a ser usados pelos concedentes. Há, também, modelos de editais de licitação e contratos administrativos, inclusive de contratação direta e regimes diferenciados, recomendados para uso pelos convenientes. As listas de verificação são particularmente úteis para conferência do atendimento aos requisitos legais.

4.5 FORMAÇÃO DE CONSÓRCIOS

Os órgãos e as entidades da administração pública federal darão preferência às transferências voluntárias para estados, Distrito Federal e municípios cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos, constituídos segundo o disposto na Lei 11.107/2005 e no artigo 14 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

O consórcio firma o termo de TVU e assume as obrigações decorrentes do instrumento assinado. As responsabilidades de cada ente público integrante do consórcio, por sua vez, estão explicitadas não apenas na documentação do convênio, como também nas cláusulas do contrato de consórcio público, que é celebrado com ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções firmado por seus integrantes.

4.6 LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A avaliação do impacto ambiental e o licenciamento ambiental são instrumentos para execução da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, Resolução Conama 1/1986 e Resolução Conama 237/1997). O Anexo 1 da Resolução Conama 237/1997 lista as atividades ou os empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, enquanto o artigo 2º da Resolução Conama 1/1986 define as atividades modificadoras do meio ambiente que dependem da aprovação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (Rima) para seu licenciamento.

No caso de a licença ambiental ser exigida para o objeto da TVU, deve-se observar a necessidade de apresentar o EIA/Rima junto com o projeto básico e obter a: licença prévia (LP), anterior à celebração e à licitação; licença de instalação (LI), antes do início da execução da obra; licença de operação (LO), antes do início de funcionamento do empreendimento. As licenças ambientais podem estabelecer condicionantes, ou seja, cláusulas que estabelecem as condições, as restrições, as medidas administrativas e ambientais que devem ser observadas pelo empreendedor para gerenciamento dos impactos ambientais decorrentes da instalação e da operação de empreendimentos e atividades objetos do licenciamento.

No que tange ao desencadeamento do processo de licenciamento, os órgãos ambientais estaduais dispõem de autonomia para definição de procedimentos e critérios embasados em legislações específicas, res-

peitados os limites estabelecidos por normativos federais, como prazos de validade e análise de cada tipo de licença (LC 140/2011 e resoluções do Conama). Os processos de licenciamento ambiental que extrapolam a competência e a habilitação municipal, mas não são cabíveis à União, são de responsabilidade dos órgãos estaduais e do Distrito Federal.

4.7 INSTRUMENTO DE CONVÊNIO E CONTRATO DE REPASSE

O preâmbulo do instrumento contém a numeração sequencial da Plataforma Transferegov, a qualificação completa dos partícipes, do interveniente e da mandatária, quando há, além da sua finalidade (art. 34 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023). Também indica a legislação de regência, que autoriza e regula a celebração do instrumento, devendo apontar o número do processo administrativo do órgão ou da entidade concedente em que devem ser arquivados todos os documentos e atos administrativos originais, incluindo pareceres e aprovações do ajuste.

A primeira cláusula evidencia o objeto do instrumento na forma descrita no plano de trabalho aprovado que integra o termo celebrado independentemente de transcrição (art. 35, I, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

A cláusula segunda, de natureza obrigatória, nos termos do artigo 35, IV e V, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023, apresenta a lista de obrigações dos partícipes: concedente e conveniente, além de mandatária e interveniente, se houver.

As **competências e as responsabilidades do concedente** (realizadas diretamente ou pela sua mandatária) que interferem no sucesso do ajuste são, entre outras, as seguintes, nos termos do artigo 11 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023:

- transferir os recursos financeiros para o conveniente;
- analisar o projeto básico ou o termo de referência;
- verificar o procedimento licitatório, incluindo a compatibilidade do objeto e dos preços;
- acompanhar e avaliar a execução física e financeira, além dos resultados alcançados;
- aferir a execução do objeto pactuado e regular a aplicação das parcelas de recursos, condicionando sua liberação ao cumprimento de metas previstas no plano de trabalho;
- dar ciência aos órgãos de controle (CGU, TCU, MPF, AGU) sobre qualquer irregularidade, incluindo suspeita de crime de improbidade administrativa;
- realizar os registros dos atos de cada fase na Transferegov.br;
- analisar eventuais pedidos de reprogramação ou alteração de metas, quantitativos, custos e prazos pactuados.

Por sua vez, as **competências e as responsabilidades do conveniente**, descritas no artigo 12 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023, são, entre outras, as seguintes:

- elaborar projetos técnicos relacionados ao objeto pactuado, reunir a documentação para celebração, incluindo a titularidade dominial da área de intervenção, as licenças e as aprovações de projetos;
- executar o objeto pactuado e fiscalizar sua execução;
- incluir, na lei orçamentária, os recursos previstos no instrumento, para contrapartida financeira do conveniente;
- assegurar a qualidade técnica dos projetos e da execução em conformidade com normas aplicáveis, promovendo a correção dos vícios que podem comprometer o aproveitamento do objeto;
- realizar a licitação, assegurando a correção do procedimento e prevendo a responsabilidade do contratado pela qualidade da obra, dos materiais e dos serviços, incluindo a eventual adequação;
- fiscalizar o contrato administrativo para execução de obras ou serviços, ou fornecimento de bens decorrentes do instrumento, mantendo profissional ou equipe de fiscalização para obras e serviços de engenharia;

- zelar pelo patrimônio público decorrente do instrumento e identificar o investimento com a logomarca do concedente;
- manter canal de comunicação efetiva e prestar ao concedente ou à mandatária as informações para acompanhamento e avaliação do cumprimento do instrumento;
- registrar, na Plataforma Transferegov.br, todos os atos administrativos de cada fase do ajuste, inclusive os da licitação e os contratos dela decorrentes;
- manter atualizada a escrituração contábil específica dos atos e dos fatos relativos à execução do instrumento;
- dar ciência aos órgãos de controle – CGU, TCU ou Tribunal de Contas estadual ou municipal competente, Ministério Público Federal (MPF) ou estadual – sobre qualquer irregularidade, incluindo suspeita de crime de improbidade administrativa.

Outra cláusula necessária é a que fixa os **recursos financeiros** a ser transferidos pelo concedente com indicação da classificação orçamentária, do programa de trabalho, do número e da data da nota de empenho, da previsão de créditos para exercícios futuros e do eventual cancelamento de restos a pagar (art. 35, VIII Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

Da mesma forma, deve constar do instrumento a cláusula que trata da **contrapartida** do conveniente, indicando o valor previsto no plano de trabalho. No caso de contrapartida financeira, é necessário comprovar a previsão orçamentária antes da celebração do convênio e do depósito na conta bancária vinculada a ele, de acordo com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso, ou vinculada ao CR, após o desbloqueio dos recursos federais pela mandatária e antes do pagamento dos fornecedores. Também é vetado computar os rendimentos financeiros na contrapartida (arts. 18, III, “c”, 32, §1º, e 33 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

A obrigação de o conveniente manter e movimentar os recursos do convênio na **conta bancária específica**, em instituição financeira oficial federal ou estadual, deve estar prevista em cláusula do instrumento (art. 35, XVII da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023). No CR, a conta é mantida exclusivamente em banco federal, e os recursos ficam bloqueados pela mandatária até a verificação da regularidade da execução física e financeira. Essa cláusula geralmente estabelece regras a ser observadas durante a execução do ajuste, tais como a movimentação financeira, por intermédio de ordem de pagamento de parceria (OPP), diretamente na Plataforma Transferegov, e o uso dos recursos é somente para despesas previstas no plano de trabalho.

O instrumento deve conter, também, cláusula de obrigatoriedade de **registro de todos os atos na Plataforma Transferegov** (art. 35, XIV da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023) e em **sistemas próprios do concedente**, a exemplo do sistema Siga, da Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

O concedente ou a mandatária deve **publicar o extrato do ajuste no Diário Oficial da União (DOU) como condição de eficácia do instrumento e notificar o Poder Legislativo local** (Assembleia Legislativa, Câmara Legislativa ou Câmara Municipal) sobre a celebração do convênio e a liberação dos recursos.

Por sua vez, o conveniente deve (arts. 42, 43 e 71 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023):

- **dar ciência aos conselhos locais ou às instâncias de controle social** da área vinculada ao programa de governo repassador dos recursos sobre a celebração do instrumento;
- **notificar os partidos políticos e os sindicatos locais** de trabalhadores e empresários sobre a liberação de recursos do ajuste;
- **dar publicidade de todo os atos** relativos à operacionalização do ajuste **na Plataforma Transferegov.br**;

- **disponibilizar, em sítio oficial na internet** ou, na sua falta, em local de fácil visibilidade na própria sede, **consulta ao extrato do ajuste**, contendo, pelo menos: objeto, finalidade, valores e datas de liberação, detalhamento da aplicação dos recursos e contratações realizadas para execução do objeto pactuado.

O termo de convênio ou o CR deve conter cláusula, prevendo as condições de **suspensão e extinção ou rescisão**, no caso de o projeto básico ou o termo de referência não ser apresentado ou aprovado no prazo estabelecido (art. 35, X, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023). O instrumento também estabelece cláusula suspensiva na hipótese de não apresentação de documentos que devem acompanhar o projeto básico ou o termo de referência, tais como **licença prévia ambiental**, comprovação de **propriedade do imóvel** onde será feita a intervenção, comprovação de cumprimento das **obrigações de acessibilidade e plano de sustentabilidade** do empreendimento ou de equipamentos (art. 24 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

A avença pode ser **denunciada** a qualquer tempo, ficando os partícipes responsáveis somente pelas obrigações e pelas vantagens relativas ao tempo em que participaram do convênio ou do CR, não sendo admissível cláusula obrigatória de permanência ou sancionadora dos denunciantes.

Constituem motivos para **rescisão** (art. 91 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023): (i) inadimplemento de cláusula do ajuste; (ii) falsidade ou informações incorretas nos documentos apresentados; (iii) situação que enseja instauração de TCE, incluindo irregularidades verificadas pelos órgãos de controle com indícios de dano ao erário.

O ajuste deve conter cláusula de **vigência**, fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas, limitada aos prazos indicados no artigo 35, VII, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023. O concedente pode **prorrogar** o prazo de vigência do instrumento antes de seu término, se houver: (i) atraso na liberação de parcela; (ii) paralisação ou atraso da execução por determinação judicial ou de órgão de controle ou em razão de caso fortuito, força maior ou interferência imprevista; (iii) justificativa nos casos em que o objeto for: (a) aquisição de equipamento que exija adequação ou outro aspecto que retarde a entrega; (b) execução de obra paralisada por evento climático. A prorrogação poder ser feita por termo simplificado (arts. 35, XXIV e 47 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

4.8 ASSINATURA DO INSTRUMENTO E ABERTURA DA CONTA VINCULADA

Assinam o instrumento, obrigatoriamente, os partícipes (concedente e conveniente) e o interveniente, se houver. O concedente é representado pela mandatária, no caso de CR.

As autoridades mencionadas no parágrafo anterior são responsáveis, também, por decidir sobre a aprovação da prestação de contas e autorizar a suspensão ou o cancelamento dos registros de inadimplência, nos sistemas da administração federal. Nesses casos, o dirigente máximo do órgão ou da entidade concedente pode delegar essas competências a subordinado direto.

Após a celebração do ajuste, o concedente solicita a abertura da conta-corrente vinculada ao banco indicado pelo conveniente quando do cadastramento da proposta no sistema. Esse procedimento é feito de forma automática, e a abertura efetiva ocorre em até 48 horas após a sua solicitação, com o retorno das informações bancárias (agência e conta-corrente) para a Plataforma Transferegov.br. No caso de CR, o procedimento é feito diretamente pela mandatária. A conta-corrente vinculada ao ajuste é nomeada, fazendo-se menção ao instrumento pactuado e deve ser registrada com o número de inscrição no CNPJ do órgão ou da entidade conveniente, ou da unidade executora.

4.9 ALTERAÇÃO E ADITAMENTO DO INSTRUMENTO

É possível **alterar o instrumento** de convênio, o CR ou o plano de trabalho integrante do instrumento, desde que não se altere o objeto. As alterações, as supressões ou os acréscimos nas cláusulas do instrumento devem ser feitos a partir de **proposta devidamente formalizada e justificada**, a ser apresentada ao concedente ou à mandatária no prazo mínimo de 60 dias antes do término da vigência do ajuste, sendo vetada a alteração do objeto aprovado (art. 46 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

A alteração do ajuste deve ser feita mediante assinatura de **aditamento ou termo aditivo ao instrumento inicial**, após os pareceres técnico e jurídico do concedente, autorizando o ato. A exceção são os casos de **prorrogação** da vigência “de ofício”, quando o concedente dá causa ao atraso. Nessas situações, o parecer jurídico do concedente é dispensado (art. 47 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023). Vale destacar que, se o conveniente tem interesse em efetuar a alteração de prazo, deve formalizar a proposta e justificá-la, conforme já apontado no parágrafo anterior. A data-limite para prorrogação de prazo é até o último dia de vigência do instrumento, uma vez que não se pode prorrogar aquilo que não mais existe.

É muito frequente o conveniente perceber, ao receber os recursos, que o objeto previsto não pode ser executado nos termos propostos no instrumento. Também acontece de o objeto proposto não mais ser considerado prioritário para o conveniente, tendo em vista o tempo

decorrido entre a apresentação da proposta e a liberação dos recursos. Em ambos os casos, é comum o conveniente utilizar os recursos de maneira diversa daquela prevista no instrumento, sem fazer qualquer consulta formal ao órgão concedente. Esse procedimento caracteriza a utilização de recursos em desacordo com as cláusulas de convênio e é considerado falha de natureza grave, conduzindo ao julgamento, pelo TCU, da irregularidade das contas do responsável (Acórdão 1.036/2008-TCU-Plenário).

São permitidos ajustes durante a execução do objeto, incluindo reprogramações de metas, valores e prazos, desde que devidamente justificados de forma consistente e convincente e aprovados previamente pela autoridade concedente, destacando que esses ajustes integram o plano de trabalho a ser cumprido.

4.10 REGIME SIMPLIFICADO PARA A EXECUÇÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE

Por meio da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 28, de 21 de maio de 2024, foi instituído o **regime simplificado** para as transferências de recursos operacionalizados por meio de convênios e contratos de repasses, celebrados com valor global ou igual ao estabelecido no artigo 184-A da Lei 14.133/2021.

Esse valor, atualmente de até R\$ 1.500.000,00, será atualizado e divulgado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no Tansferegov.br, a cada 1º de janeiro e já considera eventuais termos aditivos de acréscimo, devendo- se observar os valores mínimos para celebração de parcerias, previstos no artigo 10 do Decreto 11.531/2023.

Para o alcance dos valores mínimos, é permitido o estabelecimento de consórcio entre os órgãos e as entidades da administração pública direta e indireta dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além do cômputo de custos relativos às tarifas de serviços da mandatária e dos apoiadores técnicos.

O valor global para o enquadramento no regime simplificado é o da celebração do instrumento, não sendo objeto de reenquadramento em função de suplementação de contrapartida ou utilização de rendimentos.

Essa simplificação visa desburocratizar e agilizar o processo de formalização de parcerias entre a administração pública federal e os órgãos e as entidades dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como os consórcios públicos, os serviços sociais autônomos e as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração.

Não se aplica o regime simplificado aos convênios e aos contratos de repasse nos termos de colaboração, nos termos de fomento, nos acordos de colaboração e nos termos de compromisso, bem como nas transferências de recursos da União, celebrados e especificados no artigo 2º da Portaria Conjunta MGi/MF/CGU 28/2024.

O regime também não incide nos casos em que lei ou regulamentação específica discipline, de forma diversa, as transferências de recursos da União para a execução de programas em parceria com governos estaduais, municipais e do Distrito Federal ou entidades privadas sem fins lucrativos.

O acompanhamento e a verificação do cumprimento do objeto pactuado serão realizados pelo concedente ou pela mandatária, considerando o marco de execução de 100% (cem por cento) do cronograma físico, por meio da:

- I- verificação dos boletins de medição e das fotos georreferenciadas, registradas pela empresa executora e pelo conveniente do Tansferegov.br e pela vistoria final *in loco* para constatação da compatibilidade com o plano de trabalho, no caso de obras e serviços de engenharia;
- II- avaliação das informações, das fotos georreferenciadas e dos documentos inseridos no Tansferegov.br para os demais objetos.

Caberá à concedente ou à mandatária verificar o cumprimento do objeto pactuado ao final da execução do instrumento.

Entre suas principais características, o regime simplificado impõe a definição de um plano de trabalho com parâmetros objetivos para avaliação do cumprimento do objeto, bem como a preferência pela liberação de recursos em parcela única. Para isso, deverão ser observadas as condições estipuladas no artigo 11 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 28/2024, quais sejam:

- I- registro do processo licitatório pelo conveniente no Transferegov.br;
- II- comprovação do envio pelo conveniente do instrumento de contrato ou de outro instrumento hábil no Portal Nacional de Compras Públicas (PNPC);
- III- nos instrumentos voltados à execução de obras e serviços de engenharia, o registro, no Transferegov, dos projetos de engenharia, dos documentos de titularidade de área e de licenciamento ambiental, além do disposto nos incisos I e II.

A norma estabelece que não haverá análise nem aceite de termo de referência, anteprojeto, projeto, orçamento, resultado do processo licitatório ou outro documento necessário para o início da execução do objeto, e caberá à concedente ou à mandatária verificar o cumprimento do objeto pactuado ao final da execução do instrumento (art. 11, §2º da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 28/2024).

Diferentemente do regime comum, para fins de celebração, há a simplificação da documentação que o proponente deverá apresentar conforme abaixo (art. 7º da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 28/2024):

- I- para a execução de obras e serviços de engenharia:
 - a- anteprojeto, quando for adotado o regime de contratação integrada ou o projeto básico, para os demais regimes de contratação;
 - b- comprovação de dominialidade do imóvel, ressalvados os casos em que a responsabilidade por eventual desapropriação for delegada ao contratado;
 - c- comprovação da manifestação prévia do órgão ambiental competente ou licença prévia, comprovante de dispensa do licenciamento ambiental ou declaração de que a responsabilidade pela obtenção do licenciamento ambiental está delegada ao contratado nos termos do artigo 25, §5º, inciso I, da Lei 14.133/2021;
 - d- declaração sobre a sustentabilidade do objeto.

II- para os demais objetos:

a- termo de referência;

b- comprovação da manifestação prévia do órgão ambiental competente ou licença prévia, comprovante de dispensa do licenciamento ambiental ou declaração de que a responsabilidade pela obtenção do licenciamento ambiental será delegada ao contratado nos termos do artigo 25, §5º, inciso I, da Lei 14.133/2021, salvos os casos em que ficar comprovada a desnecessidade de apresentação do referido documento;

c- declaração sobre a sustentabilidade do objeto.

A apresentação das peças documentais poderá ocorrer após a assinatura do instrumento, devendo constar cláusula específica com a indicação da peça documental e o prazo para sua apresentação de até 9 (nove) meses prorrogáveis uma vez, por igual período, nos termos do §3º do artigo 13 do Decreto 11.531/2023.

No tocante às cláusulas necessárias, o instrumento exige a necessidade de previsão de, pelo menos, onze cláusulas nos termos do artigo 10 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 28/2024, demonstrando a preocupação em tornar esse processo ágil e eficiente.

Por fim, cabe destacar-se, sempre que o instrumento tiver valor igual ou inferior a R\$ 1.500.000,00, dever aplicar-se, primariamente, as regras da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 28/2024 e, apenas subsidiariamente, as regras da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023, desde que não afrontem as regras específicas do regime simplificado com exceção aos dispositivos indicados no artigo 13 da Portaria Conjunta 28/2024.

4.11 FALHAS FREQUENTES IDENTIFICADAS PELO TCU NA FASE DE CELEBRAÇÃO

Para celebrar a transferência voluntária, o proponente deve cumprir determinadas condições legais e exigências específicas do concedente ou do programa de origem dos recursos, além de não se enquadrar nas hipóteses de veto. A formalização do instrumento e sua assinatura revestem-se de requisitos e cuidados, para que o ajuste tenha a eficácia esperada. As medidas corretivas e preventivas apontadas pelos órgãos de controle são fontes importantes, para sinalizar falhas mais frequentes que devem ser evitadas pelos partícipes.

O TCU tem orientado no sentido de que se evite a celebração de convênio com prazo de vigência exíguo e que não corresponda ao período mínimo de tempo necessário e suficiente para conclusão do objeto, levando em consideração todos os fatores envolvidos na consecução da avença, entre os quais se incluem os procedimentos licitatórios, de modo a evitar prorrogações do tempo inicialmente

acordado, valendo a orientação, também, para os termos aditivos, nos quais deve ser pactuado prazo que permita a consecução do objeto. A sucessiva prorrogação de vigência de convênio que esteja com execução de seu objeto ignorada e não documentada caracteriza inobservância ao dever de cautela e aos princípios da razoabilidade e da legitimidade na ação gerencial e de controle, o que sujeita os responsáveis às penalidades previstas (Acórdão 7.057/2010-TCU-2ª Câmara).

A seguir, encontra-se uma lista dos principais pontos de controle a ser observados na fase de celebração de TVU.

- Quando não se caracterizar a existência de interesse recíproco dos participantes na consecução do objeto, não cabe firmar convênio (Acórdão 875/2007-TCU-2ª Câmara | relator Augusto Sherman).
- Constitui quebra de dever funcional e ofensa ao artigo 2º, I, da IN-STN 1/1997 a emissão e a aprovação de parecer favorável à celebração de convênio sem demonstração do interesse recíproco entre as partes e da compatibilidade do evento incentivado com as políticas públicas, a cargo do órgão concedente (Acórdão 5.415/2017-TCU-2ª Câmara | relator Augusto Nardes).
- É recomendável, para fins de elegibilidade de beneficiário de repasse na área de saneamento, mediante celebração de convênio ou instrumento congênere, a utilização de dados epidemiológicos, tais como incidência e prevalência de doenças, a fim de possibilitar o diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida da população beneficiária (Acórdão 59/2021-TCU-Plenário | relator Benjamin Zymler).
- Na celebração de convênio ou instrumento congênere com Oscip, a administração deve observar a capacidade de o ente privado executar o objeto, que deve enquadrar-se nas atividades de interesse público discriminadas na lei, sendo incabível atuar como mero gerenciador de recursos (subconvênio) (Acórdão 734/2012-TCU-Plenário | relatora Ana Arraes).
- O edital de certame público para seleção de proposta para apoio financeiro a projeto deve incluir, obrigatoriamente, veto explícito à participação de empresa, associação ou entidade que tenha, em seu quadro societário, pessoa com vínculo empregatício com a entidade promotora ou vínculo de parentesco com seus funcionários ou dirigentes, em âmbito nacional ou regional (Acórdão 2.063/2010-TCU-Plenário | relator José Mucio Monteiro).

- Para receber recursos oriundos de TVU, a organização não governamental (ONG) e a organização da sociedade civil de interesse público (Oscip) devem comprovar regularidade fiscal (Acórdão 1.403/2008-TCU-Plenário | relator Benjamin Zymler).
- O CR só deve ser firmado após análise e aprovação do plano de trabalho (Acórdão 219/2007-TCU-Plenário | relator Benjamin Zymler).
- É irregular a celebração de convênio quando se tratar de relação meramente comercial, sem que estejam caracterizados o interesse recíproco e a cooperação, típicos desse instrumento (Acórdão 1.663/2006-TCU-Plenário | relator Ubiratan Aguiar).
- O órgão só pode firmar convênio se tiver condição técnica, financeira e operacional de analisar a prestação de contas e fiscalizar *in loco* a execução física da avença sob pena de responsabilidade (Acórdão 3.642/2012-TCU-2ª Câmara | relator Raimundo Carreiro).
- A assinatura de novo convênio deve estar condicionada ao prévio exame e à aprovação da eventual prestação de contas da respectiva proponente, relativa a convênio anterior e que esteja pendente de análise (Acórdão 2.543/2009-TCU-2ª Câmara | relator André de Carvalho).
- Entre as condições para celebração de transferência voluntária, deve constar a existência, no órgão concedente, de setor específico com atribuições definidas para gestão (celebração, execução e prestação de contas) do ajuste firmado com a União, com lotação de, ao menos, um servidor efetivo (Acórdão 568/2014-TCU- Plenário | relator Marcos Bemquerer).
- O termo de convênio deve conter cláusula que obrigue o contratado a conceder aos servidores do órgão e da entidade pública concedentes e dos órgãos de controle interno e externo o livre acesso aos documentos e aos registros contábeis da empresa, referentes ao objeto contratado (Acórdão 57/2012-TCU-Plenário | relator Augusto Sherman).

- É vetada a transferência de recursos de convênio em período pré-eleitoral (Acórdão 2.411/2009-TCU-Plenário | relator Walton Alencar Rodrigues).
- Os recursos oriundos de emenda parlamentar individual, embora contenham relativa obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira, não constituem transferências obrigatórias, tais como as relativas aos fundos de participação dos estados e dos municípios e outras afins, mas, sim, transferências voluntárias, pois sua execução depende de condicionantes, como a inexistência de impedimento de ordem técnica e contingenciamento (Acórdão 287/2016-TCU-Plenário | relator José Mucio Monteiro).
- As transferências decorrentes de emenda parlamentar individual estão submetidas ao veto constante do artigo 73, VI, “a”, da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997 – Lei Eleitoral, por caracterizar-se, essencialmente, como transferências voluntárias (Acórdão 287/2016-TCU-Plenário | relator José Mucio Monteiro).
- Os pareceres técnico e jurídico favoráveis a determinado ajuste não retiram a responsabilidade do administrador público pela prática de ato irregular, uma vez que cabe ao gestor, em última instância, decidir sobre a legalidade, a conveniência e a oportunidade de efetivar as avenças sob sua administração, especialmente aquelas que vão gerar pagamentos em favor do particular (Acórdão 9.912/2016-TCU-2ª Câmara | relator Marcos Bemquerer).
- O conveniente deve observar fielmente as cláusulas do termo de convênio assinado com órgão ou entidade federal, especialmente no que se refere à obrigatoriedade de mencionar, nos atos de promoção e divulgação do objeto do convênio, a participação do concedente por meio de: afixação de placa provisória em destaque, no local da obra, quando do início e durante sua execução; placa definitiva, contendo a assinatura do órgão ou da entidade concedente e do governo federal após a conclusão (Acórdão 3.257/2006-TCU-1ª Câmara | relator Valmir Campelo).

- O conveniente deve cumprir o disposto no artigo 2º da Lei 9.452, de 20 de março de 1997, notificando os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais com sede no município, sobre o recebimento de recursos federais pelo município, no prazo de dois dias úteis, contados da data do recebimento dos recursos, fazendo constar, nas notificações, a identificação de cada convênio, CR ou ajuste que originou os repasses e seus respectivos valores e datas e cientificando-os de que o responsável por reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal está sujeito à multa prevista no artigo 58, VII, da Lei 8.443/1992 (Acórdão 262/2010-TCU-2ª Câmara | relator Aroldo Cedraz).
- A celebração de convênio que tenha por objeto evento com data fixada, sem tempo hábil para liberação dos recursos necessários à operacionalização do ajuste é irregular, podendo gerar multa para o parecerista técnico e signatário do convênio do órgão concedente, uma vez que gera o repasse financeiro de forma extemporânea, o que inviabiliza a execução da despesa em conformidade com as normas que regem a matéria e coloca em risco o erário, na medida em que torna inexecutável qualquer ação de controle concomitante à realização do objeto (Acórdão 2.233/2019-TCU-1ª Câmara | relator Benjamin Zymler). •

The background of the slide is a blurred image of a laptop keyboard. Overlaid on this are various digital data visualizations, including bar charts, pie charts, and line graphs, all rendered in a blue and orange color scheme. A large, light green number '5' is positioned to the left of the title text.

5

EXECUÇÃO DA TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA

EXECUÇÃO DA TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA

5.1 LIBERAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS DA TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DA UNIÃO

A liberação dos recursos federais ocorre mediante **liquidação do empenho** indicado no respectivo instrumento e emissão da **ordem bancária (OB)** de transferência da conta única do Tesouro Nacional ou da entidade concedente para a conta bancária vinculada ao ajuste. As despesas com a execução do objeto são de responsabilidade dos partícipes. O ente público que recebe a TVU deve incluí-las em seu próprio orçamento. O município deve notificar o órgão ou a entidade indicada na celebração, para o devido controle externo e social (Lei 9.452/1997).

A liberação da contrapartida financeira tende a seguir rito similar no âmbito do ente público conveniente, em sintonia com as normas de gestão financeira e orçamentária federais, em especial, a Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Empenho, liquidação e pagamento são etapas da **execução da despesa pública**.

A **liberação dos recursos federais** deve obedecer ao **cronograma de desembolso** e depende do **cumprimento das exigências previstas no instrumento da TVU**. Depende, também, do valor do instrumento de acordo com os níveis definidos no artigo 7º da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023.

No caso **dos instrumentos celebrados com objetos que não sejam relacionados a obras ou serviços de engenharia**, a liberação de recursos ocorre, **preferencialmente, em parcela única** (art. 11 da Portaria Conjunta 28/2024 c/c art. 68, §3º da Portaria Conjunta 33/2023, ambas do MGI/MF/CGU).

Por sua vez, a liberação dos recursos para os **instrumentos que tenham como objeto obras ou serviços de engenharia** deve ser feita em, **no mínimo, três parcelas. A primeira não pode exceder 40% do valor global** do instrumento de TVU (art. 68 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

A primeira parcela ou parcela única é depositada na conta vinculada do ajuste, após a resolução de eventual condição suspensiva; a conclusão da análise técnica dos documentos exigidos; o aceite, pelo concedente, do processo licitatório realizado pelo conveniente; o depósito da contrapartida. **Para a liberação das parcelas seguintes**, além das condições citadas, **exige-se que as parcelas anteriores contem com, pelo menos, 70% de execução financeira** em consonância com o plano de trabalho pactuado (art. 68, §4º da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

O depósito da contrapartida também deve observar os prazos previstos no cronograma de desembolso, podendo haver antecipação a critério do conveniente. Para sacar as parcelas de recursos federais, o **conveniente deve comprovar o depósito da contrapartida na conta vinculada** (art. 67, I, “c” da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

O cronograma de desembolso deve estar em consonância com as metas e as etapas de execução do objeto, conforme previsto no plano de trabalho aprovado e pode ser ajustado após a verificação da realização do processo licitatório pelo conveniente (art. 68, §2º da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

No convênio, a utilização efetiva dos recursos da conta vinculada é feita diretamente pelo conveniente ou pela unidade executora, de acordo com as parcelas indicadas no cronograma de desembolso, para o pagamento das despesas previstas no plano de trabalho e no contrato de fornecimento ou execução do objeto.

No CR, no entanto, o saque dos recursos é feito pela mandatária, já que **o recurso federal liberado pelo concedente fica bloqueado na conta vinculada, até o efetivo pagamento das despesas**.

Para efetuar o desbloqueio dos recursos, o conveniente ou o contratado faz medição dos serviços executados e envia solicitação dos recursos à mandatária, que efetua a aferição da medição e verifica os comprovantes enviados – prestação de contas parcial (PCP). Caso exista pendência, a mandatária solicita ao contratado a retificação ou a complementação. Caso contrário, solicita o depósito da contrapartida e, logo depois, desbloqueia o valor total da parcela do ajuste, formado por parcela dos recursos federais transferidos e pela contrapartida correspondente.

5.2 VETOS À EXECUÇÃO DA TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DA UNIÃO

No termo de convênio ou CR assinado, consta, além das vedações à celebração do instrumento, lista de vedações aplicadas às fases de execução e prestação de contas, destacando (art. 44 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023) as de:

- realizar despesa em data anterior à vigência do instrumento;
- no caso de obras e serviços de engenharia, iniciar a execução do objeto antes da emissão da autorização de início de obra, exceto quando se referir aos recursos para atender às despesas de que trata o artigo 25;
- alterar o objeto do convênio ou do contrato de repasse, exceto para:
 - > ampliação do objeto pactuado ou redução, ou exclusão de meta ou etapa, desde que não se desconfigure a natureza do objeto e não haja prejuízo da fruição ou da funcionalidade do objeto (item incluído pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU N° 29, de 22 de maio de 2024);
 - > alteração do local de execução do objeto, desde que, no caso de obras, não tenha sido iniciada a execução física (item incluído pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU N° 29, de 22 de maio de 2024);
- utilizar, ainda que em caráter emergencial, os recursos para finalidade diversa da estabelecida no instrumento;

- reformular os projetos básicos das obras e dos serviços de engenharia previamente aprovados pelo concedente ou pela mandatária, exceto para ampliação do objeto pactuado, redução ou exclusão de metas ou etapas, desde que não se cause prejuízo da fruição ou da funcionalidade do objeto;
- reformular os projetos básicos das obras e dos serviços de engenharia, exceto para:
 - > ampliação do objeto pactuado, redução ou exclusão de metas ou etapas, desde que não se cause prejuízo da fruição ou da funcionalidade do objeto e que não se desconfigure a natureza do objeto;
 - > alteração do local de intervenção aprovada pelo concedente ou pela mandatária, desde que seja previamente ao início da execução física da obra;
- realizar despesas com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, exceto no que se refere às multas e aos juros, se decorrentes de atraso na transferência de recursos pelo concedente ou pela mandatária e desde que os prazos para pagamento e os percentuais sejam os mesmos aplicados no mercado;

- pagar, por qualquer título, a empresas privadas que tenham, em seu quadro societário, servidor público da ativa ou empregado de empresa pública, ou de sociedade de economia mista, aos partícipes, por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados;
- realizar quaisquer despesas descritas no parágrafo único do artigo 21;
- efetuar pagamento em data posterior à vigência do instrumento, salvo se o fato gerador da despesa tenha ocorrido durante a vigência.

Eventuais custos de análise das alterações do objeto originalmente pactuado, se houver, nos casos de contrato de repasse, serão de responsabilidade exclusiva do conveniente (Portaria Conjunta MGI/MF/CGU N° 29, de 22 de maio de 2024).

Destaque-se, também, que eventuais alterações com vistas à ampliação do objeto pactuado ou à redução, ou à exclusão de meta ou etapa, bem como alteração do local de execução do objeto, devem ser previamente aprovadas pelo concedente ou pela mandatária.

No caso dos **contratos de repasse, a liberação de recursos é feita mediante autorização de desbloqueio dos recursos federais creditados na conta vinculada**. Na primeira parcela, o conveniente, denominado *contratado*, deve apresentar os documentos da licitação realizada para execução indireta do objeto, abrangendo, no mínimo, todas as metas previstas na primeira etapa do cronograma de desembolso. Exceto no caso de parcela única, o valor do primeiro repasse deve corresponder a, no máximo, 40% do valor total do ajuste. A liberação da primeira parcela fica condicionada, também, ao envio, pela mandatária, e à homologação, pelo concedente, da síntese do projeto aprovado (SPA), que consiste no resumo do projeto da obra e das condições contratadas.

As demais parcelas ficam condicionadas ao envio, pelo contratado, do **relatório de execução**, compatível com o plano de trabalho e o cronograma de desembolso, atestado pelo fiscal do conveniente e registrado na Plataforma Transferegov, além da comprovação da execução financeira (pagamentos efetuados) da parcela anterior. É importante ressaltar que o desbloqueio também depende da comprovação do depósito da contrapartida, exceto na primeira parcela.

Na última parcela, o conveniente deve apresentar o termo de recebimento da obra ou da intervenção. Tanto o conveniente quanto o concedente devem atestar a qualidade dos materiais aplicados e dos serviços realizados de acordo com as especificações técnicas dos projetos

aprovados (art. 78 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023). **O contrato de execução ou fornecimento firmado pelo conveniente deve prever a responsabilidade da empresa contratada pela qualidade dos materiais e dos serviços executados**, incluindo a obrigação de correções necessárias à consecução do objeto.

Se não houver execução financeira em até 365 dias após a liberação da primeira parcela, o concedente deve bloquear a conta-corrente específica do instrumento pelo prazo de até 180 dias e suspender a liberação de recursos para novos instrumentos do conveniente no âmbito do mesmo órgão ou entidade concedente (art. 68, §7º da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

Quando há, no plano de trabalho, previsão de transferência de recursos para elaboração do projeto básico ou do termo de referência, o montante correspondente ao custo desses serviços pode ser liberado após a celebração do instrumento, conforme o cronograma de liberação pactuado entre as partes (art. 25 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

5.3 REVISÃO DO PLANEJAMENTO DA EXECUÇÃO

A execução dos convênios ou dos CR inicia-se, de fato, com a liberação dos recursos pelo concedente, obedecendo ao cronograma de desembolso previsto no plano de trabalho e guardando consonân-

cia com as metas e as fases ou as etapas de execução do objeto. Daí advém a importância de que metas e etapas estejam atreladas a **planejamento consistente e conformes com a capacidade de execução do conveniente**.

Por ser uma fase crítica da TVU, o conveniente deve reavaliar o planejamento, antes de começar a execução, envolvendo as metas, as etapas e os prazos do plano de trabalho e do respectivo cronograma físico e financeiro. Os prazos para a realização da licitação e a celebração do contrato administrativo também devem ser considerados.

Especialmente no caso de obra e serviço, deve-se verificar a compatibilidade dos projetos, dos termos de referência, dos orçamentos, das licenças ambientais e do plano de sustentabilidade e acessibilidade, entre outras exigências.

Regra de ouro na execução da TVU: seguir à risca o planejamento aprovado e as normas de administração financeira e orçamentária, bem como registrar todos os atos da execução na Plataforma Transferegov.

Se o gestor elabora o plano de trabalho de maneira criteriosa, adotando parâmetros corretos, muito provavelmente, consegue executar, a contento, o objeto ajustado. No entanto, é importante atentar para situações que, se não são bem cuidadas, podem provocar problemas.

O gestor pode perceber, por exemplo, ao receber os recursos, que não é possível executar o objeto previsto nos termos propostos no plano de trabalho. Também acontece de o objeto proposto não ser mais prioritário ou as condições para sua execução terem-se modificado, tendo em vista o tempo decorrido entre a apresentação da proposta e a liberação dos recursos. Nessas situações, é comum o gestor usar os recursos de maneira diferente daquela prevista no instrumento de TVU, sem fazer qualquer consulta ao concedente. Ocorre que a **utilização de recursos em finalidade diversa da pactuada é considerada falha de natureza grave e conduz ao julgamento pela irregularidade das contas do responsável**. Sequer o caráter emergencial de uma despesa autoriza o gestor a usar os recursos para outra finalidade.

Nos casos de alterações maiores que demandem reprogramação de metas, prazos e valores, a providência que o conveniente deve tomar é encaminhar a solicitação formal e justificada para o concedente, a fim de renegociar os termos do instrumento de TVU ou plano de trabalho naquilo que não seja exequível, com eventual alteração, redução ou exclusão de meta, sem prejuízo ao aproveitamento da parcela já executada do objeto.

Além disso, é comum ocorrerem atrasos na liberação das parcelas por parte do concedente, em razão de indisponibilidade financeira momentânea e contingenciamento orçamentário. No caso de atraso significativo provocado pelo concedente, pode haver a prorrogação de prazo de ofício (por iniciativa do próprio concedente) ou por solicitação do conveniente, inclusive no caso de suspensão por inexecução, nos termos do artigo 68, §8º, I da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023.

Enfim, o concedente deve estar atento ao vencimento do período de vigência e adotar todas as medidas para que o prazo não expire, sem que tenha tomado todas as providências de sua competência.

5.4 MOVIMENTAÇÃO DA CONTA VINCULADA

A gestão financeira tem importância fundamental na execução do convênio ou do CR e compreende a realização de diversos procedimentos previstos na legislação pertinente.

Antes da liberação dos recursos, o conveniente deve consultar, na Plataforma Transferegov, a situação do processo de abertura da conta bancária, solicitada pelo concedente na fase de celebração do convênio. Quando o sistema informar “conta pendente de regularização”, o gestor deve entregar à agência bancária por ele escolhida a relação de representantes legais autorizados a movimentar a conta-corrente do convênio e a documentação exigida pela instituição bancária.

Após a regularização da conta, o banco envia eletronicamente a relação dos CPF dos representantes legais para a Plataforma Transferegov. A partir desse momento, o gestor pode definir até dois ordenadores de despesa, ou seja, quem realiza a autorização das movimentações financeiras. Para cada TVU, há apenas uma conta vinculada específica.

Os recursos liberados pelo repassador devem ser mantidos e geridos na conta bancária vinculada ao ajuste e só podem ser utilizados para pagamento de despesas que constem no plano de trabalho ou aplicação no mercado financeiro. Logo, não é permitido movimentar recursos do convênio em outras contas do conveniente nem gerenciar recursos de diversos convênios em mesma conta bancária.

ATENÇÃO! A movimentação na conta bancária vinculada consiste no extrato dos créditos e dos débitos efetuados, que devem estar coerentes com os atos administrativos autorizados pelos ordenadores, especialmente com as despesas para execução do objeto pactuado.

Qualquer movimentação sem respaldo na execução física e financeira pode ser questionada **e servir de evidência como uso indevido de recurso público, o que enseja responsabilização dos ordenadores de despesa.**

No CR, os recursos repassados para a conta vinculada ficam bloqueados, e a movimentação é feita pela mandatária a partir da solicitação de saque realizada pelo conveniente. Ao contrário do que ocorre com a conta vinculada do convênio, o contratante (conveniente) não tem autonomia para livre movimentação dos recursos federais depositados na conta vinculada ao CR.

Deve-se ressaltar que, **enquanto não utilizados em sua finalidade, os recursos da TVU devem ser aplicados em caderneta de poupança, fundos de aplicação financeira a curso prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública** (art. 75, §2º da Portaria Conjunta 33/2023). Os rendimentos das aplicações financeiras são, obrigatoriamente, aplicados no objeto do convênio ou do CR, sujeitando-se à mesma prestação de contas dos recursos repassados.

Os rendimentos financeiros da conta vinculada podem ser usados para ampliação ou acréscimo de metas, desde que isso seja justificado e autorizado pelo concedente ou pela mandatária da União (art. 75, §4º, II da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023), e não podem ser computados como contrapartida. Ao final do ajuste, devem

ser devolvidos ao concedente juntamente com o saldo remanescente, observando-se a proporcionalidade do repasse em relação ao total pactuado no instrumento de TVU (art. 95 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

A conta vinculada é preferencialmente isenta de cobrança de tarifas bancárias, mas podem incidir sobre ela tarifas de serviços cobradas pela mandatária por força das condições pactuadas no contrato de prestação de serviços com o concedente. As tarifas de serviços ordinários constam de programação específica ou compõem o valor da transferência.

5.5 CONTEXTO DA CONTRATAÇÃO DE TERCEIRO PARA EXECUÇÃO DA TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DA UNIÃO

A seleção e a contratação de fornecedor de bem e prestador de serviço para execução da TVU, por envolver recursos federais, devem seguir os ritos fixados pelas leis e pelas normas federais que tratam de aspectos gerais e específicos de licitações e contratos administrativos. A lei geral de licitações anterior (Lei 8.666/1993) fornece vasta literatura, doutrina e jurisprudência. A partir dela, surgiram normas específicas, tais como a Lei 10.520/2002, que instituiu a modalidade de pregão, e os Decretos 5.450, de 31 de maio de 2005 e 5.504, de 5 de agosto de 2005, revogados pelo Decreto 10.024/2019, que regulamentou o pregão na forma eletrônica.

O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), instituído por intermédio da Lei 12.462/2011, regulamentada pelo Decreto 7.581, de 11 de outubro de 2011, foi previsto inicialmente para viabilizar a realização de grandes eventos (Copa FIFA 2014 e Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016) e obras de infraestrutura. Também merece destaque o Sistema de Registro de Preços (SRP), previsto no artigo 15 da Lei 8.666/1993, regulamentado pelo Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013, e a criação de sistemas de apoio, bem como a consolidação do atual Portal de Compras do Governo Federal, para cadastramento de fornecedores e realização de cotações de preços e pregões eletrônicos, entre outros recursos.

Cabe mencionar as normas gerais para licitação e contratação de PPP, fixadas pela Lei 11.079/2004, e para consórcios públicos, fixadas na Lei 11.107/2005; o regime de concessões e permissões da prestação de serviços públicos, disposto na Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, estabelecido na Lei 13.303/2016.

Ocorre que o quadro normativo citado sofreu importante modificação a partir da edição da Lei 14.133/2021, que sucedeu a Lei 8.666/1993, tendo sido, por isso, denominada **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. A nova lei geral **entrou em vigor, em 1º/4/2021, revogando** os artigos de 89 a 108 da Lei 8.666/1993, mas **tanto a antiga lei geral quanto a Lei do Pregão e os artigos de 1º a 47-A do RDC permaneceram em vigor, até 31/12/2023**, em

especial, para continuar regendo as licitações, os contratos e as TVU realizados sob a égide dessas normas. O período de transição exigiu cuidado dos gestores e dos operadores jurídicos, para diferenciar a aplicação de cada um.

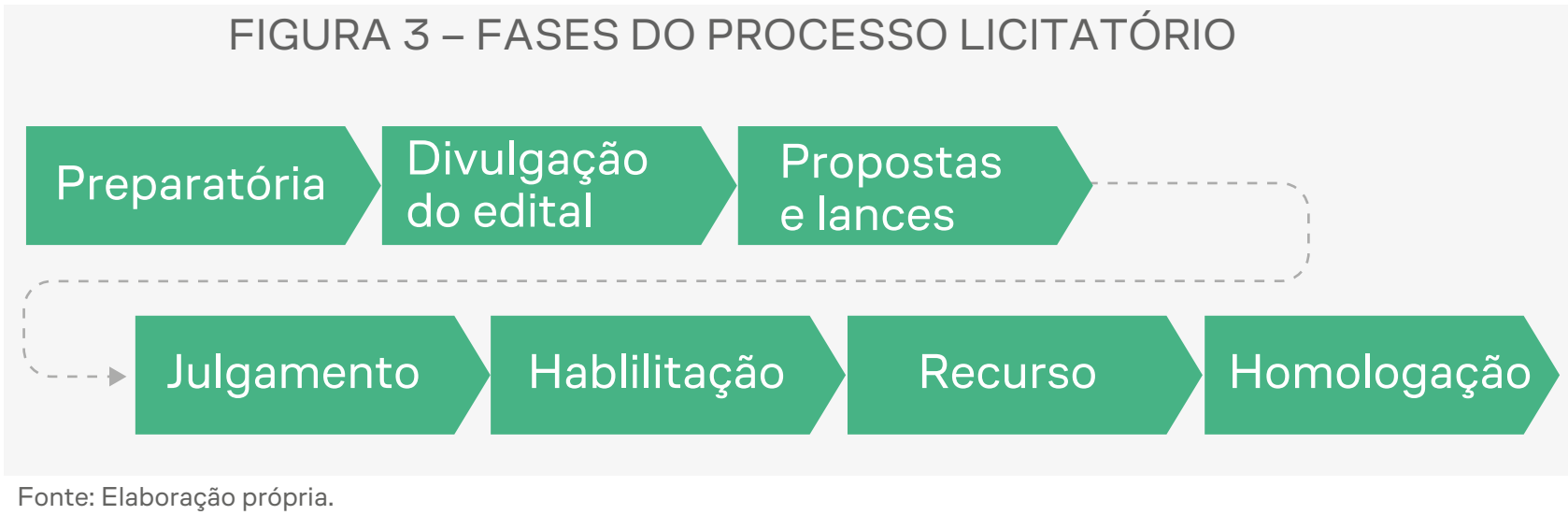
De todo modo, a Nova Lei Geral cuidou de prever sua aplicação às hipóteses previstas na legislação que façam referência expressa à Lei 8.666/1993, à Lei 10.520/2002 e aos artigos de 1º a 47-A da Lei 12.462/2011, de modo a estimular, desde já, sua efetiva aplicação. Destacam-se os artigos 184 e 187 da Lei 14.133/2021, prevendo sua aplicação, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, aos acordos, aos ajustes e a outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da administração pública, na forma estabelecida pelo Poder Executivo federal. Estados, DF e municípios também podem aplicar os regulamentos editados pela União para execução dessa lei.

5.6 VISÃO SISTÊMICA DO PROCESSO DE LICITAÇÃO

A **licitação** é o processo administrativo formal em que a administração pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), interessados na apresentação de proposta para oferecimento de bem e serviço. O objetivo é possibilitar a justa competição com tratamento isonômico e selecionar a proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso. Assim, a licitação atende aos **princípios constitucionais** da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da

publicidade, da eficiência, da probidade, da igualdade, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da competitividade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável (art. 37 da CF/1988).

A licitação também é um **processo de trabalho** que envolve diversos agentes públicos com responsabilidades e competências específicas, como agente, comissão de contratação e equipes de assessoramento jurídico e controle interno, que devem atuar ao longo das **fases do processo licitatório** (arts. 7º a 17 da Lei 14.133/2021) (cf. figura 3).



Além de regras repaginadas, provenientes de normas anteriores e das que ainda surgirão, por ocasião da regulamentação, a Lei 14.133/2021 estabelece novo modelo de governança e gestão da licitação, a começar pela ênfase ao planejamento, incluindo estudos técnicos preliminares e gerenciamento de riscos, a partir, certamente, da experiência acumulada com a aplicação da IN 5/2017, do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que

regulamentou a terceirização de serviços acessórios, de natureza continuada ou por escopo, na administração federal. A IN 5 e a nova lei geral têm, em sua gênese, oportunidades de melhoria reiteradamente apontadas pelo TCU.

A fase preparatória ou de planejamento da licitação é, de fato, decisiva para o sucesso do certame, conforme se viu anteriormente, devendo compor processo administrativo, para abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na seleção e na contratação, em especial (art. 18 da Lei 14.133/2021):

- a necessidade da contratação com base em **estudo técnico preliminar** que caracterize o interesse público envolvido;
- a **definição do objeto** por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
- a definição das **condições de execução e pagamento**, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
- o **orçamento estimado** com as composições dos preços utilizados para sua formação;
- a **minuta do edital e do contrato**, quando necessário, que deve constar como anexo do primeiro;

- o **regime de fornecimento de bens, prestação de serviços ou execução de obras** e serviços de engenharia;
- a **modalidade da licitação, o critério de julgamento e o modo de disputa**, considerando o ciclo de vida do objeto;
- a **motivação para exigência de qualificação** técnica e econômico-financeira, pontuação e julgamento das propostas;
- a **análise dos riscos** que podem comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
- a motivação para o momento de **divulgação do orçamento** de referência.

Cada ente federativo tem desafio peculiar na implementação da nova lei, caso não utilize os parâmetros sinalizados pela IN 5/2017, devendo fazer **o mapeamento e a melhoria de processos**, revisitando atribuições, competências e fluxos de trabalho.

As licitações serão preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização do modo presencial, desde que motivado, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

Em relação às **modalidades de licitação**, acaba a divisão clássica pelo valor estimado, juntamente com a tomada de preços e o convite. A concorrência e o pregão seguem o rito comum das fases indicadas. Concurso e leilão permanecem, e foi criado o diálogo competitivo, para desenvolver alternativas com os possíveis fornecedores de objetos com características inovadoras que necessitem de adaptação ou sejam impossíveis de especificar de forma precisa e suficiente. Podem ser usados os procedimentos auxiliares de credenciamento, pré-qualificação, manifestação de interesse, SRP e registro cadastral (arts. de 28 a 32 e de 78 a 87 da Lei 14.133/2021).

O planejamento de compras exige cuidados diferentes em relação à contratação de obras e serviços. Para objetos comuns e padronizados, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais de mercado, deve-se usar o pregão. Para bens e serviços especiais, heterogêneos e complexos, usa-se a concorrência. A execução indireta de obras pode ser pelo regime de: empreitada por preço global; empreitada por preço unitário; empreitada integral; contratação por tarefa; contratação integrada; contratação semi-integrada; fornecimento e prestação de serviço associado. A execução da obra depende do projeto executivo, exceto nas contratações integradas e em obras comuns, desde que devidamente justificado (arts. de 40 a 50 da Lei 14.133/2021).

Ao final da fase preparatória, o processo segue para o órgão de assessoramento jurídico, para controle prévio de legalidade e emissão do parecer jurídico, em linguagem simples e compreensível, apreciando todos os elementos indispensáveis à contratação. A autoridade competente (agente público dotado de poder de decisão) determina a divulgação do edital, cujo extrato deve ser publicado no DO da União, do estado, do DF ou do município e em jornal de grande circulação. O inteiro teor do edital, com os anexos, também deve ser publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) (arts. 53, 54 e de 174 a 176 da Lei 14.133/2021).

O órgão de assessoramento jurídico também realiza controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, adesões a atas de registro de preços e outros ajustes, bem como de seus termos aditivos.

Iniciada a execução da licitação, com a publicação do edital, ocorre a apresentação de propostas e lances de acordo com os prazos mínimos fixados no artigo 55 da Lei 14.133/2021, o tipo de objeto e os critérios de julgamento do artigo 33, que podem ser por: menor preço, maior desconto, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior lance ou maior retorno econômico. Como já conhecido na sistemática do pregão, o modo de disputa pode ser aberto, com

lances públicos e sucessivos, ou fechado, quando a proposta fica em sigilo, até a hora de divulgação.

As regras para julgamento das propostas já são conhecidas, a exemplo da desclassificação no caso de vícios insanáveis, não observância ao edital e preços inexequíveis, além da previsão de critérios de preferência, desempate e aceitabilidade de preços, especialmente para obras e serviços de engenharia. No caso de obra, após o julgamento, o licitante vencedor deve apresentar novas planilhas com a indicação de quantitativos e custos unitários e o detalhamento das bonificações e das despesas indiretas (BDI) e dos encargos sociais (ES), com valores adequados ao valor final da proposta vencedora (arts. de 59 a 61 da Lei 14.133/2021).

A habilitação é a fase em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes, para demonstrar a capacidade do licitante (que oferece proposta) de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira. A nova lei de licitações instituiu como padrão a inversão das fases típicas da Lei 8.666/1993 com a habilitação após o julgamento das propostas, seguindo o rito bem-sucedido do pregão e do RDC. Deste modo, é exigida a apresentação dos documentos de habilitação apenas do licitante vencedor, podendo ser solicitada aos demais a declaração de que atendem os requisitos. A habilitação pode anteceder a apresentação de propostas mediante ato motivado, caso a ser destacado no edital (arts. de 62 a 71 da Lei 14.133/2021).

Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório é encaminhado à autoridade superior, para eventual saneamento de irregularidades; revogação por motivo de conveniência e oportunidade; anulação de ofício ou por provocação, diante de ilegalidade insanável; adjudicação do objeto ao licitante vencedor; homologação da licitação, encerrando o respectivo processo (art. 71 da Lei 14.133/2021).

5.7 CONTRATAÇÃO DIRETA – INEXIGIBILIDADE E DISPENSA DE LICITAÇÃO

Licitar é regra, mas a contratação direta é permitida em alguns casos de inexigibilidade e dispensa de licitação. Nessas situações, o processo administrativo deve conter a razão de escolha do contratado, a comprovação de que preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária e a justificativa do preço, sendo instruído com pareceres técnico e jurídico pertinentes e autorização do responsável competente, sem prejuízo à publicação do ato e do extrato do contrato. Na hipótese de contratação direta indevida, com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público respondem solidariamente pelo dano ao erário, sem prejuízo às sanções legais cabíveis e às penas por crimes em licitações e contratos, inseridos no Código Penal (arts. de 72 a 75 e de 177 a 180 da Lei 14.133/2021).

A licitação é inexigível quando for inviável a competição, como nos casos de fornecedor exclusivo, contratação de profissional do se-

tor artístico (acerca deste tipo de contratação, conferir as decisões do TCU proferidas por meio dos Acórdãos 5.180/2020, 22/2021, 8.493/2021, 1.341/2022 e 3.991/2023, todos da Segunda Câmara) e serviços técnicos especializados, de natureza predominantemente intelectual, com empresas ou profissionais de notória especialização, vetados os serviços de publicidade e divulgação. A notoriedade decorre do conceito que o profissional ou a empresa contêm, do desempenho anterior, de estudos, de experiência, de publicações, de organização, de aparelhamento e de outros requisitos relacionados com suas atividades que permitem inferir o trabalho ser essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato. A exclusão do termo “singularidade”, previsto na Lei 8.666/1993, buscou deixar claro que não se trata de serviço único, tampouco complexo ou exclusivo, mas, sim, que demanda do seu executor conhecimento, habilidade e aptidão específicos, adequados e comprováveis, de tal modo que a inviabilidade de comparação advém da técnica pessoal e da experiência profissional (art. 74 da Lei 14.133/2021).

É inexigível a licitação, também, quando o objeto puder ser contratado por meio de credenciamento, na aquisição ou na locação de imóvel cujas características de instalações e localização tornem sua escolha necessária. Atenção: a licitação para a execução de obra é exigível, mas a contratação da fiscalização, do gerenciamento, do controle de qualidade, da análise e do monitoramento de parâmetros específicos de obra e do meio ambiente pode ser inexigível. É dispensável a licitação para: (i) obra abaixo de R\$ 100 mil e servi-

ço ou compra abaixo de R\$ 50 mil; (ii) quando houver licitação realizada há menos de um ano, considerada deserta sem proposta válida ou com preços superiores aos praticados no mercado; (iii) quando o objeto se enquadrar nas situações previstas no artigo 75, IV, da Lei 14.133/2021, a exemplo de: emergência e calamidade; componente de manutenção de equipamento do fornecedor original; produto de pesquisa; transferência de tecnologia; bem e serviço prestado por entidade pública; produto perecível; coleta, processamento e comercialização de resíduo sólido urbano reciclável ou reutilizável em área com sistema de coleta seletiva de lixo, realizada por associações ou cooperativas formadas exclusivamente de pessoas físicas de baixa renda.

5.8 CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A celebração do contrato administrativo para compra, execução de obra, prestação de serviço, alienação e locação deve ser precedida de licitação, ressalvadas as hipóteses de dispensa e inexigibilidade. O contrato deve estabelecer, com clareza e precisão, as partes e seus representantes, a legislação aplicável, a finalidade, o ato que o autorizou com o respectivo processo e as condições para sua execução, expressas em cláusulas, definindo direitos, obrigações e responsabilidades das partes em conformidade com os termos da licitação ou do ato que autorizou a contratação direta e a respectiva proposta. Os contratos são juntados ao processo administrativo que os originou e devem ser mantidos à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, além do PNCP.

As cláusulas contratuais devem conter as seguintes especificações (arts. de 89 a 95 da Lei 14.133/2021):

- definição exata e perfeita do objeto contratado com seus elementos característicos;
- vinculação ao edital ou a o ato que autorizou a contratação direta, bem como à respectiva proposta;
- regime de execução ou forma de fornecimento;
- preço e condições de pagamento, critério de atualização e data-base e periodicidade de reajustamento;
- critério e periodicidade de medição, quando for o caso, e prazo de liquidação e pagamento;
- prazo da etapa de execução, conclusão, entrega e recebimento definitivo do objeto;
- matriz de risco, quando for o caso;
- garantia oferecida para assegurar a plena execução, quando exigida;

- prazo de garantia mínima para o objeto e condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- penalidade cabível, valor e base de cálculo de multas e casos de extinção;
- modelo de gestão do contrato.

A administração pública tem prerrogativas para modificar ou extinguir o contrato, respeitados os direitos do contratado; fiscalizar sua execução; aplicar sanções motivadas por inexecução total ou parcial; interferir na execução em situações de risco, rescisão ou apuração de responsabilidades (arts. 104 e de 155 a 163 da Lei 14.133/2021).

A nova lei geral dedicou especial atenção à pactuação de riscos, de modo que o contrato pode identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e prever matriz de alocação de riscos com indicação daqueles a ser assumidos pelo contratante ou pelo contratado. Outra inovação importante foi a previsão de controle preventivo, inclusive, mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, para a contínua e permanente gestão dos riscos. Estão previstas as seguintes linhas de defesa: (i) servidores, agentes de licitação e autoridades da estrutura de governança; (ii) unidades de assessoramento jurídico e controle interno; (iii) órgão central de controle interno e tribunal de contas (arts. 103 e de 169 a 173 da Lei 14.133/2021).

ATENÇÃO! Os contratos celebrados à conta dos recursos de TVU devem conter cláusula que obrigue o contratado a conceder aos servidores dos órgãos e das entidades públicas concedentes e dos órgãos de controle interno e externo o livre acesso aos documentos e aos registros contábeis da empresa referentes ao objeto contratado.

Por fim, cabe destacar que a nova lei previu a obrigação de os tribunais de contas, por meio de suas escolas, promoverem eventos de capacitação para servidores e agentes de contratação, a fim de que possam desempenhar as funções essenciais à execução da Lei. O TCU já vem cumprindo a nova lei geral mesmo antes de sua edição, ao promover eventos e ações de capacitação para servidores públicos designados para desempenho das funções ligadas à licitação e à contratação.

5.9 FALHAS FREQUENTES VERIFICADAS PELO TCU NA LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE TERCEIROS

Apesar de a jurisprudência ser predominantemente fundada nas normas vigentes antes do advento da Lei 14.133/2021, as orientações exaradas permanecem hábeis para sinalizar oportunidades de melhoria no processo de licitação ou contratação direta, bem como nos contratos administrativos deles derivados. A seguir, estão listados os principais pontos de controle a ser observados em processos licitatórios.

FALTA DE PLANEJAMENTO DA LICITAÇÃO (ESTUDO DE VIABILIDADE, PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA, MODALIDADE E PROJETO BÁSICO)

- A realização da fase interna da licitação é condição prévia essencial à contratação, inclusive, nos casos de dispensa ou inexigibilidade. A contratação sempre deve ser precedida do diagnóstico de sua necessidade e motivada (Acórdão 2.684/2008- TCU-Plenário | relator Ubiratan Aguiar).
- O fiel cumprimento aos artigos 38, *caput* e incisos, e 40, § 1º, da Lei 8.666/1993, relativos à regular autuação e à constituição dos processos licitatórios, deve ser observado (Acórdão 1.705/2003-TCU-Plenário | relator Marcos Bemquerer).
- Os processos licitatórios e os de contratação direta nos quais tenha sido feita a “opção por licitar ou contratar” (art. 191 da Lei 14.133/2021) pelo regime anterior (Lei 8.666/1993, Lei 10.520/2002 e arts. de 1º a 47-A da Lei 12.462/2011), até 31/3/2023, podem ter seus procedimentos continuados com fulcro na legislação pretérita, desde que a publicação do edital ocorra até 31/12/2023. A expressão legal “opção por licitar ou contratar” contempla a manifestação da autoridade competente, optando expressamente pela aplicação do regime anterior ainda na fase interna, em processo administrativo já instaurado. Os processos que não se enquadram nessas diretrizes devem observar, com exclusividade, os comandos contidos na Lei 14.133/2021. (Acórdão 507/2023-TCU-Plenário | relator Augusto Nardes).
- No caso de contratação de serviços de natureza continuada, deve ser adotada modalidade de licitação ampla, compatível com o valor global do contrato, incluindo-se as possíveis prorrogações previstas (Acórdão 1.482/2005-TCU-2ª Câmara | relator Walton Alencar Rodrigues).
- Nas contratações de serviços terceirizados de impressão (*outsourcing*), a administração deve comprovar, nos autos do procedimento, que a solução eleita para o modelo de contratação é aquela que efetivamente atende à demanda da entidade com o menor custo, entre os modelos de remuneração possíveis (por página, por franquía ou híbrido) (Acórdão 1.297/2015-TCU- Plenário | relator Bruno Dantas).
- Na licitação para aquisição de produto de merenda escolar, argumentos, como limitação de espaço para estocagem de alimentos e prazo de validade de produtos perecíveis, não impedem que seja utilizada a correta modalidade de licitação, desde que seja realizada a elaboração de cronograma de fornecimento, que deve integrar o instrumento convocatório do certame (Acórdão 2.109/2011-TCU- Plenário | relator André de Carvalho).

- As obras e o serviço só podem ser licitados quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das respectivas obrigações no exercício financeiro em curso (Acórdão 4.910/2013-TCU-2ª Câmara | relator Marcos Bemquerer).
- Em licitações para aquisição de equipamentos, havendo, no mercado, diversos modelos que atendam às necessidades da administração, deve o órgão licitante identificar um conjunto representativo desses modelos, antes de elaborar as especificações técnicas e a cotação de preços, de modo a evitar o direcionamento do certame para marca ou modelo específicos e a caracterizar a realização de ampla pesquisa de mercado (Acórdão 214/2020-TCU-Plenário | relator Aroldo Cedraz).
- O plano de trabalho referente à contratação de serviço terceirizado deve preceder o processo licitatório e conter justificativa da necessidade do serviço e relação entre demanda prevista e quantidade de serviço a ser contratada. Também deve demonstrar os resultados a ser alcançados em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis, conforme dispõe o artigo 2º do Decreto 2.271, de 7 de julho de 1997 (Acórdão 670/2008-TCU-Plenário | relator Benjamin Zymler).
- O projeto básico é elemento indispensável à deflagração de procedimento licitatório (Acórdão 2.346/2007-TCU-Plenário | relator Augusto Nardes).
- Independentemente do regime adotado, se for a empreitada por preço unitário ou global, o projeto básico elaborado pela administração deve conter elementos necessários e suficientes com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou serviços objeto da licitação, de forma a possibilitar a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução (Acórdão 707/2014-TCU-Plenário | relator Benjamin Zymler).
- A atualidade do projeto básico é, antes de qualquer exigência legal, uma questão de lógica, porque a administração tem o dever de assegurar que o objeto almejado seja definido em parâmetros e elementos que traduzam fielmente sua adequação e composição, de modo a evitar a apresentação de propostas com base em realidade que não mais exista e a necessidade de termos aditivos que descaracterizem o objeto licitado (Acórdão 1.169/2013-TCU-Plenário | relatora Ana Arraes).

FALHA NA PESQUISA DE PREÇOS REFERENCIAIS NO MERCADO PARA ESTIMATIVA DO VALOR DA LICITAÇÃO E ACEITABILIDADE DE PREÇOS

- A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo de licitação promovida por empresa estatal não deve restringir-se a cotações realizadas com potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações similares realizadas por outras estatais, a fim de observar-se o princípio da economicidade e evitar operações com sobrepreço (art. 31, *caput*, da Lei 13.303/2016) (Acórdão 2.704/2021-TCU- Plenário | relator Augusto Sherman).
- A pesquisa de preços para aquisição de bem e contratação de serviço, em geral, deve ser baseada em “cesta de preços”, devendo-se dar preferência a preços praticados no âmbito da administração pública, oriundos de outros certames. A pesquisa de preços feita exclusivamente com fornecedores deve ser utilizada em último caso, na ausência de preços obtidos em contratações públicas anteriores ou cestas de preços referenciais, como dispõe a IN Seges-ME 73/2020 (Acórdão 1.875/2021-TCU-Plenário | relator Raimundo Carreiro).
- É vetada a fixação de remuneração mínima de mão de obra no edital quando o serviço prestado pelo contratado deva ser medido e pago por resultado (Acórdão 3.260/2020-TCU-Plenário | relator André de Carvalho).
- É possível exigir piso salarial mínimo acima daquele estabelecido em convenção coletiva de trabalho, desde que o gestor comprove os patamares fixados no edital da licitação serem compatíveis com os preços pagos pelo mercado para serviços com tarefas de complexidade similar (Acórdão 5.279/2020-TCU-1ª Câmara | relator Walton Alencar Rodrigues).
- É ilegal estabelecer faixa de variação em relação a preços de referência como critério de aceitabilidade de preço global, pois ofende o disposto no artigo 40, X, da Lei 8.666/1993 (Acórdão 363/2020-TCU-Plenário | relator Augusto Sherman).
- Os sistemas oficiais de referência da administração pública reproduzem os preços de mercado e, por gozarem de presunção de veracidade, devem ter precedência em relação à utilização de cotações efetuadas diretamente com empresas que atuam no mercado (Acórdão 452/2019- TCU-Plenário | relator Marcos Bemquerer).
- Admite-se na contratação por posto de serviço a fixação de salário em valor superior ao piso estabelecido em convenção coletiva de trabalho, desde que observados os seguintes requisitos:

- > justificativa técnica de que o serviço demanda, por suas características e particularidades, execução por profissional com nível de qualificação acima da média;
- > realização de pesquisa de preços, demonstrando a compatibilidade com os valores de mercado para contratações similares, ou seja, comprovação de que, no mercado, existe tal distinção salarial em função da qualificação do trabalhador (Acórdão 1.097/2019-TCU-Plenário | relator Bruno Dantas).
- Em licitações regidas pela Lei 8.666/1993, o valor orçado não se confunde com o preço máximo, a menos que o instrumento convocatório estabeleça tal condição. Não sendo estabelecida, a contratação por preço superior ao orçado deve ser justificada (Acórdão 1.549/2017-TCU-Plenário | relator José Mucio Monteiro).

FALHA NA DIVULGAÇÃO DA LICITAÇÃO OU NA PUBLICAÇÃO DO EDITAL

- A alteração de cláusula editalícia, capaz de afetar a formulação das propostas das licitantes sem a republicação do edital e a reabertura dos prazos para apresentação de novas propostas, ofende os princípios da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia (Acórdão 2.032/2021-TCU-Plenário | relator Raimundo Carreiro).

- Ressalvada a modalidade *pregão*, deve ser anexado ao instrumento convocatório o orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários (Acórdão 2.183/2008-TCU-Plenário | relator André de Carvalho).
- A publicidade dos pregões, na forma eletrônica, deve ser veiculada, conforme o caso, no DOU, em jornal de grande circulação regional ou nacional e por meio eletrônico, na internet (Acórdão 1.925/2006-TCU-Plenário | relator Augusto Nardes).
- Deve-se avaliar a possibilidade de adoção, na contratação de maior vulto, de medidas que ampliem a divulgação do certame licitatório e, por conseguinte, sua competitividade, de modo que acudam o maior número de interessados possíveis, não se restringindo à utilização das normas atinentes à modalidade *convite*, especialmente quanto ao número mínimo de convidados (Acórdão 1.126/2009-TCU-Plenário | relator Benjamin Zymler).
- A administração está obrigada a fornecer, junto com o edital, as informações e os elementos necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total conhecimento do objeto da licitação (Acórdão 1.458/2008-TCU- 2ª Câmara | relator André de Carvalho).

- Deve ocorrer a republicação do instrumento convocatório, quando a supressão de exigência do edital puder alterar a formulação das propostas das licitantes interessadas (Acórdão 2.179/2011-TCU-Plenário | relator Weder de Oliveira).

IMPRECISÃO DO EDITAL SEM DEFINIÇÃO CLARA DO OBJETO LICITADO E DOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO

- No planejamento de aquisição de equipamentos, a administração deve identificar um conjunto representativo dos diversos modelos existentes no mercado que atendam completamente suas necessidades, antes de elaborar as especificações técnicas e fazer a cotação de preços, de modo a caracterizar a realização de ampla pesquisa de mercado e evitar o direcionamento do certame para modelo específico, pela inserção, no edital, de características atípicas (Acórdão 2.829/2015-TCU-Plenário | relator Bruno Dantas).
- A administração deve incluir, nos quesitos de pontuação, somente as especificações necessárias à exata avaliação da proposta, aduzindo justificativas e fundamentação técnica quando o detalhamento das especificações se fizer necessário (Acórdão 1.094/2004-TCU-Plenário | relator Augusto Sherman).

- A redação do edital deve ser clara e objetiva, de forma a evitar erros ou contradições que obstem seu entendimento, levem a interpretações equivocadas ou dificultem a compreensão dos licitantes quanto às condições estabelecidas (Acórdão 2.441/2017-TCU-Plenário | relator Aroldo Cedraz).
- Os critérios de reajustamento de preços contratuais devem ser claramente definidos no edital da licitação (Acórdão 1.172/2012-TCU-Plenário | relator José Mucio Monteiro).
- Deve constar do edital da licitação a metodologia de mensuração de serviços e resultados, inclusive os critérios de controle e remuneração dos serviços executados, devendo, sempre que possível, a contratação pautar-se em resultados a ser atingidos (Acórdão 786/2006-TCU- Plenário | relator Augusto Sherman).
- A administração é obrigada a exercitar o controle de legalidade do ato convocatório da licitação, especialmente quando provocada por qualquer pessoa, dentro dos prazos previstos em lei (Acórdão 34/2004-TCU-Plenário | relator Marcos Bemquerer).

EXIGÊNCIA EXORBITANTE NO EDITAL, RESTRINGINDO O CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME

- É dever do responsável por conduzir licitação no âmbito da administração, a partir de impugnação ao edital, apontando a existência de cláusulas restritivas à competitividade do certame, realizar a revisão criteriosa dessas cláusulas, ainda que a impugnação não seja conhecida, sob pena de violação do princípio da autotutela. (Acórdão 1.014/2023-TCU-Plenário | relator Jorge Oliveira).
- O edital não deve conter exigência em relação ao fabricante do produto a ser adquirido, tampouco acerca de seu relacionamento com a empresa proponente, mas, sim, sobre o objeto licitado e a pessoa jurídica a ser contratada, na forma de requisitos técnicos obrigatórios e critérios de habilitação e qualificação (Acórdão 2.406/2015-TCU-2ª Câmara | relatora Ana Arraes).
- A inclusão de cláusula de antecipação de pagamento fundamentada no artigo 40, XIV, “d”, da Lei 8.666/1993 deve ser precedida de estudos que comprovem sua real necessidade e economicidade para a administração pública (Acórdão 1.826/2017-TCU-Plenário | relator Vital do Rêgo).
- É restritiva a cláusula que faz exigência de potência mínima de equipamento, quando há, no mercado, outros com potência inferior que atenderiam às necessidades da administração (Acórdão 623/2012-TCU-1ª Câmara | relator José Mucio Monteiro).
- A administração deve incluir, nos quesitos de pontuação, somente, as especificações necessárias à exata avaliação da proposta, aduzindo justificativas e fundamentação técnica, quando o detalhamento das especificações se fizer necessário (Acórdão 1.094/2004-TCU-Plenário | relator Augusto Sherman).
- Na contratação de prestador de serviço terceirizado não abrangido por convenção coletiva de trabalho, é indevida a fixação de salário pelo edital, consistindo em mera estimativa o valor constante do orçamento de referência e não sendo permitida a desclassificação, por cotar salário inferior ao estimado (Acórdão 9.847/2021-TCU-1ª Câmara | relator Weder de Oliveira).
- No edital de licitação, não devem constar obrigações alheias à relação jurídica entre o órgão contratante e a futura contratada, a exemplo da exigência, para prestação de serviços de gerenciamento, controle e fornecimento de combustível, de alvarás dos postos da rede credenciada (Acórdão 1.498/2020-TCU-Plenário | relator Raimundo Carreiro).

- A presença de sócios comuns entre todas as licitantes compromete a competitividade do certame, porquanto não estimula a real disputa entre as participantes, tampouco assegura o sigilo das propostas ofertadas. Nesses casos, observa-se a prevalência do interesse do grupo societário em detrimento dos interesses isolados de cada participante, afastando a efetiva disputa entre as empresas (Acórdão 2.502/2010-TCU-Plenário | relator Marcos Bemquerer).

IRREGULARIDADE NOS CRITÉRIOS DE HABILITAÇÃO

- O veto à inclusão de novo documento, previsto nos artigos 43, § 3º, da Lei 8.666/1993 e 64 da Lei 14.133/2021, não alcança documento destinado a atestar condição de habilitação preexistente à abertura da sessão pública, apresentado em sede de diligência (Acórdão 2.443/2021-TCU-Plenário | relator Augusto Sherman).
- É ilegal a exigência de cadastramento prévio no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf), como condição para participar de procedimento licitatório na modalidade concorrência, por não haver amparo na Lei 8.666/1993 (Acórdão 313/2021-TCU-Plenário | relator Walton Alencar Rodrigues).

- É ilegal e restringe a competitividade do certame licitatório a exigência de proposta de seguro de responsabilidade civil para fins de habilitação, por não estar prevista nos artigos de 27 a 31 da Lei 8.666/1993 (Acórdão 7.806/2018-TCU-2ª Câmara | relator André de Carvalho).
- A exigência de documentos que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira das licitantes, desde que compatíveis com o objeto a ser licitado, não é apenas uma faculdade, mas também uma obrigação da administração, devendo ser essa exigência mínima capaz de assegurar que a empresa contratada esteja apta a fornecer o bem ou o serviço pactuado (Acórdão 891/2018-TCU-Plenário | relator José Mucio Monteiro).
- A prova de regularidade fiscal com a Seguridade Social e o FGTS deve ser exigida de todos a quem o poder público contratar, mesmo que a avença se tenha originado de dispensa ou inexistência de licitação (Acórdão 5.820/2011-TCU- 2ª Câmara | relator André de Carvalho).

CONTRATAÇÃO DIRETA INDEVIDA

- A dispensa de licitação prevista no artigo 75 da Lei 14.133/2021 pode ser utilizada por órgão não vinculado ao Sistema de Serviços Gerais (Sisg) em caráter transitório e excepcional, até que sejam concluídas as medidas necessárias ao efetivo acesso às funcionalidades do PNCP (art. 174 da mencionada lei). Nesse caso, em reforço à transparência e à publicidade necessárias à contratação direta, deve ser utilizado o DOU como mecanismo complementar ao portal digital do órgão, até a efetiva integração entre os sistemas internos e o PNCP (Acórdão 2.458/2021- TCU-Plenário | relator Augusto Nardes).
- No caso de dispensa de licitação, a legislação não impõe regras objetivas quanto à quantidade de empresas chamadas a apresentar proposta e forma de seleção da contratada, mas determina que essa escolha seja justificada (art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993) (Acórdão 2.186/2019- TCU-Plenário | relator Marcos Bemquerer).
- A justificativa do preço em contratação direta (art. 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/1993) deve ser realizada, preferencialmente, mediante: (i) no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo ou justificativa circunstanciada, se não for possível obter essa quantidade mínima;
- (ii) no caso de inexigibilidade, comparação com os preços praticados pelo fornecedor em outras instituições públicas ou privadas (Acórdão 1.565/2015- TCU-Plenário | relator Vital do Rêgo).
- É dever do gestor, mesmo na contratação direta por inexigibilidade de licitação, elaborar orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários do objeto a ser contratado, pois trata-se de documento indispensável à avaliação dos preços propostos (art. 7º, § 2º, II, e § 9º, c/c o art. 26, III, da Lei 8.666/1993) (Acórdão 3.289/2014- TCU-Plenário | relator Walton Alencar Rodrigues).
- A realização de cotação de preços com potenciais prestadores dos serviços demandados, a fim de justificar que os preços contratados estejam compatíveis com os praticados no mercado, afasta a hipótese de inexigibilidade de licitação, por restar caracterizada a viabilidade de competição (Acórdão 2.280/2019-TCU-1ª Câmara | relator Benjamin Zymler).

DIRECIONAMENTO INTENCIONAL DA LICITAÇÃO PARA DETERMINADA EMPRESA OU MARCA

- Permite-se menção a marca de referência no edital, como forma ou parâmetro de qualidade, para facilitar a descrição do objeto, caso em que se deve necessariamente acrescentar expressões do tipo “ou equivalente”, “ou similar”, “ou de melhor qualidade”, podendo a administração exigir que a empresa participante do certame demonstre desempenho, qualidade e produtividade compatíveis com a marca de referência mencionada (Acórdão 808/2019-TCU- Plenário | relator Walton Alencar Rodrigues).
- A restrição quanto à participação de determinada marca em licitação deve ser formal e tecnicamente justificada nos autos do procedimento licitatório (Acórdão 4.476/2016-TCU-2ª Câmara | relatora Ana Arraes).
- A opção pela padronização na aquisição, uma das hipóteses que autorizam a indicação de marca específica, deve ser pautada em critérios objetivos e fundamentada em estudos, laudos, perícias e pareceres que demonstrem as vantagens econômicas e a satisfação do interesse público com a medida (Acórdão 2.829/2015-TCU-Plenário | relator Bruno Dantas).

- Deve-se promover o oportuno lançamento da nova licitação sem exigência de exclusiva certificação pela NBR 15.247, permitindo, assim, a apresentação de certificados emitidos pelas demais entidades credenciadas no Inmetro ou de equivalentes certificados para comprovação da capacidade técnico-operacional da licitante, com o intuito de garantir tanto a necessária competitividade para a subsequente contratação conjunta ou parcelada do aludido serviço de manutenção quanto as cautelas e as salvaguardas estritamente necessárias, para mitigar riscos de manutenção na sala-cofre, em sintonia, entre outros dispositivos, com o artigo 3º, § 1º, I, da Lei 8.666, de 1993 (Acórdão 8.204/2019-TCU-2ª Câmara | relator André de Carvalho).

DIRECIONAMENTO INTENCIONAL DA LICITAÇÃO PARA DETERMINADA EMPRESA, CONLUIO E FRAUDE, COM USO DE PROPOSTAS SIMULADAS OU ACIMA DE MERCADO PELAS OUTRAS CONCORRENTES, OU DE OMISSÃO DE PROPOSTA

- A investigação de empresa, pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), sobre a formação de cartel não interfere no andamento de processo do TCU que examina a ocorrência de conluio entre as mesmas empresas, com intuito de fraudar licitação, porquanto a competência do Tribunal, para apreciar a regularidade da aplicação de recurso federal (art. 70 da Constituição federal), não se confunde com a do

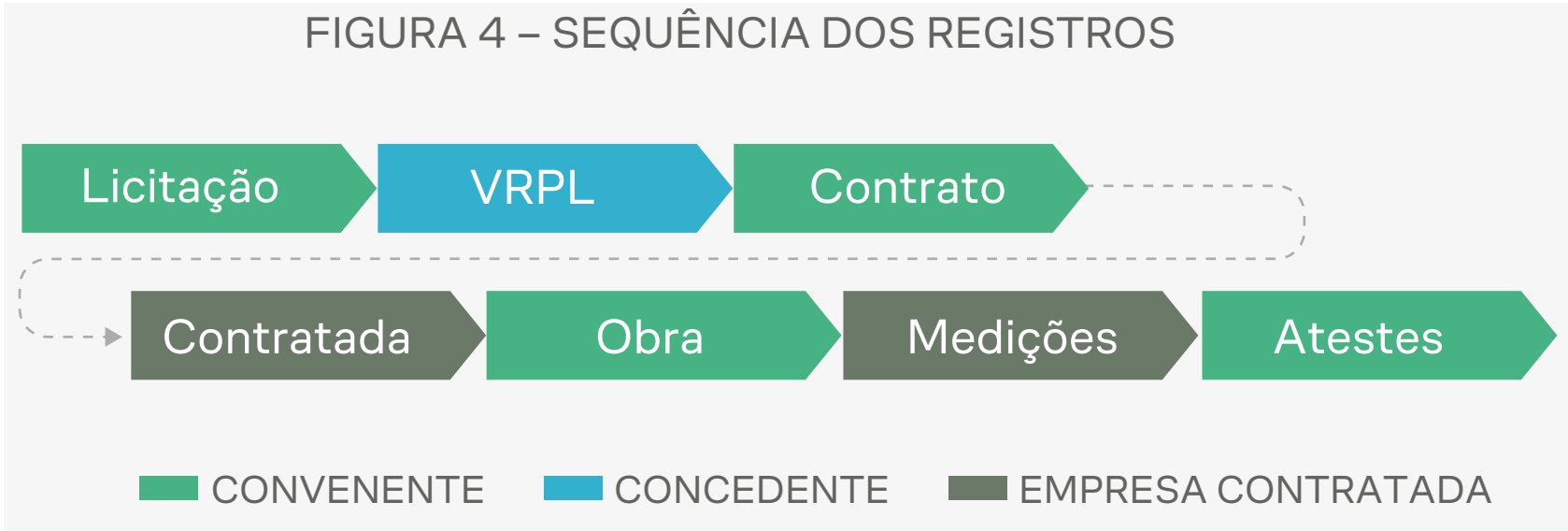
Cade, para apurar infração à ordem econômica (Lei 12.529, de 30 de novembro de 2011) (Acórdão 2.355/2018-TCU-Plenário | relator Benjamin Zymler).

- A caracterização de conluio exige conjunção de indícios vários e coincidentes que apontem para a ocorrência de fraude à licitação, consubstanciada na prática de atos capazes de restringir o caráter competitivo do procedimento licitatório e promover o direcionamento do certame (Acórdão 2.649/2015-TCU-Plenário | relator André de Carvalho).
- Configura comportamento fraudulento conhecido como *coelho*, ensejando declaração de inidoneidade para participar de licitação da administração pública federal, a apresentação, por licitante, de proposta excessivamente baixa em pregão, para induzir outras empresas a desistir de competir, em conluio com a segunda licitante que oferece o segundo melhor lance e que, com a desclassificação intencional da primeira, é contratada por um valor superior àquele que poderia ser obtido em ambiente de ampla concorrência, sem a influência do *coelho* (Acórdão 754/2015-TCU-Plenário | relatora Ana Arraes).
- A existência de fatos que evidenciam a prática de conluio entre licitantes configura fraude à licitação e enseja aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade, para licitar com a administração pública federal nos termos do artigo 46 da Lei 8.443/1992 (Acórdão 478/2016- TCU-Plenário | relator Marcos Bemquerer).
- O TCU pode desconsiderar a personalidade jurídica de empresa contratada, caso fique comprovado ser ela de fachada, com verificação de abuso de direito e dano ao erário ou conluio e prática de atos ilegais ou contrários às normas constitutivas ou regulamentares da empresa, para responsabilizar os sócios de direito ou de fato (Acórdão 6.107/2017-TCU-1ª Câmara | relator Bruno Dantas).

5.10 EXECUÇÃO DA TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DA UNIÃO E DO CONTRATO ADMINISTRATIVO

A execução do contrato administrativo confunde-se com a própria execução da TVU, já que, geralmente, o objeto da transferência é obtido a partir do fornecimento ou da prestação de serviço pelo terceiro contratado. Como já abordado em tópico anterior, a execução financeira do convênio ou do CR começa com a liberação dos recursos por parte do concedente, mas a execução física do objeto inicia-se com a licitação e a contratação do terceiro que irá fornecer o bem ou executar o serviço previsto no plano de trabalho.

Os atos relativos à execução da TVU são realizados na Plataforma Transferegov.br tanto pelo concedente (ou pela mandatária) quanto pelo convenente (ou pela unidade executora). A Verificação do Resultado do Processo Licitatório (VRPL) é feita em duas etapas: envio do processo licitatório pelo convenente; aceite do processo licitatório pelo concedente. Após a pactuação do contrato administrativo de execução ou fornecimento – CTEF (art. 10, XIV da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023), o convenente faz o registro do processo de execução com os respectivos instrumentos contratuais, e a empresa contratada faz o cadastro na Plataforma Transferegov. Para melhor transparência, controle e integridade dos dados, a Plataforma Transferegov permite o registro do acompanhamento da obra, desde os responsáveis técnicos (pela execução e pela fiscalização) com a respectiva ART e os documentos complementares (como a ordem de serviço), passando pela inclusão das medições do contrato associadas às submetas e aos eventos do projeto básico, até o ateste das medições pelo convenente. Confira a sequência dos registros na figura 4, abaixo.



Fonte: Elaboração própria.

ATENÇÃO! Na Plataforma Transferegov.br, a prestação de contas dos recursos repassados é realizada concomitantemente com a execução do convênio ou do CR, a partir dos registros feitos na fase de execução. Daí, advém a importância de incluir os dados e os documentos relativos ao processo de compras ou contratação, os contratos administrativos, a liquidação e o pagamento das despesas, a movimentação da conta vinculada e os relatórios de execução físico-financeira.

5.11 EXECUÇÃO DAS DESPESAS

A despesa da TVU é executada mediante a liquidação do empenho indicado no respectivo instrumento e a consequente emissão da OB de transferência dos valores financeiros da conta única do Tesouro Nacional para a conta bancária vinculada ao ajuste. As despesas com a execução do objeto da TVU correm à conta de recursos alocados nos orçamentos dos partícipes, de modo que a movimentação é despesa para o concedente, à conta do seu orçamento, mas também é receita (de transferências intergovernamentais) para o ente público convenente, a qual é destinada, juntamente com a contrapartida financeira, ao pagamento das despesas previstas no instrumento de TVU e, por conseguinte, no contrato administrativo de execução ou fornecimento (CTEF).

Os pagamentos do CTEF são feitos mediante os estágios da despesa pública: empenho, liquidação e pagamento. O empenho é o comprometimento de verba orçamentária, para fazer face à despesa; é ato formal, praticado pela autoridade competente, ou seja, o ordenador de despesas, que cria ao órgão emitente a obrigação de pagamento futuro, que pode ou não se concretizar. A liquidação consiste na verificação do direito do credor de receber o valor empenhado ou parte dele; é nesta fase que a despesa é executada a partir das medições de serviços, das notas fiscais de entrega de material, dos recibos de prestação de serviços etc. A partir da comprovação física do recebimento do bem adquirido ou da efetiva prestação do serviço contratado é que o gestor procede ao pagamento, que é o estágio final da despesa, por meio da OB, no valor correspondente ao produto ou ao serviço entregue e atestado. As despesas empenhadas e não pagas até 31/12 são inscritas em restos a pagar (arts. 36 e de 58 a 64 da Lei 4.320/1964).

Os pagamentos devem ser feitos, exclusivamente, mediante crédito em conta bancária dos fornecedores e dos prestadores de serviços. É facultada a dispensa desse procedimento nos seguintes casos: por ato da autoridade máxima do concedente; na execução do objeto por regime direto (executado pelo próprio conveniente); no ressarcimento ao conveniente por pagamentos realizados às próprias custas, decorrentes de atrasos no repasse, além da contrapartida. Nesses casos, o crédito pode ser realizado em conta-corrente

de titularidade do próprio conveniente, devendo ser registrado na Plataforma Transferegov o beneficiário final da despesa (art. 76 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

Antes da realização de cada pagamento, o conveniente deve incluir, na Plataforma Transferegov, as informações sobre a destinação dos recursos e a vinculação ao contrato e à meta, a etapa ou a fase do plano de trabalho. Além disso, devem ser incluídas as notas fiscais ou os documentos contábeis que comprovem o pagamento. Admitem-se as seguintes exceções (arts. de 74 a 76 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023):

- pagamento único, no decorrer da vigência do ajuste, por pessoa física que não possua conta bancária mediante mecanismo que permita identificação do beneficiário pelo banco, até o limite de R\$ 1.800,00;
- pagamento de material ou equipamento posto em canteiro de obras, com valor superior a R\$ 10 milhões, desde que seja apresentado pelo conveniente o Termo de Fiel Depositário e a aquisição desse bem constitua etapa específica do plano de trabalho e tenha-se dado por procedimento licitatório distinto ou, no caso de única licitação, o percentual de Bonificação e Despesas Indiretas (BDI) aplicado sobre o bem tenha sido menor que o praticado sobre o serviço de engenharia;

- adiantamento de recursos ao fornecedor, para viabilizar a produção de material ou equipamento especial fora da linha de produção usual, com especificação singular destinada a empreendimento específico, desde que esteja caracterizada a necessidade e haja previsão no edital de licitação e contrato de fornecimento, bem como o fornecedor ou o concedente apresente carta de fiança bancária ou outra garantia no valor do adiantamento pretendido;
- pagamento de material e equipamento postos em canteiro, no caso de convênio firmado com entidade privada sem fins lucrativos, cujo objeto seja a produção de unidades habitacionais amparadas por recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), executadas por regime de administração direta, desde que seja apresentado pelo conveniente o Termo de Fiel Depositário.

Não podem ser feitos pagamentos antecipados aos fornecedores de bens e serviços, salvo em casos admitidos em lei, mediante garantias. Além de correr o risco de não ter o objeto cumprido pelo fornecedor e ser responsabilizado pelo montante pago indevidamente, o gestor fica sujeito à aplicação de multa pelo descumprimento da legislação.

Todos os lançamentos a débito na conta-corrente vinculada ao ajuste devem corresponder a um comprovante de sua regular liquidação, emitido pelo beneficiário ou pelo fornecedor. Em outras palavras, cada débito em conta deve estar suportado por documento comprobatório da execução efetiva da despesa, no mesmo valor, tais como medição, nota fiscal, recibo, autorização de diárias, passagem, folha de pagamento, documento fiscal de importação etc.

Outro cuidado que o gestor deve tomar é o de não realizar pagamento de despesas não previstas no plano de trabalho ou que são expressamente vetadas pela legislação, indicadas em cláusula específica do instrumento de TVU, tais como taxa de administração, taxa bancária, multa, juros ou correção monetária, despesas realizadas em data anterior ou posterior à vigência do instrumento, salvo se o fato gerador da despesa tiver ocorrido durante a vigência do convênio e a despesa seja expressamente autorizada pela autoridade competente do concedente. Se concretizada, a falha pode levar à glosa dos valores e à exigência da sua devolução aos cofres públicos.

Os documentos de comprovação das despesas (medições, notas fiscais, faturas, recibos e outros) devem ser emitidos em nome do conveniente e conter o número do instrumento de TVU (convênio ou CR) e o número do contrato administrativo a que se referir, vinculando os pagamentos efetivados às despesas previstas no ajuste.

5.12 PAGAMENTO DE DESPESA POR MEIO DE ORDEM BANCÁRIA DE TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA

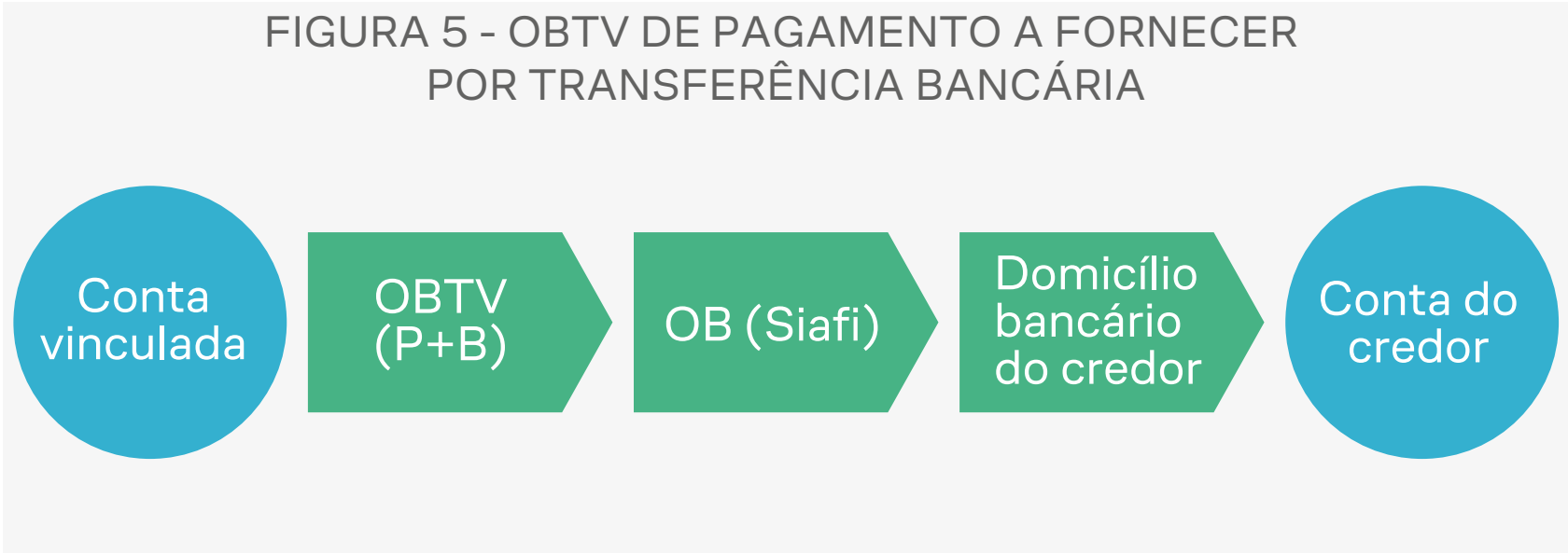
A Ordem de Pagamento de Parcerias (OPP) é a modalidade de pagamento de despesas do convênio, do CR ou do termo de parceria encaminhada virtualmente ao Siafi por intermédio de funcionalidade da Plataforma Transferegov.

A OPP permite ao conveniente realizar o pagamento a fornecedor e prestador de serviço. Para isso, na abertura da conta bancária, o sistema questiona se o convênio vai operar com OPP. Se a opção marcada for *sim*, o conveniente pode pagar o fornecedor por meio da funcionalidade *Pagamento com OPP*.

Ademais, a OPP deve ser autorizada pelo gestor financeiro e pelo ordenador de despesas do conveniente, previamente cadastrados no sistema, a partir do envio da relação de CPF e da respectiva documentação ao banco. O concedente pode ter até dois ordenadores de despesas por instrumento de TVU. Antes de realizar a OPP, o ordenador de despesa deve autorizar o domicílio bancário (banco, agência e conta bancária) de cada credor de transferência e enviar esses dados ao Siafi.

Para pagamento com OPP, o conveniente inclui o documento de liquidação, prepara o pagamento, faz a autorização financeira e envia ao Siafi, que, por sua vez, envia o pagamento para a instituição ban-

cária, para crédito do valor na conta bancária do credor da despesa. O valor da OPP é retirado automaticamente da conta vinculada ao instrumento de TVU, para crédito na conta bancária do credor da despesa objeto do pagamento (cf. figura 5).



Fonte: Elaboração própria.

Além desse tipo de pagamento a fornecedor por transferência bancária, conforme as exceções já vistas, o ordenador de despesas pode emitir a OPP para pagamento a fornecedor no caixa, ou seja, autorizar o saque em espécie, no caixa, para pagamento à pessoa física indicada, mediante sua identificação e de acordo com o limite de R\$ 1.800,00, por única vez, no decorrer da execução do ajuste. Há, também, as opções de OPP para devolução de valores para a conta única do Tesouro Nacional, OPP para o conveniente com a transferência para outra conta-corrente de própria titularidade do conveniente, no caso de ressarcimento por pagamento realizado, além da OPP para aplicação financeira, recolhimento de tributos e câmbio de moedas.

A principal vantagem da sistemática de pagamento por meio de OPP é garantir maior transparência ao processo de execução financeira da TVU, evitando a ocorrência de irregularidades detectadas frequentemente pelo TCU antes da implantação dessa funcionalidade, principalmente o saque em espécie pelo conveniente ou a transferência para outras contas bancárias da sua titularidade.

O saque em espécie ou a transferência para outras contas do conveniente quebra o nexo de causalidade entre a receita (repasses) e os dispêndios incorridos no ajuste (despesas), já que a movimentação bancária não permite rastrear o destino dado aos recursos públicos federais, podendo levar à responsabilização dos agentes públicos que autorizaram a movimentação irregular, como os ordenadores de despesas.

5.13 FALHAS FREQUENTES VERIFICADAS PELO TCU NA EXECUÇÃO

A seguir, estão relacionados os principais pontos de controle a ser observados na execução financeira da TVU, a partir de falhas frequentes verificadas pelo TCU.

SAQUE OU TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DA CONTA VINCULADA PARA OUTRAS CONTAS

- A emissão de cheque nominal à própria entidade beneficiária dos recursos do convênio impede a comprovação do liame causal entre os recursos transferidos e as despesas realizadas (Acórdão 3.287/2017-TCU-2ª Câmara | relator Marcos Bemquerer).
- A movimentação dos recursos em conta-corrente específica, com transferências nominalmente identificadas, são requisitos essenciais à comprovação do nexo de causalidade da execução financeira do convênio. O saque em espécie dos recursos da conta específica do ajuste enseja débito em face da impossibilidade do estabelecimento do nexo de causalidade entre o dispêndio e a despesa efetuada (Acórdão 2.464/2013-TCU-Plenário | relatora Ana Arraes).

- A comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos mediante convênio e outros instrumentos congêneres evidencia-se pela execução física e financeira da avença, acompanhada do nexo de causalidade entre uma e outra (Acórdão 7.139/2020-TCU-2ª Câmara | relator Raimundo Carreiro).
- A transferência de recursos da conta bancária específica do convênio para outra conta-corrente do município impede o estabelecimento do nexo de causalidade entre execução do objeto e aplicação dos recursos federais transferidos (Acórdão 5.710/2020-TCU-2ª Câmara | relator Marcos Bemquerer).
- A mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, recibos, notas fiscais, extratos bancários, de forma que seja possível confirmar determinada obra ser executada com os recursos transferidos (Acórdão 4.482/2020-TCU-2ª Câmara | relator André de Carvalho).
- A realização de saque em espécie diretamente da conta bancária específica não constitui óbice intransponível à comprovação do nexo de causalidade entre receitas e despesas realizadas no convênio. Contudo, nessa situação, torna-se necessária a apresentação de provas que permitam, ainda que indiretamente, demonstrar o destino dos recursos ser realmente aquele previsto na norma ou no ajuste firmado (Acórdão 12.251/2020-TCU-2ª Câmara | relator Raimundo Carreiro).
- A emissão de cheque nominal à própria entidade conveniente e a transferência dos recursos da conta específica do convênio para outra conta impedem a comprovação do nexo causal entre recursos transferidos e despesas realizadas, além de configurar prática vetada pela legislação de regência (Acórdão 7.940/2018-TCU-2ª Câmara | relator Marcos Bemquerer).
- O saque em espécie da totalidade dos recursos da conta específica do convênio enseja débito em face da inexistência do correspondente e necessário nexo causal entre desembolso e despesa efetuada (Acórdão 10.581/2017-TCU-1ª Primeira Câmara | relator Augusto Sherman).
- O pagamento efetuado mediante transferência ou débito autorizado sem a identificação do beneficiário não comprova a boa e regular aplicação dos recursos transferidos pela União mediante convênio (Acórdão 8.955/2017-TCU-2ª Câmara | relator José Mucio Monteiro).

VETOS LEGAIS E USO DE RECURSOS PARA FINALIDADE DIFERENTE DA PREVISTA NO INSTRUMENTO DE TVU

- É responsabilidade do gestor municipal realizar o objeto nos moldes em que foi acordado com o órgão concedente e comprovar que os recursos conveniados foram devidamente aplicados nessa execução. Se o objeto executado é diverso do previsto no plano de trabalho, mas dentro da mesma finalidade do convênio, também é indispensável para aprovação das contas a demonstração do nexo causal entre recursos recebidos e despesas realizadas (Acórdão 678/2015-TCU-1ª Câmara | relator Bruno Dantas).
- A movimentação financeira irregular impede a formação de nexo de causalidade entre recursos federais transferidos, mediante convênio e execução do objeto, comprovada por meio de saque em espécie, transferência para conta-corrente estranha ao ajuste, pagamento de despesas mediante suprimen- to de fundos, sem a devida comprovação fiscal e pagamen- to mediante cheque a empresa que não consta das empresas informadas na prestação de contas ou diverge delas (Acórdão 3.384/2011-TCU-2ª Câmara | relator André de Carvalho).
- Os valores arrecadados com a cobrança de ingressos em *shows* e eventos ou venda de bem e serviço produzido ou fornecido em razão de projeto beneficiado com recursos de convênio de-

vem ser revertidos para consecução do objeto conveniado ou recolhidos ao erário e, adicionalmente, integrados à prestação de contas do ajuste (Acórdão 11.552/2018-TCU-1ª Câmara | relator Bruno Dantas).

- Os valores arrecadados com a cobrança de ingressos em *shows* e eventos ou venda de bem e serviço produzido ou for- necido em razão do projeto beneficiado com recursos de con- vênio devem ser revertidos para consecução do objeto con- veniado ou recolhidos ao erário e, adicionalmente, integrados à prestação de contas do ajuste (Acórdão 168/2018-TCU- -Plenário | relator Augusto Nardes).
- É vetado o pagamento a dirigente de entidade sem fins lucra- tivos, com recursos que a ela foram transferidos por meio de convênio (Acórdão 10.354/2017-TCU- 2ª Câmara | relator Augusto Sherman).
- A cobrança de tarifa bancária em conta específica para re- cebimento de recursos oriundos de parceria entre a admi- nistração pública e a organização da sociedade civil, entre as quais as parcerias que visem ao fomento do desporto e à preparação de atletas, tratadas no artigo 23 da Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018, infringe o artigo 51 da Lei 13.019/2014 (Acórdão 2.455/2021-TCU-Plenário | rela- tor Raimundo Carreiro).

- O pagamento de servidor público para prestação de serviços com recursos de convênio, embora irregular, não caracteriza dano ao erário, caso tais serviços sejam parte essencial do ajuste, fique comprovado o nexo causal entre despesas realizadas e recursos repassados e o objeto tenha sido satisfatoriamente executado (Acórdão 3.995/2016-TCU-1ª Câmara | relator Weder de Oliveira).
- A utilização de recursos de convênio para custeio de despesas próprias do conveniente viola as disposições do instrumento (Acórdão 1.710/2015-TCU-1ª Câmara | relator Benjamin Zymler).
- Não cabe o custeio de despesas próprias do conveniente, incluídas as de pessoal, com recursos transferidos por convênio, por caracterizar realização de despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar (Acórdão 3.372/2012-TCU-Plenário | relator Augusto Nardes).
- É irregular o pagamento de pessoal com recursos de convênio, ainda que seja da contrapartida do conveniente, pois descharacteriza-se a mútua cooperação, para atingir interesses recíprocos (Acórdão 6.729/2009-TCU-2ª Câmara | relator Benjamin Zymler).

- Não se aceita pagamento, com recursos de convênio, a servidores da municipalidade e respectivos ES como comprovação da parcela que cabia ao município (Acórdão 372/2009-TCU-2ª Câmara | relator André de Carvalho).

DESPESAS FORA DA VIGÊNCIA DO AJUSTE, PAGAMENTO ANTECIPADO E RESSARCIMENTO

- É vetada a realização de despesas anteriormente à celebração do convênio (Acórdão 1.934/2009-TCU-Plenário | relator José Jorge).
- A manutenção do bem adquirido pela administração no estabelecimento do fornecedor, mesmo que amparada em contrato de depósito, não representa a efetiva entrega do bem e não autoriza o correspondente pagamento, nos termos dos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964, com recursos do convênio (Acórdão 5.161/2014-TCU-2ª Câmara | relator Augusto Sherman).
- O concedente deve fazer constar, em cláusula de convênio, o expresse veto a pagamento antecipado para qualquer tipo de objeto (Acórdão 1.383/2011-TCU- Plenário | relator Augusto Sherman).

- A liberação tardia dos recursos do convênio não permite, isoladamente, a conclusão pela inexistência de nexo causal entre utilização das verbas transferidas e realização do objeto. É plausível a hipótese de que as despesas incorridas para execução do ajuste tiveram o pagamento postergado em decorrência do atraso nos repasses efetuados pelo concedente (Acórdão 6.709/2018-TCU-1ª Câmara | relator José Mucio Monteiro).
- A análise do nexo de causalidade na execução de convênios segue a premissa de que os recursos são repassados antes da realização das despesas. Entretanto, havendo atraso no repasse, por culpa do concedente, é justificável, em observância à prevalência do interesse público, a utilização dos recursos transferidos para reposição do pagamento das despesas previamente incorridas pelo conveniente, para cumprir obrigações contratuais decorrentes da execução do objeto (Acórdão 2.234/2018-TCU-1ª Câmara | relator Weder de Oliveira).
- A liberação dos recursos em data posterior à realização de evento objeto de convênio pode não configurar irregularidade grave se a transferência ao conveniente ocorrer na vigência do ajuste e houver demonstração do nexo causal

entre realização do objeto e verba transferida, uma vez que a ausência de disponibilidade financeira não necessariamente impede a realização das despesas correspondentes na época própria, para posterior pagamento (Acórdão 2.844/2019-TCU-1ª Câmara | relator Marcos Bemquerer).

ACEITAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO INIDÔNEA PARA COMPROVAÇÃO DE DESPESAS

- A nota fiscal declarada inidônea e de natureza incompatível com a transação realizada não é apta a comprovar o nexo de causalidade entre recurso federal gerido e objeto executado, requisito essencial para demonstração da boa e regular aplicação dos recursos conveniados (Acórdão 3.940/2014-TCU-1ª Câmara | relator Augusto Sherman).
- É irregular a comprovação de despesas por meio de documentos fiscais inidôneos, a partir de recibos não numerados, nos quais consta referência a futura emissão das notas fiscais. O saque de valores a título de suprimento de fundos para aquisição de bem e pagamento de serviço prejudica a comprovação do nexo entre saques das contas bancárias e sua destinação ao objeto do convênio (Acórdão 1.933/2007-TCU-Plenário | relator Valmir Campelo).

- A apresentação de nota fiscal com data retroativa, apesar de censurável, não invalida as despesas nela consignadas na prestação de contas, caso outros elementos comprobatórios existam, para afastar possível fraude (Acórdão 7.051/2013-TCU-1ª Câmara | relator José Mucio Monteiro).
- São considerados documentos inidôneos para prestação de contas aqueles não originais, apresentados em cópia, sem autenticação e as notas fiscais emitidas após a data-limite para sua emissão (Acórdão 3.872/2011-TCU-2ª Câmara | relator Augusto Sherman).
- A ausência de indicação do número do ajuste na nota fiscal não é mera falha formal, mas constitui forte indício da ausência de nexo de causalidade entre recursos recebidos e despesas realizadas para a execução do objeto (Acórdão 18.175/2021-TCU-1ª Câmara | relator WEDER DE OLIVEIRA).
- A utilização de empresa de fachada para a realização do objeto do convênio não permite o estabelecimento do necessário nexo entre os recursos repassados e o objeto avençado, ainda que esteja comprovadamente executado. (Acórdão 837/2023-TCU-Plenário | relator Aroldo Cedraz).

FALTA DE CONCILIAÇÃO ENTRE DÉBITOS EM CONTA E PAGAMENTOS EFETUADOS

- A falta de conciliação entre notas fiscais, cheques emitidos e extratos bancários impede o estabelecimento de correlação entre os documentos informados na relação de pagamentos (Acórdão 6.173/2011-TCU-1ª Câmara | relator José Mucio Monteiro).
- A conciliação bancária é instrumento hábil para demonstrar o nexo causal entre despesas efetuadas e origem dos recursos despendidos (Acórdão 670/2008-TCU- 1ª Câmara | relator Augusto Nardes).

NÃO APLICAÇÃO OU COMPROVAÇÃO DE CONTRAPARTIDA

- A comprovação do correto emprego dos recursos públicos enseja a demonstração do nexo causal entre tais recursos e a execução do objeto pactuado, não sendo cabível a substituição dos comprovantes de despesa por excesso de contrapartida, pois afasta a necessária conexão entre dinheiro público e correspondente emprego no objeto acordado (Acórdão 845/2014-TCU-2ª Câmara | relatora Ana Arraes).

- É indevido utilizar o saldo de aplicação financeira, remanescente na conta-corrente específica, para deduções nos valores a ser empregados a título de contrapartida do conveniente. A baixa materialidade do valor envolvido e o atingimento da finalidade do ajuste são atenuantes para a não apenação ao gestor (Acórdão 3.567/2006-TCU-1ª Câmara | relator Marcos Bemquerer).
- É irregular o pagamento de pessoal com recursos de convênio, ainda que seja da contrapartida do conveniente, pois descaracteriza mútua cooperação, para atingir interesses recíprocos (Acórdão 6.729/2009-TCU-2ª Câmara | relator Benjamin Zymler).
- É obrigação do conveniente preservar, na execução do convênio, a proporção pactuada entre verbas transferidas e contrapartida (Acórdão 5.774/2015-TCU-1ª Câmara | relator José Mucio Monteiro).
- O exame da prestação de contas de um convênio abrange, além da verificação da correta utilização dos valores federais repassados, a avaliação da aplicação da contrapartida pactuada. Não havendo a sua comprovação, passa a ser exigível a devolução dos recursos federais que, indevidamente, substituíram a contrapartida não aplicada, restaurando-se a relação entre concedente e conveniente firmada no termo de convênio (Acórdão 1.156/2013-TCU-Plenário | relator Benjamin Zymler).

- É dispensada a exigência de contrapartida a municípios que se encontrem em condição de calamidade pública, à época do ajuste (Acórdão 3.057/2011-TCU-2ª Câmara | relator Augusto Nardes).

AUSÊNCIA DE APLICAÇÃO DE RECURSOS DO CONVÊNIO NO MERCADO FINANCEIRO E USO DOS RENDIMENTOS PARA FINALIDADE DIVERSA

- Os saldos de convênios e CR, enquanto não utilizados, devem ser aplicados no mercado financeiro (Acórdão 2.726/2012-TCU-2ª Câmara | relator Marcos Bemquerer).
- Os recursos transferidos, enquanto não utilizados na sua finalidade, devem ser obrigatoriamente aplicados em caderneta de poupança ou fundo a curto prazo (Acórdão 3.254/2007-TCU-2ª Câmara | relator Aroldo Cedraz).
- Os saldos de convênios, enquanto não utilizados, devem ser obrigatoriamente aplicados em caderneta de poupança de instituição financeira oficial, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou fundo de aplicação financeira a curto prazo, ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos recursos se verificar em prazo menor que um mês (Acórdão 300/2004-TCU-Plenário | relator Ubiratan Aguiar).

- É indevida a utilização dos rendimentos auferidos com a aplicação financeira dos recursos transferidos ao município, para compensar parte do valor da contrapartida não aplicada, gerando quebra da proporção de participações pactuada e grave infração à norma legal e regulamentar de natureza financeira (Acórdão 1.870/2007-TCU-2ª Câmara | relator Aroldo Cedraz).

NÃO DEVOLUÇÃO DO SALDO FINANCEIRO AO CONCEDENTE

- Recursos captados com amparo da Lei 8.313, de 23 de dezembro de 1991 – Lei Rouanet, não aplicados na realização do projeto incentivado têm natureza pública e devem, por disposição legal, ser transferidos ao Fundo Nacional da Cultura (FNC) (Acórdão 520/2014-TCU-Plenário | relator José Mucio Monteiro).
- É obrigatória a devolução dos saldos do convênio em valores atualizados (Acórdão 4.264/2009- TCU-2ª Câmara | relator Aroldo Cedraz).
- Os saldos não utilizados na execução dos projetos do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e os recursos de projetos não iniciados ou interrompidos devem ser recolhidos à conta do FNC, conforme dispõe a Lei 8.313/1991 (Acórdão 3.346/2008-TCU-2ª Câmara | relator André de Carvalho).

PAGAMENTO SEM O ATESTO QUE COMPROVE O RECEBIMENTO DO OBJETO

- A execução de despesas com recursos da União transferidos em razão de convênio ou na modalidade fundo-a-fundo, por meio de suprimento de fundos, em situações em que o gasto deveria subordinar-se ao processamento normal de despesa, sem caracterização de excepcionalidade, afronta dispositivos estabelecidos nos artigos 61 e 68 da Lei 4.320/1964 e 2º da Lei 8.666/1993 (Acórdão 2.436/2017-TCU-Plenário | relator Benjamin Zymler).
- A ausência de atesto nos documentos fiscais constantes da prestação de contas pode ser considerada falha formal, se os elementos apresentados são aptos a comprovar a regularidade dos pagamentos efetuados (Acórdão 12.342/2021- TCU-2ª Câmara | relator Augusto Nardes).
- Não é suficiente para estabelecer o nexo de causalidade entre recursos recebidos e execução do objeto conveniado a apresentação de documento produzido somente pela prefeitura, cancelado ou não pelo próprio gestor municipal, ainda que o concedente ateste a execução parcial do objeto (Acórdão 5.486/2011-TCU- 2ª Câmara | relator André de Carvalho).

NÃO APLICAÇÃO DO SIGILO BANCÁRIO ÀS INFORMAÇÕES REFERENTES ÀS CONTAS CORRENTES ESPECÍFICAS DAS TVU

- O sigilo bancário de que trata a LC 105/2001 não se aplica às informações referentes a contas específicas, abertas exclusivamente para movimentação de recursos descentralizados pela União, mediante convênio ou outros instrumentos congêneres, sendo inadmissível a sonegação de quaisquer processos, documentos ou informações solicitados pelo TCU (Acórdão 4.832/2018- TCU-2ª Câmara | relator André de Carvalho).

5.14 FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE EXECUÇÃO E FORNECIMENTO

A execução do contrato administrativo confunde-se com a própria execução da TVU, mas há peculiaridades na execução de contratos de fornecimento e prestação de serviços, em especial, os de obras, cujo principal desafio é garantir a execução física do objeto com a adequada execução financeira do ajuste, conforme planejamento previsto no plano de trabalho e nos projetos, cronogramas e orçamentos aprovados. Nos contratos de fornecimento, os cuidados residem na especificação clara e suficiente dos bens a ser fornecidos. Em ambos os casos, há cuidados inerentes ao aceite e ao recebimento dos bens e dos serviços.

Por ser fase crítica no ciclo de vida da TVU, todos os agentes envolvidos são responsáveis, para todos os efeitos, pelos atos que praticarem no acompanhamento e na fiscalização da execução do instrumento, de tal modo que tanto o conveniente quanto o concedente devem exercer o controle, a fiscalização e o acompanhamento físico-financeiro do ajuste, a fim de zelar pela regularidade dos atos e pelo pleno cumprimento do objeto (art. 81 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

Do ponto de vista do conveniente, acompanhamento e fiscalização são atividades imprescindíveis e poderosas, colocadas à disposição do gestor na defesa do interesse público, mesmo porque é dever da administração acompanhar e fiscalizar o contrato administrativo de execução e fornecimento (CTEF), para resguardar o cumprimento das especificações técnicas e das obrigações administrativas e contratuais.

Para tanto, a administração do órgão ou da entidade conveniente deve manter equipe ou profissional devidamente habilitado, para realizar a fiscalização simultânea à execução do CTEF e atestar a compatibilidade entre previsto e executado (metas, prazos, custos, condições, requisitos de qualidade e desempenho). Cabe aos fiscais designados, que podem ser contratados para esse fim, ou aos empregados do órgão ou da entidade conveniente confrontar as evidências da execução com o plano de trabalho, os projetos e os termos de referência, realizando vistoria permanente da execução dos serviços, fazendo o registro próprio de todas as ocorrências, emitindo relatório circunstan-

ciado com fotos e registros da evolução da execução, quando exigido, e determinando as medidas cabíveis para regularização das falhas observadas. As decisões que ultrapassarem sua alçada devem ser solicitadas a seus superiores ou aos gestores do contrato em tempo hábil para adoção das medidas pertinentes (art. 81 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

É fundamental que, no momento da entrega de produto e equipamento, seja feita rigorosa conferência de suas características (peso, tamanho, qualidade, especificações técnicas etc.). O recebimento de bem, obra e serviço também deve ser atestado por fiscal designado pelo gestor. A entrada de produto no almoxarifado deve ser registrada de forma completa. Assim como deve ser registrado o recebimento de produto da empresa contratada, também sua utilização no objeto conveniado deve ser comprovada. O bem adquirido deve ser empregado no objeto do convênio ou do CR e em benefício da comunidade.

Quando se tratar de produto que deva ser distribuído à população, como remédios, alimentos e material escolar, a entrega deve ser comprovada mediante documentos que indiquem o dia, a quantidade e a identificação dos beneficiários. Em caso de prestação de serviço, além da respectiva nota fiscal, é necessária a comprovação de sua efetiva realização, mediante documentos hábeis, como fichas de frequência, relatórios de execução, boletins de medições, entre outros meios de comprovação.

Há outros atores envolvidos na execução do CTEF que, por desempenhar funções de gestão e controle no órgão ou na entidade conveniente, participam do acompanhamento e da fiscalização, a exemplo dos gestores de convênios que fazem o registro dos atos na Plataforma Transferegov.br, do pessoal da tesouraria e da contabilidade, incluindo o ordenador de despesas, da unidade solicitante responsável pela especificação da necessidade e da auditoria interna. Bem se vê que a responsabilidade sobre a fiscalização da execução dos contratos decorrentes do instrumento de TVU é do órgão ou da entidade conveniente, mesmo porque é quem figura como contratante no CTEF.

No caso de execução de obra e serviço, o responsável técnico da empresa contratada deve acompanhar e supervisionar o empreendimento, a fim de cumprir o projeto executivo e o cronograma físico-financeiro aprovado, garantindo a qualidade da execução dos serviços, dos materiais e das técnicas aplicados. No caso de fornecimento de equipamento, cabe ao fornecedor do bem zelar pelo produto adequado às especificações técnicas requeridas. Em ambos os casos, o contratado deve oferecer garantia sobre a funcionalidade e a higidez do bem ou do serviço, durante o período estipulado no contrato, além de orientar sobre os requisitos de conservação e manutenção.

Grande parte dos CR e boa parte dos convênios tratam de obra civil, como construção de escolas, postos de saúde, hospitais, estradas, barragens, pontes, presídios e pavimentação asfáltica. Por ser um pro-

cesso complexo e envolver muitas variáveis, uma obra deve merecer toda a atenção do gestor. Do projeto básico ao recebimento final da obra, todas as fases devem ser rigorosamente fiscalizadas.

O TCU editou o manual *Obras públicas – recomendações básicas para a contratação e a fiscalização de obras de edificações públicas*, no qual são recomendados procedimentos para execução e fiscalização da obra pública. Destinado preferencialmente a órgãos e entidades que não tenham equipe técnica especializada, como prefeituras de pequeno porte, o manual dá orientação em linguagem simples e de fácil entendimento, permitindo a compreensão dos assuntos por quem não possua especialização na área de construção civil. No manual, são abordados os seguintes assuntos: escolha de terreno; estudo de viabilidade; elaboração de projeto; licitação de obra; contratação; alteração contratual; fiscalização; rescisão contratual e sanções administrativas; medições e recebimento de obra; conservação e manutenção; principais normas aplicáveis; irregularidades em obras públicas; Súmulas do TCU (jurisprudência consolidada) sobre o assunto.

O gestor do instrumento de TVU e do CTEF deve exigir o cumprimento integral de todas as cláusulas contratuais. Não pode tolerar atrasos, inexecução ou execução diferente do que foi contratado. Caso contrário, pode ser responsabilizado pelo não cumprimento do objeto conveniado. Por isso, deve zelar pela governança e pela gestão da TVU.

5.15 FISCALIZAÇÃO DO CONCEDENTE E DA MANDATÁRIA

O concedente deve prover as condições necessárias à realização das atividades de acompanhamento e fiscalização do objeto pactuado, programando, para além da conformidade financeira e da verificação dos documentos inseridos na Plataforma Transferegov.br e das informações disponíveis nos aplicativos, visitas ao local da execução, quando couber, observados os critérios a seguir (art. 86 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

- **Na execução de obra e serviço de engenharia**, fazer, no mínimo, as seguintes vistorias *in loco* (sem prejuízo a vistorias adicionais, consideradas necessárias pelo concedente ou pela mandatária):

> vistoria *in loco* final em todos os casos;

> vistorias intermediárias:

- a- no mínimo, 2 vistorias nos instrumentos do nível I (obras e serviços de engenharia com valores de repasse superiores a 1,5 milhão e inferiores ou iguais a 5 milhões de reais);
- b- no mínimo, 4 vistorias nos instrumentos do nível II (obras e serviços de engenharia com valores de repasse superiores a 5 milhões e inferiores ou iguais a 20 milhões de reais);

c- no mínimo, 7 vistorias nos instrumentos do nível III (obras e serviços de engenharia com valores de repasse superiores a 20 milhões e inferiores ou iguais a 80 milhões de reais);

d- no mínimo, 11 vistorias nos instrumentos do nível IV (obras e serviços de engenharia com valor de repasse superior a 80 milhões de reais).

- **Nos casos de execução de objetos que não envolvam obras e serviços de engenharia, independentemente do valor do repasse**, o acompanhamento será realizado por meio dos documentos, das fotos georreferenciadas e das informações inseridas pelo conveniente ou pela unidade executora no Transferegov e disponíveis nos aplicativos.

A mandatária participa de todo o ciclo de repasse. Depois da seleção das propostas e da entrega da documentação, emite o laudo de análise técnica. Uma vez assinado o CR e aprovados os projetos, o conveniente tem o prazo de 60 dias, para realizar a licitação (art. 52 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023). Com a aprovação do resultado da licitação, incluindo os preços contratados, a CEF autoriza o início da obra e solicita o repasse ao concedente. O conveniente emite a ordem de serviço para a empresa contratada iniciar a execução.

A partir do boletim de medição e do relatório de execução, é feita a vistoria, e autorizado o desbloqueio dos recursos da conta vinculada após o aporte da contrapartida pelo conveniente. Cabe ao concedente, em última instância, aprovar a PCP da parcela executada, além da PCF.

A mandatária atua, portanto, em diversas atividades: (i) a análise de toda a documentação para contratação e execução, incluindo projetos, orçamentos, cronogramas, titularidade do imóvel, licenças e autorizações exigidas; (ii) as vistorias técnicas na área de intervenção, para verificar a viabilidade e a evolução da execução, com a emissão de relatório de acompanhamento confrontando a medição feita pelo conveniente para quantificação da parcela executada e consequente liberação dos recursos; (iii) a análise dos aspectos técnicos e das justificativas para eventuais reprogramações de preços, prazos e quantitativos, sem prejuízo à funcionalidade do objeto; (iv) a instauração de tomada de contas especial, para apuração de responsabilidade por ocorrência de dano ao erário, com apuração dos fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obtenção do ressarcimento.

A vistoria *in loco*, para fiscalização da obra, não se confunde com a visita em campo preliminar, para exame do projeto básico e emissão do laudo de análise técnica. As vistorias ao local de execução, exceto a final, podem ser excepcionalizadas no caso de calamidade pública reconhecida pelo órgão federal competente, quando o concedente ou a mandatária devem estabelecer nova metodologia de aferição da execução (art. 86, § 5º da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

Apesar de delegar essas atividades à mandatária, o concedente mantém a obrigação de zelar pela execução do instrumento de TVU, diretamente ou por intermédio das informações e dos documentos encaminhados pela mandatária, sem prejuízo à atuação dos órgãos de controle.

O próprio concedente pode realizar a fiscalização direta de seus convênios e repasses por intermédio de estruturas existentes no local. É o caso da Funasa, que tem estrutura em todos os estados para esse fim. Também podem ocorrer fiscalizações de entidades de auditoria interna ligadas ao concedente, como no caso do Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus). Todos os atos e procedimentos relativos à execução devem ser registrados, na Plataforma Transferegov.br, por representantes cadastrados do concedente ou da mandatária, podendo haver apoio técnico de terceiros.

O concedente ou a mandatária deve comunicar ao conveniente qualquer irregularidade no uso dos recursos ou pendência técnica e suspender a liberação dos recursos, fixando prazo para regularização. Vencidos os prazos sem solução, havendo dano, devem ser adotadas medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano, observados os princípios norteadores dos processos administrativos. Vencida essa etapa, não obtido o ressarcimento do dano apurado, faz-se necessário instaurar TCE e comunicar aos órgãos competentes (arts. 89 e 90 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

5.16 FISCALIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO E EXTERNO

A TVU, incluindo os contratos administrativos de execução e fornecimento (CTEF) dela derivados, pode ser fiscalizada pelos órgãos de controle federais. Os processos, os documentos ou as informações referentes à execução do instrumento de TVU não podem ser sonegados aos servidores do órgão ou da entidade pública concedente e dos órgãos de controle interno e externo da União. Quem causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação desses agentes no desempenho de suas funções institucionais de acompanhamento e fiscalização dos recursos federais transferidos pode ser responsabilizado nas esferas administrativa, civil e penal (art. 83 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

O órgão central de controle interno da administração federal é a Controladoria- Geral da União (CGU), que faz auditorias e fiscalizações sobre a aplicação de recursos federais nos estados, no DF e nos municípios, a partir de critérios específicos, como a matriz de vulnerabilidades, além de fiscalizações por sorteios públicos.

A CGU também é responsável por iniciativas de transparência pública, entre elas, a Escala Brasil Transparente 360°, uma ferramenta de monitoramento da transparência pública em estados e municípios, e o programa Brasil Transparente, para auxiliar estados e municípios na implementação de medidas, como as previstas na Lei de Acesso à Informação (LAI), além do Portal da Transparência, bastante conhecido por consolidar dados de licitações, convênios e despesas do governo federal.

O controle externo da União é competência original do Congresso Nacional (CN), podendo contar com o auxílio do TCU, que realiza auditorias e fiscalizações solicitadas ou por iniciativa própria, geralmente para avaliar a eficiência do processo de TVU, incluindo o sistema de informações, e a atuação dos concedentes. Anualmente, o TCU realiza um conjunto de fiscalizações de obras (Fiscobras), orientando a alocação de recursos pelo CN, especialmente nas obras com indícios de irregularidades graves. O TCU julga as TCE instauradas pelos órgãos e pelas entidades concedentes ou convertidas de outros processos, como representações e denúncias, em razão de omissões, desvios, inexecuções, indícios de dano, falhas e

irregularidades constatadas na execução de convênio e outros instrumentos com uso de recursos federais. O Tribunal tem poder geral de cautela, para determinar a sustação de processo licitatório e a anulação de ato eivado de vício.

O TCU realiza auditorias de conformidade baseadas em critérios de risco, como a do Acórdão 539/2016-TCU-Plenário, levantamentos e auditorias de natureza operacional, como as dos Acórdãos 544/2016 e 2.153/2018, ambos do Plenário, além de estudos e análises sistêmicas sobre procedimentos e regras aplicáveis às TVU, como o realizado pelo Grupo de Trabalho de Transferências Discricionárias, formado em conjunto com a CGU e o então MPOG, cujo relatório subsidiou a elaboração da antiga Portaria Interministerial 424/2016, que disciplinava as transferências voluntárias.

Ao apreciar inúmeros casos concretos que suscitam falhas e irregularidades desde a celebração até a prestação de contas de convênios e outros repasses, incluindo a licitação e a contratação deles derivadas, o TCU gera farta jurisprudência. As decisões do TCU contribuem para a melhoria de todo o processo de TVU, pois sinalizam medidas corretivas e preventivas no âmbito tanto dos concedentes quanto dos convenientes.

O TCU também fomenta parcerias para formação de Redes de Controle, visando à melhoria da gestão pública e à prevenção à corrupção. Atualmente, dispõe, inclusive, de um portal nacional. Ademais,

promove vários programas de diálogo público, inclusive sobre transferências de recursos federais, e eventos de capacitação para uso de recursos públicos. Em 2021, foi lançado o programa TCU+Cidades, com iniciativas para compartilhar informação e conhecimento.

Cabe destacar que outros órgãos atuam sobre objetos de TVU, como os tribunais de contas locais, quanto aos recursos estaduais e municipais, e o MPF, por intermédio das Procuradorias da República nos estados e nos municípios, quanto a eventuais ilícitos civis e penais.

5.17 FALHAS FREQUENTES VERIFICADAS PELO TCU NA FISCALIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO

A seguir, estão relacionados os principais pontos de controle a ser observados na fiscalização da TVU, a partir de falhas frequentes verificadas pelo TCU.

PRORROGAÇÃO OU ALTERAÇÃO DE CONTRATO

- Em regra, a prorrogação do contrato administrativo deve ser efetuada antes do término do prazo de vigência, mediante termo aditivo, para que não se opere a extinção do ajuste. Entretanto, excepcionalmente, para evitar prejuízo ao interesse público, nos contratos de escopo, diante da inércia do agente em

formalizar tempestivamente o devido aditamento, é possível considerar os períodos de paralisação das obras por iniciativa da administração contratante como suspensão da contagem do prazo de vigência do ajuste (Acórdão 127/2016-TCU-Plenário | relator André de Carvalho).

- A retomada de contrato cujo prazo de vigência encontra-se expirado configura recontratação sem licitação, o que infringe os artigos 2º e 3º da Lei 8.666/1993 e 37, XXI, da Constituição Federal (Acórdão 1.936/2014-TCU-Plenário | relator Benjamin Zymler).
- A reativação de contrato extinto não encontra amparo no ordenamento jurídico, visto que viola o ato jurídico perfeito (Acórdão 3.075/2012-TCU-Plenário | relator Raimundo Carreiro).
- É ilegal a fixação de contrato sem definição de quantidade e prazo de vigência, bem como com vigência retroativa (Acórdão 5.820/2011-TCU-2ª Câmara | relator André de Carvalho).
- Não há direito líquido e certo à prorrogação de contrato celebrado com o poder público, mas, sim, mera expectativa de direito, uma vez que a decisão sobre a prorrogação do ajuste se insere no âmbito da discricionariedade da administração pública (Acórdão 12.280/2019-TCU-2ª Câmara | relatora Ana Arraes).

- É irregular o aditamento de contrato de supervisão de obra além do limite legal de 25% estabelecido nos artigos 81, § 1º, da Lei 13.303/2016 e 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, mesmo no caso de haver prorrogação de prazo na execução da obra supervisionada, devendo ser adotadas medidas tempestivas, com vistas à realização de nova contratação, ressalvada a inequívoca comprovação de sua desvantajosidade (Acórdão 2.527/2021-TCU-Plenário | relator Raimundo Carreiro).
- O artigo 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, segundo o qual as minutas de editais e contratos devem ser examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da administração, também se aplica aos termos aditivos, pois são ajustes aos contratos (Acórdão 1.057/2021-TCU-Plenário | relator Augusto Sherman).
- É irregular a alteração contratual, para incluir, no instrumento pactuado, serviço já previsto no edital como obrigação da futura contratada, mas que foi omitido na planilha orçamentária da obra. Só se admite alteração, quantitativa ou qualitativa, decorrente de fato superveniente à celebração do contrato, desde que haja interesse público no aditamento (Acórdão 3.576/2019-TCU-1ª Câmara | relator Benjamin Zymler).
- As reduções ou as supressões de quantitativos decorrentes de alteração contratual devem ser consideradas de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e acréscimos deve ser sempre calculado sobre o valor original do contrato, aplican-

do-se a cada um desses conjuntos, separadamente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no artigo 65, § 1º, da Lei 8.666/1993 (Acórdão 50/2019-TCU-Plenário | relator Marcos Bemquerer).

CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE FACHADA

- A utilização de empresa de fachada para realização do objeto de convênio ou instrumentos congêneres não permite o estabelecimento do necessário nexo entre recursos repassados e objeto avençado, ainda que esteja comprovadamente executado (Acórdão 242/2021-TCU- Plenário | relator Jorge Oliveira).
- A utilização de empresa de fachada para realização do objeto do convênio não permite o estabelecimento do necessário nexo entre recursos repassados e objeto avençado, ainda que esteja comprovadamente executado (Acórdão 5.796/2017-TCU-2ª Câmara | relator Augusto Nardes).
- A contratação de empresa de fachada não constitui elemento fidedigno para comprovar a execução de objeto conveniado. A existência física do objeto do convênio não constitui, por si só, elemento apto a comprovar a regular aplicação dos recursos federais (Acórdão 2.675/2012-TCU-Plenário | relator José Mucio Monteiro).

FISCALIZAÇÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO DE EXECUÇÃO E FORNECIMENTO

- A administração deve implementar controles que promovam a regular gestão contratual e permitam identificar se todas as obrigações do contratado foram cumpridas antes do ateste do serviço, em atenção ao princípio constitucional da eficiência (Acórdão 2.360/2018-TCU- Plenário | relator Vital do Rêgo).
- A administração deve formalizar processo para acompanhamento da execução dos contratos, com a documentação física e financeira necessária, bem como incluir, em sistema contábil ou outro gerencial, informações sobre o contrato ou o projeto ao qual está vinculado, a fim de aperfeiçoar sua gestão e atender ao princípio da eficiência (Acórdão 2.605/2012-TCU-Plenário | relator Marcos Bemquerer).
- Deve-se exigir da empresa contratada a definição formal de preposto, para representá-la na execução do contrato, nos termos do artigo 68 da Lei 8.666/1993 (Acórdão 2.348/2009-TCU- Plenário | relator Walton Alencar Rodrigues).
- É irregular a adoção de forma de remuneração do contratado mediante percentual incidente (taxa de administração), sobre o custo efetivo do serviço prestado, prática que caracteriza a administração contratada, regime de contratação vetado quando da sanção da Lei 8.666/1993, assim como na sanção da Lei 8.883, de 8 de junho de 1994 (Acórdão 1.712/2015-TCU-Plenário | relator Benjamin Zymler).
- É obrigação do conveniente preservar, na execução do convênio, a proporção pactuada entre verbas transferidas e contrapartida (Acórdão 5.774/2015-TCU-1ª Câmara | relator José Mucio Monteiro).
- Em CR, é indevida a liberação de recursos incompatíveis com o percentual de execução do objeto (Acórdão 1.619/2008-TCU-2ª Câmara | relator Aroldo Cedraz).
- No ato de designação do servidor responsável pela fiscalização, deve-se observar a necessidade de que tal profissional possua tempo hábil suficiente para o desempenho das funções a ele confiadas (Acórdão 299/2007-TCU-1ª Câmara | relator Valmir Campelo).
- Deve-se atentar para a ausência de cláusula em contrato que permita o livre acesso dos servidores dos órgãos ou das entidades públicas concedentes ou contratantes, bem como dos órgãos de controle, aos documentos e aos registros contábeis da empresa (Acórdão 2.140/2009-TCU-Plenário | relator Aroldo Cedraz).

- Não compete ao TCU instaurar a TCE antes da atuação dos controles internos, como decorrência do princípio da não supressão das instâncias, nem retirar a inscrição de entes políticos, órgãos e entidades públicos do registro do Cadin, devendo solicitações a esse respeito serem endereçadas aos próprios órgãos ou às entidades federais repassadores de recursos (Acórdão 164/2010-TCU-1ª Câmara | relator José Mucio Monteiro).
- A fiscalização deficiente de obra pública custeada com recursos federais sujeita os responsáveis à multa prevista no artigo 58, II, da Lei 8.443/1992 (Acórdão 2.987/2015-TCU-Plenário | relator Marcos Bemquerer).
- A autoridade delegante pode ser responsabilizada sempre que verificada: a) a fiscalização deficiente dos atos delegados pela lesividade, pela materialidade, pela abrangência, pelo caráter reiterado das falhas e pelo conhecimento efetivo ou potencial dos atos irregulares praticados (*culpa in vigilando*); b) a má escolha do agente delegado, comprovada circunstancialmente, em cada situação analisada (*culpa in eligendo*) (Acórdão 8.799/2019-TCU-1ª Câmara | relator Benjamin Zymler).

LIQUIDAÇÃO DE DESPESAS E PAGAMENTOS IRREGULARES

- Os documentos apresentados para lastrear a liquidação da despesa devem conter o devido atesto da execução dos serviços por pessoa diversa da que autorizou o pagamento em atenção ao princípio da segregação de funções (Acórdão 18.587/2021-TCU-1ª Câmara | relator Vital do Rêgo).
- A aceitação de equipamento diferente daquele constante da proposta do licitante e com características técnicas inferiores às especificações, definidas no termo de referência afronta os princípios da vinculação ao instrumento convocatório (arts. 3º e 41 da Lei 8.666/1993) e da isonomia diante da possibilidade de as diferenças técnicas entre os bens influenciarem não só o valor das propostas, como também a intenção de potenciais licitantes em participar do certame (Acórdão 1.033/2019-TCU-Plenário | relator Aroldo Cedraz).
- A liquidação regular da despesa deve estar amparada em documentos comprobatórios da efetiva realização dos serviços. Não pode a administração atestar a execução de despesa pública, unicamente, por meio de visita aos locais de execução dos serviços (Acórdão 6.230/2014-TCU- 2ª Câmara | relator Marcos Bemquerer).

- A liquidação da despesa não é mera formalidade, mas ato destinado a avaliar se as cláusulas contratuais foram cumpridas, gerando, assim, obrigação de pagamento para a administração. Compete ao gestor impedir a liquidação das despesas com base em nota fiscal inidônea, cuja emissão não tenha sido autorizada pelo fisco (Acórdão 2.131/2014-TCU-1ª Câmara | relator José Mucio Monteiro).
- Na compra de medicamento, a administração deve exigir que a nota fiscal do fornecedor contenha, obrigatoriamente, o número do lote do produto farmacêutico adquirido nos termos do artigo 1º, I, da RDC-Anvisa 320/2002 (Acórdão 1.930/2016-TCU-Plenário | relator Benjamin Zymler).
- Não se admite a entrega, pela contratada, de produto diferente da amostra apresentada e aprovada na licitação, pois a aceitação do produto demandaria nova avaliação técnica, prejudicando a celeridade da execução contratual e favorecendo a contratada em relação às demais participantes do certame (Acórdão 2.611/2016-TCU-Plenário | relator Bruno Dantas).
- É irregular o pagamento de fatura sem a exigência de comprovante individual de recolhimento de contribuição ao INSS e ao FGTS (Acórdão 177/2012-TCU-Plenário | relator José Mucio Monteiro).

- Ao utilizar recursos originários de convênio celebrado com a União, estabelece-se a obrigação de a pessoa jurídica de direito público interno seguir as regras de aplicação estabelecidas pelo repassador. Nesses casos, não há que se invocar a autonomia do ente federativo (Acórdão 65/2014-TCU-Plenário | relatora Ana Arraes).

USO DE CONTRATO EXISTENTE PARA EXECUÇÃO DE OBJETO DIVERSO DO PACTUADO NO CONVÊNIO

- O desvio de objeto configura-se quando o conveniente, sem autorização prévia do concedente, executa ações não previstas no plano de trabalho da avença, mas, em alguma medida, preserva o fim a que se destinam os recursos. O desvio de finalidade ocorre quando os recursos são aplicados em finalidade diversa daquela anteriormente pactuada ou quando o escopo específico da avença não é atendido em decorrência de irregularidades na execução do ajuste (Acórdão 1.798/2016-TCU-1ª Câmara | relator Marcos Bemquerer).
- Quando as ações executadas são diferentes das previstas no plano de trabalho, há: “desvio de objeto”, se efetivadas na mesma área de governo (saúde - saúde); “desvio de finalidade”, se efetuadas em diferentes áreas de governo (saúde - educação) (Acórdão 1.584/2015-TCU-2ª Câmara | relator Vital do Rêgo).

- A consequência relativa à ocorrência de irregularidades decorrentes de remanejamento de recursos entre as metas do plano de trabalho, sem prévia autorização do concedente, ainda que preservadas as finalidades do convênio e demonstrada a inexistência de prejuízos à administração ou a terceiros, situação caracterizada como desvio de objeto, deve ser estabelecida pelo concedente na análise do caso concreto, no âmbito da prestação de contas do convênio (Acórdão 163/2020-TCU-Plenário | relator Weder de Oliveira).
- Caracteriza desvio de objeto a construção de prédio com dimensões inferiores às estabelecidas no plano de trabalho de convênio, sem cientificação do concedente, que deve evitar o repasse de valores inferiores ao pactuado no plano de trabalho, de modo que não sejam inviabilizados os objetos originalmente pactuados (Acórdão 923/2008-TCU-2ª Câmara | relator André de Carvalho).
- É obrigatório que eventuais modificações da execução do plano de trabalho do convênio ou de outros instrumentos congêneres somente sejam levadas a efeito após a obtenção de prévia concordância do concedente (Acórdão 1.631/2012-TCU-1ª Câmara | relator Augusto Sherman).

UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DO CONVÊNIO EM FINALIDADE DIVERSA DA PACTUADA

- O bloqueio judicial de recursos do convênio para pagamento de dívidas alheias ao objeto pactuado configura débito decorrente de desvio de finalidade, portanto não afasta a responsabilidade de o ente beneficiado restituir os respectivos valores aos cofres do concedente (Acórdão 9.354/2023-TCU-1ª Câmara | relator Aroldo Cedraz).
- O desvio de finalidade em convênio, com benefício à comunidade, conduz à imputação de débito ao município conveniente, ao julgamento pela irregularidade das contas e à aplicação de multa ao gestor (Acórdão 3.594/2022-TCU-2ª Câmara | relator Aroldo Cedraz).
- A jurisprudência do TCU é a de que a responsabilização pelo ressarcimento deve recair sobre o município, nos casos em que a utilização de recursos federais, com desvio de finalidade, gera benefícios a essa pessoa jurídica de direito público. Nesse contexto, o débito será imputado, individualmente, ao município beneficiado, sendo aplicada multa ao gestor responsável pelo ilícito. Além disso, as contas de ambos serão julgadas irregulares (Acórdão 1885/2015-TCU- Plenário, 7.585/2015 - 1ª Câmara, 5.224/2015 - 2ª Câmara, Acórdão 7102/2014-TCU-Segunda Câmara).

AQUISIÇÃO DE BEM OU EXECUÇÃO DE OBRA COM PREÇO SUPERIOR AO PRATICADO NO MERCADO

- O parâmetro para avaliação da conformidade dos preços ofertados são os valores de mercado e não as propostas apresentadas por outros licitantes (Acórdão 1.093/2021-TCU-Plenário | relator Vital do Rêgo).
 - O TCU não adota margem de erro ou limite de tolerância na apuração de sobrepreço, em contratações promovidas pela administração. Só é admissível contratar por valores superiores aos referenciais de preço, se presentes as condições extraordinárias, devidamente justificadas no procedimento administrativo (Acórdão 2.621/2019-TCU- Plenário | relator Bruno Dantas).
 - A compensação de itens pagos com valores maiores do que os de referência da contratação com outros inferiores, para fins de apuração de superfaturamento, aplica-se a obra e serviço em que se desmembra o objeto para fins de orçamentação, sendo inaplicável nos casos de aquisição de bem (Acórdão 1.372/2019- TCU-Plenário | relator Benjamin Zymler).
 - A análise isolada de apenas um dos componentes do preço, custo direto ou BDI, não é suficiente para caracterizar sobrepreço ou superfaturamento, pois BDI elevado pode ser com-
- pensado por custo direto subestimado, de modo que o preço do serviço contratado esteja compatível com os parâmetros de mercado. A análise deve ser feita por meio da comparação do preço contratado com o de referência, sendo composto pelo custo de referência e pelo percentual de BDI de referência (Acórdão 1.511/2018-TCU-Plenário | relator Vital do Rêgo).
- Na hipótese de indício de superfaturamento, a instituição pública contratante pode dar continuidade ao serviço, caso seja feita a retenção correspondente ou sejam apresentadas garantias suficientes para prevenir possível dano ao erário (Acórdão 1.383/2012-TCU-Plenário | relator Walton Alencar Rodrigues).
 - No caso de determinação de retenções cautelares, a suspensão dos pagamentos deve corresponder apenas aos valores identificados como sobrepreço conforme os serviços medidos e pagos (Acórdão 2.155/2010-TCU-Plenário | relator Marcos Bemquerer).
 - A retenção cautelar de valores objetiva resguardar a administração de dano iminente e de difícil reparo futuro, alternativamente à paralisação do empreendimento resultante da nulidade contratual, haja vista a infração à Lei 8.666/1993 (artigos 40, X, 43, IV, e 6º, IX), caso esteja presente o perigo da demora (*periculum in mora*) e a fumaça do bom direito (*fumus boni juris*) (Acórdão 2.219/2009-TCU-Plenário | relator Augusto Sherman).●



6

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONVÊNIO

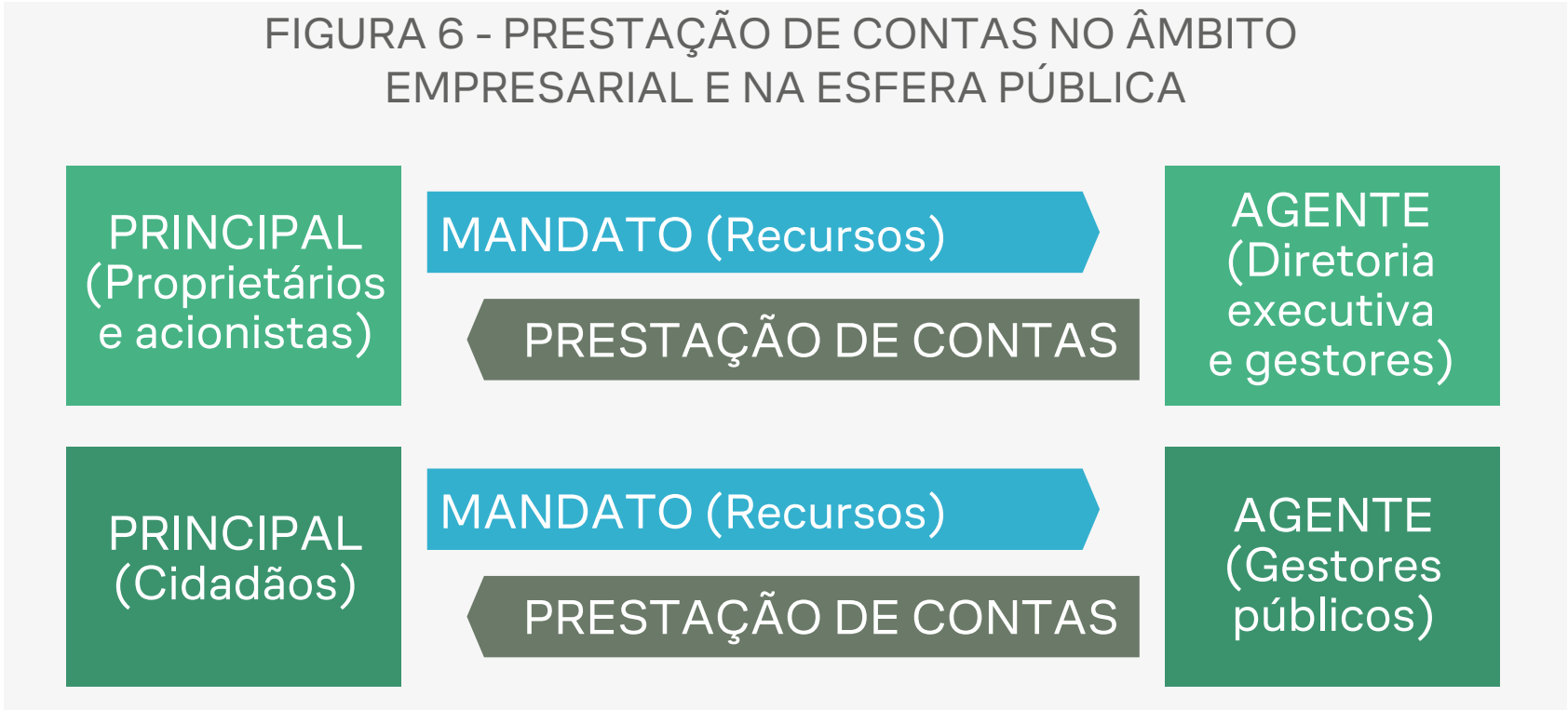
6 PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONVÊNIO

6.1 DEVER DE PRESTAR CONTAS

Prestar contas é obrigação ou dever de quem recebe a incumbência de fazer algo em nome de outro. Consiste em fazer o **relato** de como usou a delegação (poder), de forma que o outro possa **avaliar** se os resultados alcançados atenderam às suas expectativas. Muitas vezes, a prestação de contas pode ser imprecisa ou falseada, dando margem a dúvidas e questionamentos. Daí a importância de apresentar **evidências** de como se desincumbiu da tarefa dada.

O instituto da **prestação de contas** desenvolveu-se a partir das ciências contábeis, como registro de débitos e créditos de operações comerciais. Evoluiu nas ciências econômicas, para além da memória de transações financeiras, incluindo planejamento e orçamento. No âmbito empresarial, surgiu como antídoto ao chamado **conflito de agência**, quando as empresas passaram a ser administradas por executivos (agentes) dos proprietários ou dos acionistas (principal), mas, enquanto o principal buscava maximizar seus investimentos, os agentes buscavam altas remunerações, *status* e poder em benefício próprio. Na esfera pública, impera o conceito de *accountability* dos gestores públicos, traduzido como obrigação de contínua

prestação de contas, permitindo **transparência e responsabilização** pelas decisões tomadas. A prestação de contas traduz-se, assim, em fundamento da democracia e requisito para o exercício da cidadania (cf. figura 6).



Fonte: Elaboração própria.

A Constituição Federal de 1988 fixou o **dever de prestar contas**, ao estabelecer, no parágrafo único do artigo 70, que presta contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, **responsável pelo uso, pela arrecadação, pela guarda, pela gestão ou pela administração de dinheiros, bens e valores públicos**. O cumprimento desse dever, que é verificado pelos órgãos de controle interno e externo da União, dá-se mediante apresentação, no prazo acertado e na forma definida das normas aplicáveis, de todos os comprovantes hábeis a demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos (arts. 70 e 71, II e VI, da CF/1988 e 93 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967).

A gestão de recursos públicos submete-se, por dever constitucional, à obrigação de demonstrar seu correto emprego em observância aos princípios que norteiam a administração pública, nos termos do artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Logo, podemos interpretar, conforme o quadro 2, a seguir, as dimensões inseparáveis da prestação de contas.

QUADRO 2: DIMENSÕES DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Boa e efetiva aplicação dos recursos	Contém elementos probatórios de que o resultado alcançado (produto, bem ou serviço) está em conformidade com o prometido ou o planejado e atende às necessidades dos beneficiários finais (comunidade), ou seja, com eficiência e economicidade no uso dos recursos públicos.
Regular aplicação dos recursos	Contém elementos probatórios da causalidade entre os atos praticados e o resultado obtido (nexo entre receitas e despesas), tendo sido observados os procedimentos legais, ou seja, com impessoalidade, moralidade e publicidade no uso dos recursos públicos.

Fonte: Elaboração própria.

Essas dimensões sinalizam os critérios pelos quais a prestação de contas deve ser examinada, ou seja, não apenas do ponto de vista da conformidade dos atos, mas também do desempenho das ações.

6.2 PRESTAÇÃO DE CONTAS DA TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DA UNIÃO

O convênio ou o CR é um compromisso firmado entre o concedente, que repassa determinada quantidade de recursos, e o conveniente, que se compromete a executar o objeto, para alcançar os objetivos pactuados. **Ao firmar o instrumento de TVU, o conveniente assume o compromisso de prestar contas.** Logo, a prestação de contas da TVU tem por objetivo comprovar a regularidade do uso dos recursos concedidos e avaliar se a alocação desses recursos atingiu os objetivos e as metas pactuados.

A **prestação de contas** de TVU consiste, assim, em **procedimento de acompanhamento sistemático que permita verificar, sob os aspectos técnicos e financeiros, a execução integral do objeto e o alcance dos resultados previstos no instrumento de TVU** (art. 93 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

Com o advento do sistema de apoio às TVU (atual Plataforma Transferegov), a prestação de contas começa de forma concomitante com a liberação da primeira parcela dos recursos. A verificação da conformidade financeira deve ser realizada durante a fase de execução. Ao final da vigência ou após a conclusão do objeto, o que ocorrer primeiro, o conveniente tem 60 dias, para apresentar a prestação de contas final, podendo ser concedido prazo extra de 45 dias. Caso permaneça a omissão, o concedente registra a inadimplência no sis-

tema e adota medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano, observados os princípios norteadores dos processos administrativos e, em caso de insucesso, instaura TCE para apuração da responsabilidade e reparação do dano ao erário (art. 96 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

Lembre-se de que a correta e tempestiva inserção de informações na Plataforma Transferegov.br contribui para a transparência e o controle social dos atos de gestão na execução da TVU.

Além dos documentos e das informações constantes da Plataforma Transferegov, a PCF contém: (i) relatório de cumprimento do objeto com as informações e as evidências necessárias para avaliação e manifestação do concedente quanto à efetiva conclusão do objeto pactuado; (ii) declaração de realização dos objetivos a que se propunha a TVU; (iii) comprovante de recolhimento do saldo de recursos da conta vinculada, quando houver; (iv) termo de compromisso de guarda dos documentos da TVU pelo prazo de 5 anos (art. 98 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

A prestação de contas deve apresentar os elementos necessários para demonstrar o sentido de causalidade entre despesas e objeto da TVU e entre recursos recebidos e dispêndios do ajuste. Por

isso, os elementos probatórios são essenciais à formação do juízo de regularidade sobre a aplicação dos recursos transferidos, tanto pelo concedente quanto pelos órgãos de controle. Daí, advém a importância de incluir, na Plataforma Transferegov.br, as notas fiscais compatíveis com os pagamentos realizados, identificadas com os dados do ajuste e atestadas pelo fiscal responsável. Os extratos bancários da conta vinculada também indicam as despesas realizadas (débitos), os rendimentos e o saldo a ser recolhido.

Não basta juntar quaisquer documentos, sem ser possível afirmar que se prestam a comprovar os recursos federais transferidos serem efetivamente utilizados no objeto do convênio. Não basta afirmar que a finalidade do convênio foi atingida em detrimento da forma e dos requisitos legais. Cabe destacar que o ônus da comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos é do conveniente, ou seja, não é o concedente que deve provar haver alguma irregularidade, mas, sim, o conveniente deve demonstrar que executou tudo corretamente. Além disso, o conveniente deve justificar que eventual falha ou irregularidade apontada pelo concedente não ocorreu ou foi devidamente regularizada.

ATENÇÃO! O dever de prestar contas da TVU é de natureza personalíssima, ou seja, o ônus da comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos é do representante do conveniente, a pessoa física em si. Mas, quando a vigência do convênio ultrapassa a gestão de um prefeito, o sucessor é obrigado a dar continuidade e prestar contas do ajuste, inclusive sobre as metas ou as etapas realizadas pelo antecessor.

Em vista do princípio da impessoalidade e da continuidade da administração pública, o dever de organizar e prestar contas é do gestor do ente beneficiário dos recursos na data definida para a apresentação das contas, que é o signatário do instrumento de repasse ou não. Deste modo, uma vez recaindo sobre a gestão sucessora o prazo para prestar contas, o prefeito sucessor é obrigado a apresentá-la, sob pena de incorrer em omissão no dever de prestar contas. Na impossibilidade de prestar contas, cabe ao sucessor adotar medidas legais cabíveis para resguardo do patrimônio público. Quando o representante do conveniente signatário da avença e o gestor dos recursos não são os mesmos que apresentam as contas, há que se fazer importante distinção entre responsabilidade pela aplicação dos recursos e apresentação da prestação de contas, tendo em vista seus diferentes reflexos perante o concedente e os órgãos de controle interno e externo (art. 94 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

O concedente deve registrar, na Plataforma Transferegov, o recebimento da prestação de contas e, em seu parecer, posicionar-se de forma circunstanciada, buscando sempre a verdade real e não apenas a verdade formal dos fatos e dos documentos a respeito da execução física e financeira do ajuste, especialmente sobre o cumprimento do objeto, isto é, sobre o alcance das metas e das etapas previstas no plano de trabalho, com fins de quantificar eventual inexecução. É de grande relevância esse pronunciamento conclusivo para eventual instauração de TCE, uma vez que, em caso de prejuízo, é necessário indicar fato gerador, fundamentação, responsável e valor.

6.3 SANEAMENTO DAS FALHAS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS

O concedente não deve apenas preocupar-se em repassar os recursos. É fundamental, também, acompanhar a execução *pari passu*, de forma a facilitar o exame da prestação de contas e opinar sobre a regularidade no cumprimento do plano de trabalho aprovado, sanear tempestivamente eventuais irregularidades constatadas ou, em última instância, instaurar processo de TCE.

A autoridade competente tem dois prazos possíveis, contados do recebimento da documentação, para analisar a prestação de contas: 60 dias, nos casos de procedimento informatizado; 180 dias, nos casos de análise convencional. Ambos podem ser prorrogados por iguais períodos, desde que devidamente justificados (art. 97 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

As falhas na execução devem ser resolvidas na fase de execução, como as relativas à não conformidade financeira e às pendências na execução física do objeto. Deste modo, o parecer final de análise da prestação de contas, que é emitido, no encerramento do instrumento, pelo concedente ou pela mandatária, contém, além do pronunciamento sobre a conclusão da execução física do objeto, os apontamentos da execução financeira não sanados durante a vigência do instrumento de TVU (art. 102 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

O exame da prestação de contas de qualquer instrumento de TVU, incluindo as verificações *in loco* de seu objeto, pressupõe, essencialmente, responder às seguintes perguntas:

- O objeto pactuado no instrumento foi executado na forma e no tempo previstos?
- O objeto foi executado com os recursos repassados, incluindo a contrapartida, conforme acordado?
- Na execução do objeto, foram observadas as regras legais de seleção e contratação de terceiros?
- Na execução do objeto, foram observadas as regras de gestão financeira, publicidade e transparência?

Ao responder a essas perguntas, podem ser identificadas falhas formais na prestação de contas e, portanto, sanáveis por parte do conveniente. Por outro lado, podem ser identificadas irregularidades cometidas que demandam adoção de medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano e, em caso de insucesso, instauração de TCE, se não esclarecidas no prazo fixado pelo concedente, que notifica o conveniente, quando: (i) não for apresentada a prestação de contas (omissão) ou a prestação de contas estiver incompleta; (ii) for constatada ilegalidade na execução da TVU (descumprimento de norma legal ou cláusula do ajuste, incluindo vício na licitação, no contrato, na execução físico-financeira, na prestação de serviço, no uso do bem público etc.); (iii) for constatada irregularidade na aplicação dos recursos (inexecução, execução parcial, desconformidade de serviços, sobrepreço, superfaturamento, desvio de objeto ou finalidade, desvio de recursos).

6.4 EFEITOS DA APROVAÇÃO E DA REPROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

A apresentação das peças exigidas na Plataforma Transferegov permite apenas uma avaliação formal, sendo, por consequência, a regularidade presumida. A efetiva comprovação da execução do objeto conveniado é aferida por meio de laudos, vistorias, documentos ou informações obtidas com as autoridades públicas do local de execução, bem como com os beneficiários. Isso significa que o dever constitucional de prestar contas, ao qual o gestor está sujeito, não se extingue com a apresentação dos documentos exigidos.

Havendo qualquer motivo (como denúncia, por exemplo) que leve à desconfiança sobre a regularidade da aplicação dos recursos públicos repassados, a prestação de contas é objeto de reanálise, e dela pode resultar conclusão diferente da inicialmente conferida, ou seja, a reanálise pode levar à não aprovação das contas e à instauração de TCE.

A manifestação conclusiva da análise da prestação de contas deve ser registrada na Plataforma Transferegov, podendo resultar em (art. 103 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023): (i) aprovação, cabendo à concedente prestar declaração expressa acerca do cumprimento do objeto e de que os recursos transferidos tiveram boa e regular aplicação; (ii) aprovação com ressalvas, quando evidenciada impropriedade ou outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário; (iii) rejeição com determinação de imediata instauração de TCE.

A ausência de recolhimento do saldo remanescente da conta vinculada do convênio também constitui motivo para reprovação das contas e instauração de TCE, lembrando que o saldo remanescente do CR é recolhido pela mandatária após o encerramento do ajuste. O ressarcimento do dano motivador da reprovação das contas é exigido do conveniente, atualizado monetariamente, desde a data do recebimento e acrescido de juros de mora (art. 103, §3º, “g” da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

ATENÇÃO! Se o gestor for citado pelo TCU por omissão no dever de prestar contas, a posterior prestação intempestiva das contas, de forma injustificada, não sana a irregularidade inicial do responsável consoante o artigo 209 do Regimento Interno do TCU.

Além da TCE, a rejeição das contas acarreta registro de restrição na Plataforma Transferegov e no Siafi, impedindo a concessão de novos repasses. O conveniente dispõe, também, do prazo de 45 dias antes do registro da inadimplência, para saneamento da rejeição das contas, inclusive recolhimento do débito apontado.

Se forem evidenciados pelos órgãos de controle vícios insanáveis que impliquem nulidade da licitação realizada, a concedente deve adotar as medidas administrativas necessárias à recomposição do

erário no montante atualizado da parcela já aplicada, o que pode incluir a reversão da aprovação da prestação de contas e a instauração de TCE sem prejuízo à comunicação do fato ao TCU e ao Ministério Público (art. 90 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

6.5 INSTAURAÇÃO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)

A TCE é o processo administrativo com rito próprio, formalizado com os objetivos de apurar a responsabilidade por danos causados aos cofres públicos e obter o ressarcimento, envolvendo a verificação dos fatos, a quantificação do dano e a identificação dos responsáveis a quem possa ser imputada a obrigação de ressarcir o erário. Trata-se de medida de exceção, pois a TCE só deve ser instaurada após esgotadas as medidas adotadas pela autoridade administrativa competente do órgão ou da entidade repassador/a dos recursos federais para a regularização da irregularidade ou a reparação do dano.

O rito da TCE é definido pelo TCU, a quem compete julgar as contas daqueles que derem causa à perda, ao extravio ou a outra irregularidade com dano ao erário federal, nos termos do artigo 71, II, da CF/1988, dos artigos 1º, I, 8º e 9º da Lei 8.443/1992, dos artigos 1º, I, e 197 do Regimento Interno do TCU (RITCU) e da IN TCU 98, de 2024. Confira no quadro 3, abaixo, que informa quando instaurar ou não a TCE (arts. de 4º a 7º da IN TCU 98/2024).

QUADRO 3: PRESSUPOSTOS E DISPENSAS DA INSTAURAÇÃO DA TCE

QUANDO DEVE SER INSTAURADA A TCE	QUANDO NÃO DEVE SER INSTAURADA A TCE
• Omissão no dever de prestar contas; • Não comprovação da aplicação dos recursos repassados em TVU; • Desfalque ou desvio de bem e valor público; • Ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano.	• Dano inferior a R\$ 120 mil (os débitos de valor inferior devem ser registrados no sistema e-TCE), exceto se o somatório dos débitos (individualmente superiores a R\$ 20 mil) de um mesmo responsável, atingir o referido valor relativamente ao próprio repassador dos recursos ou, cumulativamente, em outros órgãos e/ou entidades da Administração Pública Federal • Transcurso de prazo superior a dez anos entre a data provável da ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente • Comprovação do recolhimento do débito, nos termos do art. 15 da da IN-TCU 98/2024 (a TCE será arquivada antes do encaminhamento ao TCU) • Comprovação da não ocorrência do dano imputado aos responsáveis (a TCE será arquivada antes do encaminhamento ao TCU)

Fonte: Elaboração própria.

A TCE deve ser instaurada após a omissão ou a falha no dever de prestar contas, pela ocorrência de: inexecução total ou parcial do objeto; desvio de finalidade; impugnação de despesas por superfaturamento ou sobrepreço; ausência de nexo entre as despesas realizadas e o objeto pactuado ou outras irregularidades; não aplicação da contrapartida; não devolução do saldo remanescente da conta vinculada (art. 105 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

O prazo para instaurar a TCE é de até 120 dias, nos casos de omissão no dever de prestar contas (contados do dia seguinte à data em que deveriam ter sido prestadas), de 360 dias, para as contas apresentadas que não permitam conclusão pela sua regularidade (contados da data da apresentação das contas), e também de 360 dias nos demais casos (contados da data da ciência do fato pela administração). O TCU pode aplicar multa no caso de descumprimento do prazo (art. 4º da IN TCU 98/2024).

A TCE pode ser instaurada também em caso de irregularidades detectadas pelos órgãos fiscalizadores, de representações ou de denúncias de irregularidades apresentadas por cidadãos ou licitantes, ou veiculadas nos meios de comunicação, as quais sejam comprovadas

depois de apuração preliminar. O TCU pode determinar a instauração da TCE independentemente das medidas administrativas adotadas pela autoridade competente ou estabelecer a conversão do processo de fiscalização em TCE, nos termos do artigo 47 da Lei 8.443/92.

Como já abordado anteriormente nesta cartilha, a instauração da TCE enseja a inscrição de inadimplência do instrumento de TVU na Plataforma Transferegov.br e a inscrição daqueles identificados como causadores do dano no Siafi, o que é fator impeditivo para receber novos recursos mediante convênios e outros instrumentos congêneres. Entretanto, o conveniente deve ser notificado 45 dias antes, sobre as irregularidades que motivaram a TCE, incluindo o aviso, no caso de ente público, à Secretaria de Fazenda ou ao órgão similar e ao Poder Legislativo local (art. 105, §6º, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU 33/2023).

Para que a notificação prévia à instauração da TCE não seja apenas ato formal e para ganhar tempo precioso em sua fase interna, é importante notificar também os gestores responsáveis pela execução e pela prestação de contas da TVU, caso ainda não tenha sido feito, para que regularizem a situação do ajuste, seja apresentando os documentos e as justificativas para sanar a irregularidade, seja recolhendo o valor do dano apurado.

O ato que determinar a instauração da TCE deve indicar: (i) os agentes públicos omissos e/ou os supostos responsáveis (pessoas físicas e jurídicas) pelos atos que teriam dado causa ao dano ou indício de dano identificado; (ii) a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à sua ocorrência; (iii) exame da adequação das informações contidas em pareceres de agentes públicos, quanto à identificação e quantificação do dano ou indício de dano; (iv) evidência da relação entre a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado e a conduta da pessoa física ou jurídica supostamente responsável pelo dever de ressarcir os cofres públicos (art. 5º da IN TCU 98/2024).

Para caracterizar a responsabilidade e permitir a defesa dos responsáveis, a relação de causa e efeito pode ser evidenciada a partir de uma matriz de responsabilização.

A IN TCU 76/2016 promoveu importante alteração no rito da TCE, e a Decisão Normativa (DN) TCU 155/2016 detalhou peças e procedimentos, de forma a contribuir para que os processos de TCE contenham os elementos indispensáveis a sua análise, reduzindo, por conseguinte, a necessidade de realização de diligências para seu saneamento. A melhor definição dos papéis que competem aos diversos agentes que atuam no processo de TCE, como o órgão instaurador e o controle interno, também é contemplada na DN. Além disso, a IN 76/2016 e a DN 155/2016 instituíram o processo eletrônico de TCE (sistema e- TCE).

6.6 RESPONDENDO AO TOMADOR DE CONTAS

Durante o processamento da TCE, seja no âmbito do repassador (fase interna da TCE), seja no âmbito do TCU (fase externa da TCE), o responsável ou a pessoa que geriu os recursos do convênio ou do CR deve ser notificado, para ter ciência sobre o dano a ele imputado e as consequências pelo não esclarecimento dos fatos. Assim, cabe ao responsável, ao ser notificado, apresentar todos os documentos e explicações capazes de elidir a irregularidade ou o dano apontado, caso ele não exista, ou reduzir o valor do dano, caso o cálculo realizado pelo concedente não corresponda à realidade, inclusive apresentar ou complementar as contas, a fim de comprovar a aplicação dos recursos recebidos.

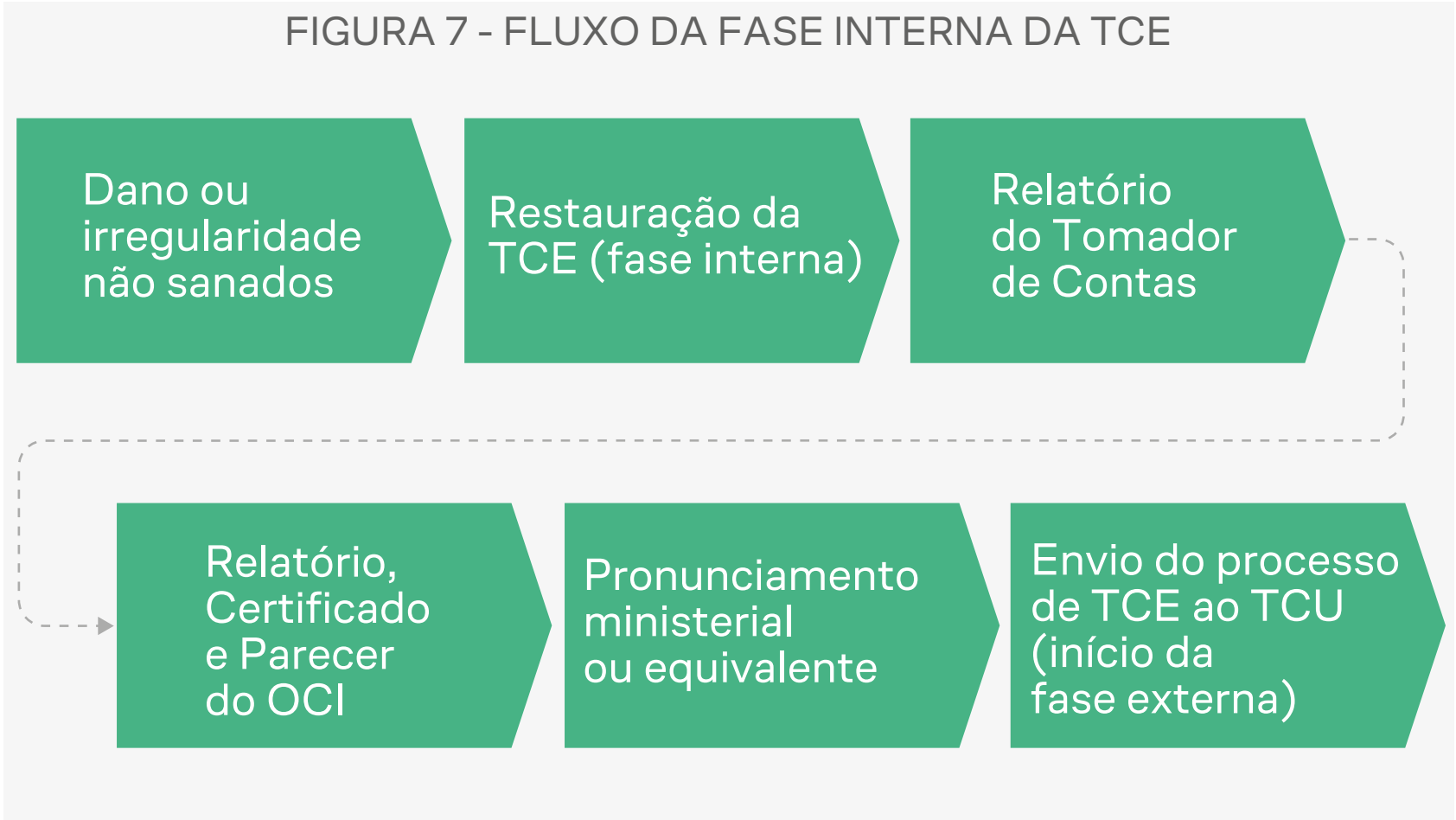
Cuidado especial deve ser dispensado às situações que envolvam a transição de mandatos. Nos casos de omissão, a corresponsabilidade do sucessor não alcança valores geridos pelo antecessor, mas apenas o dever de prestar contas. O sucessor pode responder pelo débito, contudo, quando der causa à paralisação indevida do objeto iniciado pelo antecessor, principalmente se a inação resultar em imprestabilidade total ou parcial da parcela executada com o desperdício dos recursos então aplicados. Havendo dúvidas sobre quem deu causa ao dano, o concedente deve arrolar ambos os gestores como corresponsáveis (art. 17 da IN TCU 98/2024).

Em qualquer estágio da TCE, o responsável pode recolher o valor do débito imputado, atualizado monetariamente sem a incidência de juros de mora, destacando que, em caso de solidariedade passiva, o recolhimento do débito por um responsável aproveita os demais (art. 22, § 10 da IN TCU 98/2024).

Após analisar a manifestação apresentada pelos responsáveis, o tomador de contas (pessoa ou comissão do órgão ou da entidade concedente designada para esse fim) deve emitir relatório circunstanciado, contendo, entre outros (art. 18, I, da IN TCU 98/2024 e 3º da DN TCU 155/2016), os seguintes elementos: (i) relato das situações e dos fatos com indicação dos atos irregulares e dos débitos imputados a cada responsável previamente identificado; (ii) relato das medidas administrativas adotadas com vistas à elisão do dano; (iii) parecer conclusivo quanto à ocorrência do dano, ao valor histórico e atualizado (pelo sistema Débito do TCU) e à imputação da obrigação de ressarcir de cada responsável.

Ao processo de TCE devem ser juntados todos os documentos usados para demonstrar a ocorrência do dano e a conduta dos responsáveis, como, em especial, notas de empenho, ordens bancárias, homologação da licitação, contrato firmado, medições e autorizações de pagamento, comprovantes de transferência, notas fiscais, relação de pagamentos, extratos da conta vinculada, relatórios de acompanhamento ou fiscalização da execução físico-financeira, termos de recebimento de obras, bens e serviços, pareceres técnicos e financeiros (arts. de 4º a 6º da DN TCU 155/2016).

Após notificar os responsáveis sobre as conclusões da TCE, o tomador de contas envia o processo para a autoridade competente que aprova e encaminha para o órgão de controle interno (OCI), que, em geral, é a CGU. O controle interno, por sua vez, emite certificado de auditoria com o respectivo relatório, discorrendo sobre a adequação das medidas adotadas e o cumprimento das normas aplicáveis, cujas conclusões serão confirmadas no parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno. Antes de enviar o processo ao TCU, o controle interno solicita o pronunciamento do ministro de Estado ou da autoridade equivalente, atestando ter tomado conhecimento das conclusões da TCE (arts. 9º e 52 da Lei 8.443/1992 e 18, IV, da IN TCU 98/2024) (cf. figura 7).



Fonte: Elaboração própria.

6.7 CONCLUSÕES E CONSEQUÊNCIAS DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

A TCE é o atestado de que a TVU foi um fracasso, seja porque não foi bem planejada, seja porque não foi bem executada, seja porque a aplicação dos recursos não foi devidamente fiscalizada e comprovada. Há vários riscos envolvidos que precisam ser conhecidos e gerenciados, evitando-se que a TVU resulte em uma TCE. Salvos os casos de apresentação intempestiva das contas com o consequente saneamento

das irregularidades e de recolhimento antecipado do débito (art. 22, §§ 1º a 4º da IN TCU 98/2024), a conclusão da TCE na fase interna é, geralmente, no sentido da ocorrência do dano aos cofres públicos e da responsabilização dos gestores.

As consequências da TCE são sempre danosas, e todos saem perdendo. O concedente que desembolsou os recursos deixa de obter o resultado, o conveniente que recebeu os recursos deixa de implementar a política pública, além de ficar inadimplente para receber novos repasses, e a comunidade destinatária deixa de receber o benefício da aplicação dos recursos públicos. Essas situações envolvem a ocorrência de prejuízo ao erário, efetivo (constatado) ou presumido (omissão das contas), decorrente da conduta direta ou indireta de agente público.

Os gestores e os demais responsáveis arrolados na TCE podem ter as suas contas julgadas irregulares pelo TCU e poderão sofrer várias consequências, como as seguintes:

- condenação para a devolução dos valores, com atualização monetária e juros de mora;
- aplicação de multa que pode alcançar 100% do valor atualizado do dano causado ao erário; inscrição no Cadin, o que implica impossibilidade de realizar transações bancárias;

- envio ao Ministério Público Eleitoral do nome do responsável para fins de inelegibilidade;
- inabilitação, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal;
- envio dos elementos pertinentes e do julgamento das contas ao MPF para fins de instauração de ações judiciais cabíveis, incluindo ação de improbidade administrativa.

6.8 FALHAS FREQUENTES VERIFICADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS E NA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

A seguir, encontra-se uma lista dos principais pontos de controle a ser observados na prestação de contas e na TCE:

OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS

- A não comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais em face da omissão no dever de prestar contas constitui grave inobservância ao dever de cuidado no trato com a coisa pública, revelando a existência de culpa grave, uma vez que se distancia do que seria esperado de um administrador minimamente diligente, o que caracteriza erro grosseiro a

que alude o artigo 28 do Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655, de 25 de abril de 2018 (Acórdão 8.879/2021-TCU-1ª Câmara | relator Benjamin Zymler).

- O ingresso com representação perante o Ministério Público ou a propositura de ação judicial contra o prefeito antecessor como medidas legais, visando ao resguardo do patrimônio público (Súmula TCU 230), não afasta a responsabilidade do prefeito sucessor pela omissão no dever de prestar contas quando constatado que este dispunha de meios necessários para tal ação (Acórdão 7.264/2021-TCU-1ª Câmara | relator Vital do Rêgo).
- A omissão do prefeito sucessor em concluir obra paralisada em gestão anterior, havendo recursos financeiros do convênio disponíveis para tal finalidade, ou em adotar as medidas pertinentes para resguardar o erário enseja sua responsabilização solidária por eventual débito decorrente da não conclusão do objeto conveniado (Acórdão 5.867/2021-TCU-2ª Câmara | relator Aroldo Cedraz).
- A ausência de elementos capazes de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos federais ante a suscitada omissão no dever de prestar contas, para além da ausência de evidenciação do nexo causal entre os recursos federais aportados e os supostos dispêndios incorridos no ajuste, e a impugnação desses dispêndios configuraram a ofensa não só às regras legais, mas também

aos princípios basilares da administração pública, já que, ao final e ao cabo, o gestor deixou de prestar a devida satisfação à sociedade sobre o efetivo emprego dos recursos públicos postos à sua disposição, e, assim, restaria confirmada a presunção legal de dano ao erário pelos valores imputados, em face do eventual desvio ou desperdício dos respectivos recursos federais (Acórdão 3.175/2021-TCU-Plenário | relator André de Carvalho).

- A subtração de documentos relativos à execução de convênio celebrado com a União não constitui impedimento absoluto para prestação de contas quando há possibilidade de reconstituição dos documentos subtraídos (Acórdão 10.038/2017-TCU-1ª Câmara | relator Walton Alencar Rodrigues).
- A ocorrência de grave enchente no município, não havendo prova específica acerca da destruição ou da invalidação da documentação arquivada na prefeitura, não comprova, por si só, a impossibilidade ou a dificuldade na prestação de contas dos recursos do convênio, e, portanto, a existência de prejuízo à ampla defesa (Acórdão 8.783/2017-TCU-1ª Câmara | relator Bruno Dantas).
- O gestor público que não presta contas no momento certo, dentro do quadro procedimental traçado em instrumento de convênio, encontra-se em mora, com dever fundamental e não pode alegar fato superveniente como causa impeditiva da devida prestação (Acórdão 997/2007-TCU-2ª Câmara | relator Aroldo Cedraz).

- A apresentação da prestação de contas ao órgão concedente de responsável que foi condenado pelo TCU em decorrência da omissão não altera o juízo de mérito efetivado pela Corte de Contas, devendo ser cumprida determinação de inscrever nome do responsável condenado no Cadin (Acórdão 2.282/2013-TCU-1ª Câmara | relator Weder de Oliveira).
- Na hipótese de o município estar sendo administrado por outro gestor, que não o faltoso, e comprovada a adoção das medidas pertinentes com vistas à apuração dos fatos, a inadimplência do ente federativo pode ser suspensa pelo órgão repassador, a fim de que possa receber novas transferências voluntárias (Acórdão 165/2019-TCU-1ª Câmara | relator Bruno Dantas).

NÃO COMPROVAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS

- Para a comprovação da regular aplicação de recursos federais recebidos mediante convênio ou instrumento congêner, não basta a demonstração de que o objeto pactuado foi executado, mas que foi realizado com as verbas transferidas para esse fim (Acórdão 8.448/2021-TCU-2ª Câmara | relator Augusto Nardes).

- A ausência de indicação do número do ajuste nas notas fiscais não é mera falha formal, mas constitui forte indício da ausência de nexo de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas realizadas para a execução do objeto (Acórdão 18.175/2021-TCU-1ª Câmara | relator Weder de Oliveira).
- A ausência de identificação do convênio nas notas fiscais ou nos recibos das despesas realizadas pode ser considerada falha formal se esses comprovantes contiverem outros elementos que vinculem os bens e os serviços neles registrados ao objeto pactuado e, portanto, não houver prejuízo à comprovação do nexo de causalidade entre a aplicação dos recursos e a execução do objeto (Acórdão 454/2020-TCU-2ª Câmara | relatora Ana Arraes).
- Nas filmagens e nas fotografias que devem constar nas prestações de contas de convênios celebrados com o Ministério do Turismo, para a realização de eventos, é imprescindível à comprovação do nexo de causalidade entre os recursos transferidos e as despesas efetuadas que as imagens evidenciem a identificação do evento e dos artistas eventualmente contratados (Acórdão 2.867/2018-TCU- 2ª Câmara | relator André de Carvalho).

- Nota fiscal com validade expirada não constitui documentação idônea para comprovação da regularidade dos gastos, devendo ser glosadas pelo concedente as respectivas despesas, eis que compete ao conveniente a verificação da validade da documentação apresentada para fins de prestação de contas (Acórdão 2.623/2018- TCU-Plenário | relator Aroldo Cedraz).
- É inerente ao regime de prestação de contas, previsto no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, o dever de o responsável pelo convênio demonstrar o nexo causal entre os recursos por ele geridos e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, ordens bancárias, cheques, recibos ou notas fiscais e extratos bancários, a confirmar o custeio, com recursos da União, dos bens produzidos e dos serviços realizados no ajuste (Acórdão 7.200/2018-TCU-2ª Câmara | relator Marcos Bemquerer).
- Para comprovar a boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos por força de convênios celebrados com a União, não basta a simples apresentação da prestação de contas do ajuste. É imprescindível que o responsável evidencie, por meio de documentos idôneos, que o objeto do convênio foi efetivamente executado com os valores recebidos. Tal evidenciação só se dá mediante inequívoca comprovação da existência de nexo de causalidade entre a fonte de receita e os gastos para consecução do objeto do ajuste. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados, com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes (Acórdão 6.098/2017-TCU-1ª Câmara | relator Benjamin Zymler).
- Não cabe à empresa contratada a comprovação da regular aplicação de recursos públicos, mas tão somente a comprovação da regular execução contratual (Acórdão 6.109/2017-TCU-1ª Câmara | relator Vital do Rêgo).
- A comprovação de aquisição de bem não configura razão bastante para que seja atestada a boa e regular aplicação dos recursos federais, fazendo-se necessário demonstrar a correta e efetiva utilização do bem adquirido para as finalidades estabelecidas no convênio (Acórdão 8.793/2012-TCU-2ª Câmara | relator André de Carvalho).
- É obrigatória a manutenção das importâncias voluntariamente transferidas em conta bancária específica, para controle da aplicação dos recursos. Além disso, nas prestações de contas, é exigida a apresentação do extrato bancário da conta-corrente específica (Acórdão 5.609/2012-TCU-1ª Câmara | relator Marcos Bemquerer).

- Nos projetos de incentivo ao turismo, viabilizados com recursos públicos da União, transferidos a entidade privada mediante convênio, os valores obtidos com a venda de bens e serviços produzidos ou fornecidos pela conveniente devem ser revertidos para a consecução do objeto conveniado ou recolhidos ao Tesouro Nacional, além de integrar a respectiva prestação de contas (Acórdão 9.573/2015- TCU-2ª Câmara | relator Augusto Nardes).
- É obrigação do conveniente preservar, na execução do convênio, a proporção pactuada entre verbas transferidas e contrapartida (Acórdão 5.774/2015-TCU-1ª Câmara | relator José Mucio Monteiro).

REJEIÇÃO DAS CONTAS POR INEXECUÇÃO TOTAL OU PARCIAL DO OBJETO

- No caso de execução parcial do objeto do convênio, sem alcance dos seus objetivos, o gestor conveniente responde pelo total dos recursos repassados. A empresa contratada, por outro lado, somente deve ressarcir ao erário o montante correspondente ao valor recebido e não executado, porquanto ela não tem a responsabilidade de assegurar o cumprimento dos objetivos do convênio, mas de realizar a obra. Havendo a empreiteira executado serviços para os quais foi contratada, deve receber a respectiva remuneração (Acórdão 15.251/2021-TCU- 2ª Câmara | relator Marcos Bemquerer).

- A responsabilidade pela inexecução parcial do convênio não deve ser atribuída ao conveniente, ainda que inservível a parcela executada, quando o concedente deixa de repassar os recursos financeiros necessários à integralização do objeto em razão de contingenciamento (Acórdão 10.865/2020-TCU-2ª Câmara | relator Aroldo Cedraz).
- Os órgãos concedentes, na análise das prestações de contas, devem fundamentar tecnicamente as conclusões acerca da execução física dos convênios, descrevendo o impacto de eventuais inexecuções parciais para a utilidade do objeto conveniado, justificando, desse modo, a imputação de débito integral ou parcial aos responsáveis (Acórdão 7.125/2019-TCU-2ª Câmara | relator Raimundo Carreiro).
- A apuração de irregularidades na aplicação de recursos da União compete, primeiramente, ao órgão ou à entidade da administração pública federal responsável pela sua gestão, sendo medida de exceção a instauração de TCE diretamente pelo TCU (Acórdão 730/2019-TCU-Plenário | relator Augusto Nardes).
- A responsabilidade primária pela fiscalização da correta aplicação dos recursos federais repassados mediante convênio é do órgão ou da entidade concedente, a quem cumpre esgotar as medidas administrativas de sua alça-

da para a recomposição do erário e, caso necessário, instaurar processo de TCE a ser posteriormente apreciado pelo TCU (Acórdão 10.576/2017-TCU-1ª Câmara | relator Augusto Sherman).

- A assinatura de convênios com detalhamento insuficiente do plano de trabalho, a omissão quanto à intempestividade do conveniente na apresentação de documentos e prestações de contas, assim como a análise pouco aprofundada desses itens, violam os princípios da legalidade, da economicidade e da transparência, que devem ser observados pela administração pública (Acórdão 775/2017-TCU- Plenário | relator José Mucio Monteiro).
- A atuação da CEF como mandatária da União, para fins de operacionalização de CR, é regulada pelos respectivos contratos de prestação de serviços firmados com os órgãos públicos, cujas cláusulas estabelecem as atribuições delegadas e os limites de seu exercício. Nessa relação jurídica, não incidem diretamente os dispositivos da Lei de Licitações. Os comandos dos artigos 67, 69 e 70 da Lei 8.666/1993 são direcionados ao preposto da administração responsável pela execução do empreendimento, a quem efetivamente compete o dever de fiscalizar a obra (Acórdão 1.094/2015-TCU-Plenário | relator: José Mucio Monteiro).
- Em regra, nos casos de TCE instaurada por inexecução parcial do objeto do convênio, a quantificação do dano ao erário deve levar em consideração o percentual das realizações físicas das obras e dos serviços constantes do plano de trabalho, a existência de nexo de causalidade entre a execução física e a financeira e o grau de utilidade da parte executada para o público a ser beneficiado pela avença (Acórdão 3.429/2014- TCU-1ª Câmara | relator Weder de Oliveira).
- O concedente deve implementar sistemática de fiscalização *in loco* da execução dos convênios sob sua responsabilidade, bem como analisar as prestações de contas no prazo legal especificado (Acórdão 3.227/2012-TCU-1ª Câmara | relatora Ana Arraes).
- O gestor que aprova a concessão de dinheiro público, sob o compromisso de aplicação em determinado fim, tem o dever de verificar a regularidade do uso ainda que por terceiros, porque ele também responde pelo valor enquanto não haja prova de que foi bem direcionado (Acórdão 565/2010-TCU-Plenário | relator José Mucio Monteiro).
- Em convênio que preveja equipar unidade de saúde, para melhorar cobertura de atendimento, a mera aquisição dos equipamentos e materiais permanentes previstos no instrumento

não é suficiente para cumprir o objeto, devendo o gestor colocá-los à disposição da população local em consonância com a finalidade a que se destinam (Acórdão 3.248/2009-TCU-1ª Câmara | relator Marcos Bemquerer).

- Em CR, é indevida a liberação de recursos incompatíveis com o percentual de execução do objeto (Acórdão 1.619/2008-TCU-2ª Câmara | relator Aroldo Cedraz).
- A mudança do local das obras pelo conveniente, sem comunicação prévia à concedente, significa descumprimento do plano de trabalho e caracteriza inexecução total do objeto previsto no convênio, circunstância que, aliada à ausência de comprovação de que a população foi beneficiada, impõe o julgamento pela irregularidade das contas do gestor municipal, com imputação de débito e multa (Acórdão 1.063/2012-TCU-1ª Câmara | relator José Mucio Monteiro).

REJEIÇÃO DAS CONTAS POR SOBREPREGO OU SUPERFATURAMENTO, FRAUDE E DESVIO DE FINALIDADE

- Não é possível imputar débito com base em sobrepreço de itens isolados da planilha contratual. A aferição quanto à adequabilidade do preço contratado deve perpassar uma avaliação mais abrangente da avença, permitindo-se, em geral, compensações de itens com sobrepreço e itens com subpreço. Ao final, se os preços globais contratados estiverem aderentes às práticas de mercado, deve-se sopesar se as distorções pontuais identificadas representam risco para a administração (potencial jogo de planilha, por exemplo), e adotar medidas para mitigá-las (Acórdão 1.377/2021-TCU-Plenário | relator Jorge Oliveira).
- O bloqueio judicial de recursos de convênio para pagamento de dívidas trabalhistas de entidade privada conveniente configura débito decorrente de desvio de finalidade, portanto implica a responsabilidade de o ente beneficiário, solidariamente com seus administradores, restituir os respectivos valores aos cofres do concedente (Súmula TCU 286) (Acórdão 12.196/2021-TCU-1ª Câmara | relator Bruno Dantas).

- Na imputação de débitos por superfaturamento de quantidade e de preços excessivos verificados em mesmo serviço, o montante do prejuízo ao erário deve ser segregado nessas duas parcelas, para permitir a melhor caracterização do dano e a individualização das condutas dos responsáveis em relação a cada parcela de superfaturamento (Acórdão 11.179/2020-TCU-2ª Câmara | relator Augusto Nardes).
- É válida a utilização do Banco de Preços em Saúde do Ministério da Saúde (BPS) como referência de preços para aquisição de medicamentos e, conseqüentemente, para fins de quantificação de superfaturamento e sobrepreço, desde que balizada por critérios adequados que aproximem a pesquisa à contratação analisada (Acórdão 527/2020-TCU-Plenário | relator: Bruno Dantas).
- A realização de transferências da conta específica do convênio para contas bancárias de titularidade da prefeitura não é suficiente para demonstrar que o município ou a coletividade se beneficiaram dos recursos federais repassados, e, conseqüentemente, para ensejar a responsabilidade do ente federado conveniente pela não aplicação dos recursos na finalidade pactuada (Acórdão 11.294/2020-TCU-1ª Câmara | relator Augusto Sherman).
- Havendo comprovação de que os recursos repassados mediante convênio ou instrumento congênere foram aplicados com desvio de finalidade, em benefício da pessoa jurídica de direito público interno, a responsabilidade pelo ressarcimento da dívida é do ente federado (Acórdão 4.491/2020-TCU-1ª Câmara | relator Benjamin Zymler).
- Na contratação de profissional do setor artístico com recursos de convênio, confirmada a execução física do evento e atestada a correspondência dos dados da nota fiscal com os do extrato bancário, não é exigível a comprovação da transferência dos valores ao artista pela empresa intermediária, se não houver previsão contratual nesse sentido ou se não houver indícios ou evidências de fraude na representação do artista, de superfaturamento nos valores do cachê, ou de outra circunstância relevante na fase de contratação, ou de liquidação das despesas (Acórdão 7.198/2018-TCU-2ª Câmara | relator Marcos Bemquerer).
- A apresentação de nota fiscal adulterada, com o objetivo de simular a execução de despesas de convênio, constitui irregularidade grave e enseja a aplicação da penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública (art. 60 da Lei 8.443/1992) (Acórdão 368/2018-TCU-Plenário | relator Walton Alencar Rodrigues).

- Caracteriza desfalque ou desvio de bens ou dinheiros públicos a apresentação, a título de prestação de contas, de documentação relativa a objeto de convênio que, posteriormente, constata-se não haver sido executado (Acórdão 5.054/2015-TCU- 2ª Câmara | relatora Ana Arraes).
- Constitui fraude à prestação de contas de convênio a tentativa de comprovar utilização de recursos de ajustes distintos por meio da apresentação duplicada do mesmo documento de despesa (Acórdão 2.676/2011-TCU-Plenário | relator José Jorge).
- Verificada a fraude à licitação, é competente o TCU para aplicar a sanção de que trata o artigo 46 da Lei 8.443/1992, entretanto, no caso de inexecução total ou parcial de contrato, cabe ao ministro de Estado declarar a inidoneidade com base no artigo 87 da Lei 8.666/1993 (Acórdão 2.421/2009-TCU-Plenário | relator Walton Alencar Rodrigues).
- É lícito o estabelecimento de cláusula que recomende a adesão de entes públicos convenientes à ata de registro de preços vinculada ao programa executado, resguardando-se a possibilidade de realizar licitação própria, desde que obtenham condições mais vantajosas que as de tal ata (Acórdão 1.717/2012-TCU- Plenário | relator Augusto Sherman).

OBRIGAÇÕES POSTERIORES À PRESTAÇÃO DE CONTAS

- A administração pública é obrigada a manter a guarda de documentos comprobatórios de despesa pelo prazo de cinco anos, tendo como marco inicial a data da aprovação das contas do gestor (Acórdão 2.517/2014-TCU-1ª Câmara | relator José Mucio Monteiro).
- Após executado o objeto de convênio, o cuidado com a sua finalidade e funcionalidade, na execução das ações de manutenção e conservação, é dever jurídico do gestor da conveniente (Acórdão 2.026/2011-TCU-Plenário | relator Augusto Sherman).
- Qualquer ato que leve ao conhecimento do responsável conveniente a necessidade de alguma providência relativa à prestação de contas interrompe a contagem do prazo para guarda da documentação do convênio (Acórdão 11.242/2021-TCU-1ª Câmara | relator Jorge Oliveira).

INSTAURAÇÃO E FASE INTERNA DA TCE

- A Resolução TCU 344/2022 não deve ter os seus parâmetros usados como justificativa para o arquivamento de processos de tomada de contas especial no âmbito do concedente, pois essa norma é de aplicação interna aos processos de controle externo em andamento no TCU. Contudo, tais parâmetros

devem ser utilizados pelo repassado dos recursos, para identificar as prestações de contas sujeitas à prescrição iminente e priorizar sua análise. (Acórdão 2.234/2023-TCU- Plenário | relator Marcos Bemquerer).

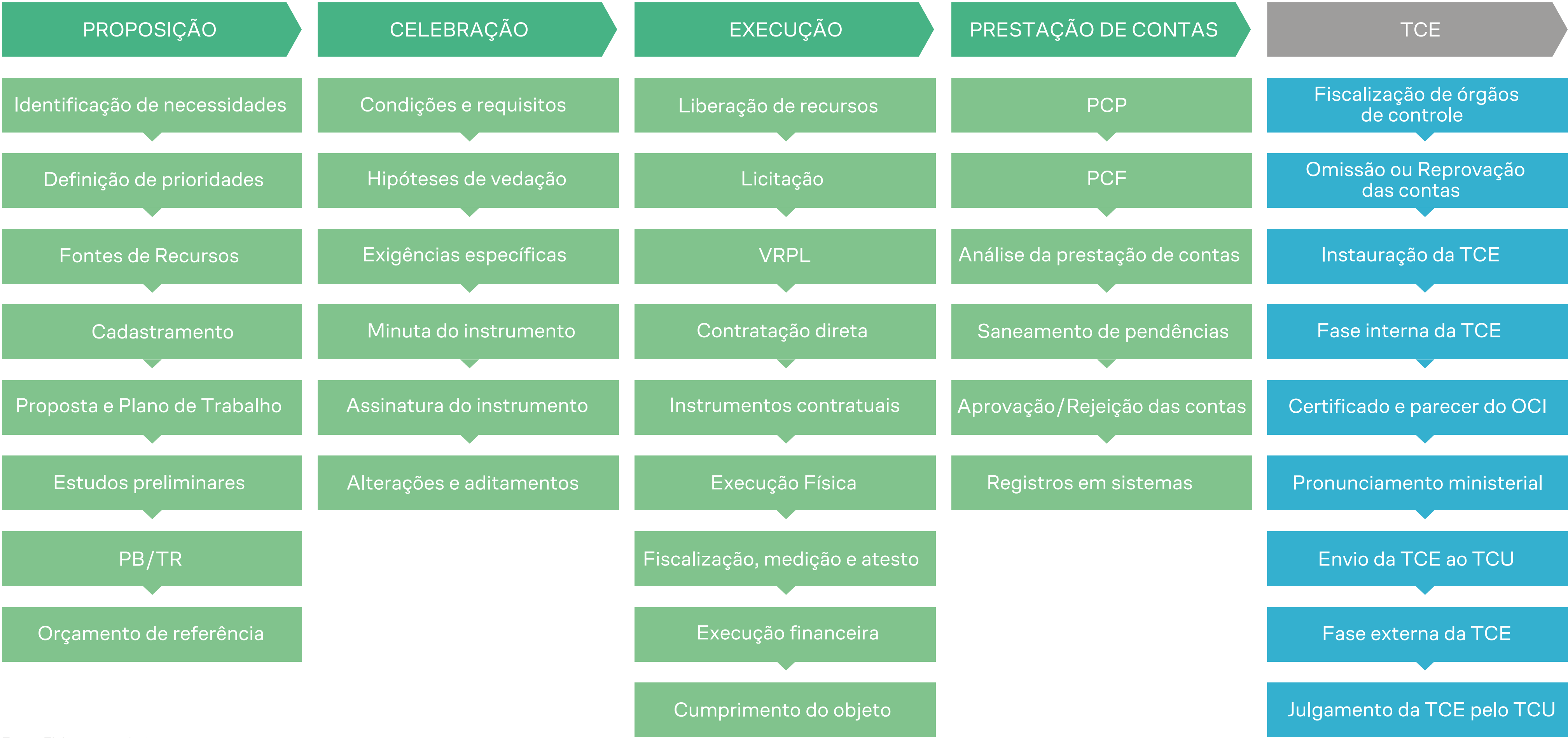
- É imposição legal que a autoridade competente do órgão ou da entidade lesada, após esgotadas as medidas administrativas internas, sem a elisão do dano ao erário, subsistindo os pressupostos para tal ação, instaure TCE sob pena de responsabilidade solidária (art. 84 do Decreto-Lei 200/1967 e art. 8º da Lei 8.443/1992), por meio do sistema e-TCE, em observância ao artigo 23 da IN TCU 98/2024 c/c os artigos 40 e 40-A da Portaria TCU 122, de abril de 2018 (Acórdão 2.610/2021-TCU-Plenário | relator Walton Alencar Rodrigues).
- Não há prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa em razão da ausência de oportunidade de defesa, na fase interna de TCE, pois, nessa etapa, em que se coletam evidências para fins de apuração dos fatos e das responsabilidades, não há uma relação processual constituída. A garantia ao direito de defesa ocorre na fase externa, com o chamamento do responsável aos autos, a partir da sua citação válida (Acórdão 9.091/2021-TCU-1ª Câmara | relator Bruno Dantas).

- As medidas administrativas que antecedem a instauração da fase interna da TCE devem observar os princípios norteadores dos processos administrativos estabelecidos no artigo 2º da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, entre os quais, o do contraditório (considerandos da IN/TCU 98/2024). A análise das justificativas apresentadas por responsáveis ou terceiros beneficiados, pessoas físicas ou jurídicas, deve abranger tanto os aspectos técnicos quanto os financeiros (Acórdão 2.010/2020-TCU- Plenário | relator Aroldo Cedraz).
- A inobservância ao prazo regulamentar para instauração de TCE não gera nulidade processual, preclusão em benefício do responsável ou prescrição da pretensão punitiva do TCU. O prazo tem por objetivo atender ao princípio do custo-benefício do controle, permitindo que a autoridade responsável esgote as providências administrativas com vistas à reintegração dos recursos aos cofres públicos, a fim de evitar os custos envolvidos na instauração, no processamento e no julgamento da TCE (Acórdão 12.537/2019-TCU-2ª Câmara | relatora Ana Arraes).
- O não atingimento do valor mínimo previsto no artigo 6º, I, da IN-TCU 98/2024 não é fator impeditivo à instauração de TCE, bastando que o Tribunal delibere no sentido da necessidade de apuração do dano (Acórdão 326/2019-TCU-Plenário | revisor Walton Alencar Rodrigues).

- Nos casos de não demonstração da boa e regular gestão dos recursos, por ausência de documentos essenciais, o prazo para dispensa de constituição da TCE, fixado em dez anos (art. 6º, II, da IN-TCU 98/2024), é contado a partir da data-limite para entrega da PCF, pois, somente nesse momento, estão concretizados, simultaneamente, a falha, o dano e a possibilidade de pleno conhecimento dos fatos pelo interessado na sua reparação (Acórdão 10.046/2018-TCU-2ª Câmara | relator Marcos Bemquerer).
- A ausência de notificação do responsável na fase interna do processo de TCE não implica vício, porquanto a fase interna constitui procedimento inquisitório de coleta de provas, assemelhado ao inquérito policial, e a fase externa, que se inicia com a autuação do processo no TCU, é que garante o direito à ampla defesa e ao contraditório (Acórdão 653/2017-TCU-2ª Câmara | relator Augusto Nardes).
- A remessa da TCE ao TCU acarreta para o tomador de contas a preclusão da faculdade de qualificar os atos e os documentos arrolados no processo e quantificar o dano respectivo, ressalvada a possibilidade de reanalisar as contas em face de novos elementos dos quais venha a ter ciência após o envio do processo ao Tribunal (Acórdão 808/2016-TCU-Plenário | relator Marcos Bemquerer).
- O arquivamento de processo sem julgamento de mérito, quando provocado por prejuízo à defesa, imposto por longo transcurso de tempo, enseja a apuração das responsabilidades pela excessiva demora no envio de TCE, para o julgamento no TCU (Acórdão 1.280/2015-TCU-2ª Câmara | relator André de Carvalho).
- A TCE é medida de exceção, pois somente deve ser instaurada quando esgotadas as medidas administrativas internas sem a obtenção do ressarcimento pretendido (Acórdão 4.796/2014-TCU-1ª Câmara | relator Weder de Oliveira).
- Convertem-se os autos em TCE em razão da não devolução do saldo remanescente das aplicações financeiras e do saldo da conta bancária empregada para a execução do convênio, da utilização de conta bancária diferente da determinada no convênio e da apresentação de extrato bancário montado, indicando que tal saldo não existiria (Acórdão 1.141/2008-TCU-Plenário | relator André de Carvalho).
- Depois de enviada a TCE ao TCU, o responsável não tem direito de que os autos sejam restituídos ao tomador de contas para apuração melhor dos fatos (Acórdão 9.239/2012-TCU-2ª Câmara | relator Marcos Bemquerer).

A figura 8, ao lado, resume o processo completo da TVU.

FIGURA 8 – FLUXO COMPLETO DAS FASES DA TVU



Fonte: Elaboração própria.



7

PARCERIAS COM AS
ORGANIZAÇÕES DA
SOCIEDADE CIVIL

7 PARCERIAS COM AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

7.1 A REFORMA GERENCIAL E A GESTÃO POR RESULTADOS

A literatura aponta três formas de administrar a coisa pública: a administração pública patrimonial, a burocrática e a gerencial.

Na administração pública patrimonial, não há uma distinção entre o público e o privado. O aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder soberano. A corrupção, o nepotismo e o clientelismo são características desse tipo de administração. Por isso, a administração patrimonial, ou o patrimonialismo, deve ser eliminada.

A administração pública burocrática, no Brasil, surge a partir do governo de Getúlio Vargas, como uma forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista e tem como característica a impessoalidade, a ideia de carreira, o formalismo. Na administração pública burocrática, os processos são rígidos, e os controle são *a priori*. O foco do controle está no processo.

Um dos grandes problemas da burocracia são as disfunções, como o fato de o controle transformar-se em um fim em si mesmo, ou seja, controlar por controlar, sem ater-se ao objetivo básico do Estado, que é atender às necessidades sociais.

No Brasil, a administração pública gerencial tem como marco o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, de 1995. Este tipo de administração procura trazer para área pública as práticas típicas das empresas privadas. O principal mérito da administração pública gerencial é deslocar o foco de atenção do controle dos processos para o dos resultados. Assim, nossa legislação passa a considerar termos, como *indicadores de desempenho, metas, monitoramento, avaliação*.

Os impactos da reforma gerencial podem ser percebidos na Lei 13.019/2014, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), que apresenta como uma de suas diretrizes fundamentais a priorização do controle de resultados. (art. 6º, II, Lei 13.019/2014).

7.2 A ABRANGÊNCIA DA LEI 13.019, DE 31 DE JULHO DE 2014

O MROSC tem o objetivo de uniformizar os procedimentos de repasse de recursos públicos para as entidades privadas sem fins lucrativos. Até o advento desta lei, os repasses eram regidos por normas de cada ente federado.

O marco abrange todos os entes federados (União, estados, DF e municípios), as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista que atuam na prestação de serviços públicos. No entanto, as empresas públicas e as sociedades de economia mista que atuam na atividade econômica não são abrangidas pelo MROSC (art. 1º da Lei 13.019/2014).

Apesar disso, o MROSC é uma norma geral. Os entes federados podem e devem regulamentar as suas especificidades locais, desde que não se afastem da aplicação das normas do MROSC.

É importante ressaltar que nem todo repasse de recursos públicos para entidade privada sem fins lucrativos se faz com base no MROSC, conforme se vê no quadro 4 abaixo (art. 3º, I a X, da Lei 13.019/2014). Portanto, atente-se para não utilizar a legislação inadequada na regência do instrumento de repasse de recursos públicos para entidades privadas em fins lucrativos.

QUADRO 4: INSTRUMENTOS DE REPASSE DE RECURSOS PÚBLICOS E LEGISLAÇÃO RESPECTIVA

INSTRUMENTO	LEGISLAÇÃO
Contrato de gestão – Organização social	Lei 9.637, de 15 de maio de 1998
Termo de parceria – Oscip	Lei 9.790, de 23 de março de 1999
Termo de compromisso cultural	Art. 9º, § 1º, da Lei 13.018, de 22 de julho de 2014
Convênio com entidade filantrópica de saúde	Art. 199, § 1º, da Constituição Federal
Repasse direto pela União no âmbito do Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência	Lei 10.845, de 5 de março de 2004
Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)	Art. 5º da Lei 11.947, de 16 de junho de 2009
Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	Art. 22 da Lei 11.947/2009

Fonte: Elaboração própria.

7.3 O CONCEITO DE ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

A Organização da Sociedade Civil (OSC) é um enquadramento legal. Diferentemente das Organizações Sociais (OS) e das Oscips, entidade privadas sem fins lucrativos que passam por um processo de certificação pelo poder público, para receber tais denominações, as OSC não precisam de receber nenhuma titulação de um órgão público, bastando que se enquadrem no conceito estabelecido pelo MROSC. São OSC as entidades privadas sem fins lucrativos, as organizações religiosas e as cooperativas (art. 2º da Lei 13.019/2014).

Considera-se entidade privada sem fins lucrativos aquela que:

 Não distribua, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros, eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades” (art. 2º, I, “a”, da Lei 13.019/2014).

Além disso, a entidade privada sem fins lucrativos deve aplicar os resultados positivos na consecução de seu objeto social (art. 2º, I, “a”, da Lei 13.019/2014).

Quanto às cooperativas, o MROSC deixa claro que não se trata de qualquer uma, porque, geralmente, as cooperativas têm finalidade lucrativa. Entre elas, somente são consideradas Organização da Sociedade Civil (OSC):

As integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social (art. 2º, I, “b”, da Lei 13.019/2014).

Por fim, considerando que o Estado brasileiro é laico, enquadram-se no conceito de Organização da Sociedade Civil (OSC) apenas as organizações religiosas “que se dediquem a atividades ou a projetos

de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos” (art. 2º, I, “c”, da Lei 13.019/2014). Pretende-se, com o citado comando legal, apoiar a atividade não religiosa promovida por organizações religiosas, como, por exemplo, o cuidado com pessoas com dependência química.

7.4 OS INSTRUMENTOS DE REPASSE

O MROSC estabelece normas gerais que regem parcerias entre o governo e as entidades privadas sem fins lucrativos. Entenda-se como parceria uma relação jurídica estabelecida formalmente, contendo direitos, responsabilidade e obrigações, o que dá segurança aos partícipes na relação.

A parceria busca mútua cooperação entre governo e sociedade civil para consecução de finalidade de interesse público e recíproco, a qual afasta as parcerias firmadas no âmbito do MROSC dos instrumentos de natureza contratual e aproxima-os dos instrumentos de natureza convencional, nos quais não se verifica uma relação comutativa, ou seja, não se busca a equivalência entre o serviço ou o bem entregue e a contraprestação pecuniária.

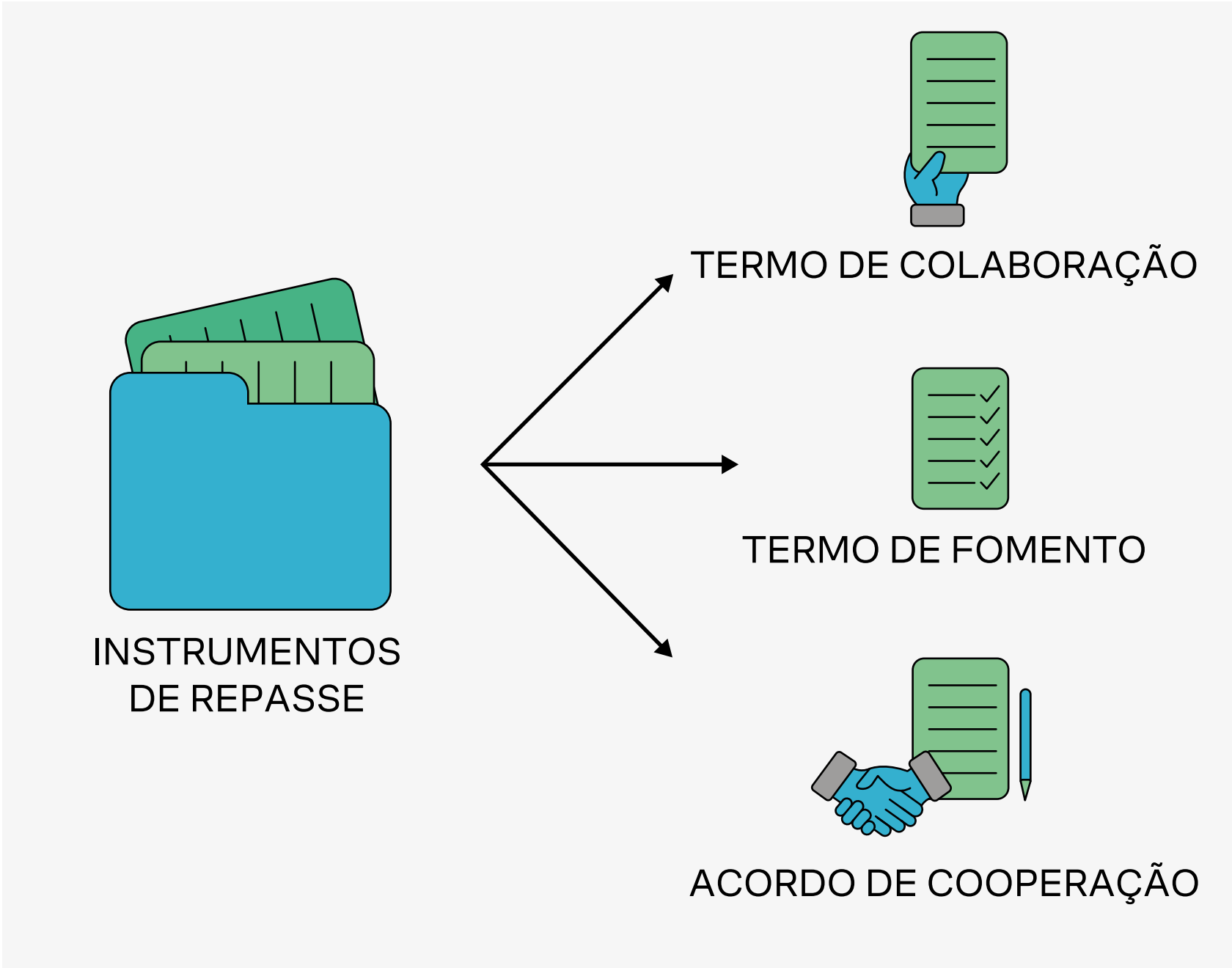
A título de exemplo, em um contrato firmado entre um município e uma empreiteira para a construção de uma creche, o primeiro almeja a creche construída, e a segunda deseja obter o valor justo pela obra. A comutatividade verifica-se justamente na equivalência entre o valor da obra e o efetivamente pago pelo município.

Nos instrumentos de natureza convencional, não se busca necessariamente essa equivalência. Ao celebrar parceria com o poder público, determinada entidade privada sem fins lucrativos que tem como finalidade a recuperação de nascentes e de matas ciliares busca ampliar a sua capacidade operacional na atividade que já desenvolve.

Assim, toda vez que se verificar a natureza contratual na relação que se forma, isto é, a contraprestação pecuniária por serviço prestado, bem entregue e obra realizada, está-se diante de um contrato, por isso não pode ser aplicado o MROSC, mas a Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

O MROSC contempla três instrumentos de repasse: o termo de colaboração, o termo de fomento e o acordo de cooperação (cf. figura 9).

FIGURA 9 – INSTRUMENTOS DE REPASSE



Fonte: Elaboração própria.

O termo de colaboração é:

O instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros (art. 2º, alínea “c”, inciso VII da Lei 13.019/2014).

O termo de fomento é semelhante ao de colaboração, mas a parceria é proposta pelas organizações da sociedade civil.

Por sua vez, o acordo de cooperação não envolve as transferências de recursos financeiros, mas pode incluir as transferências de bens.

7.5 VETOS PARA CELEBRAÇÃO DE PARCERIAS

Para celebrar parcerias com o setor público, no âmbito do MROSC, não basta que a entidade privada se enquadre no conceito de OSC, pois a Lei 13.019/2014 estabelece vetos para a celebração de parcerias com as entidades privadas (cf. quadro 5).

QUADRO 5: VETOS EM RELAÇÃO À ENTIDADE PRIVADA

O PODER PÚBLICO NÃO PODE ESTABELECE PARCERIA, NO ÂMBITO DO MROSC, COM ENTIDADE QUE:	OBSERVAÇÕES
• não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;	
• não tenha prestado contas de parceria anteriormente celebrada;	
• tenha as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos;tenha as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos;	• Não se aplica este veto se a irregularidade tiver sido sanada, se a decisão for reconsiderada ou revista ou se a apreciação estiver pendente de julgamento com recursos suspensivo.
• não possa participar de licitação e esteja impedida de contratar com a administração;	• Este veto alcança apenas o ente federado responsável pela suspensão ou pelo impedimento por até dois anos.

O PODER PÚBLICO NÃO PODE ESTABELECE PARCERIA, NO ÂMBITO DO MROSC, COM ENTIDADE QUE:	OBSERVAÇÕES
• tenha sido declarada inidônea, para licitar ou contratar com a administração pública;	• Este veto alcança todos os entes federados, enquanto não houver reabilitação.
• tenha sido punida com suspensão temporária de participar de chamamento e impedida de celebrar parceria ou contrato com o poder público;	• Este veto alcança apenas o ente federado que aplicou a sanção por até 2 anos.
• tenha sido declarada inidônea, para participar de chamamento público ou celebrar parceria ou contrato com o poder público;	• Este veto alcança todos os entes federados, enquanto não houver reabilitação.
• tenha contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas nos últimos 8 anos.	• Este veto alcança todos os entes federados.

Fonte: Art. 39 da Lei 13.019/2014.

Para impedir que o dirigente de uma entidade privada “feche” a entidade e “abra outra”, a fim de fugir de eventual veto, existem outros vetos que têm como alvo os dirigentes da entidade (art. 39, VII, da Lei 13.019/2014). Assim, não pode ser celebrada parceria com entidade que tenha como dirigente pessoa:

- a- cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 anos;
- b- julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;
- c- considerada responsável por ato de improbidade.

7.6 EFEITOS DOS VETOS PARA CELEBRAÇÃO DE PARCERIAS

Pode acontecer de o veto surgir no curso de uma parceria já celebrada, como, por exemplo, se o dirigente de uma Organização da Sociedade Civil tiver suas contas julgadas irregulares por algum Tribunal de Contas, mesmo que seja referente a outra parceria.

Neste caso, não é razoável que se rescinda a parceria em andamento. A lei, de fato, proíbe que se transfiram novos recursos no âmbito de parcerias em execução caso ocorra uma das vedações, mas, se os serviços forem essenciais e não puderem ser adiados, por ter potencial de causar prejuízo ao erário ou à população, desde que haja expressa e fundamentada autorização do dirigente máximo do órgão ou da entidade da administração pública, pode haver continuidade na execução da parceria, até que a rescisão seja possível (art. 39, §1º, da Lei 13.019/2014).

7.7 PODER DE POLÍCIA E ATIVIDADE EXCLUSIVA DO ESTADO

Atividade de regulação, fiscalização, exercício de poder de polícia ou qualquer outra atividade exclusiva de Estado não podem ser objeto de parcerias, porque não podem ser exercidos pela iniciativa privada, mas diretamente pelo Estado sob regime jurídico de direito público.

Assim, não são delegadas à iniciativa privada, por qualquer instrumento, atividades, como as de vigilância sanitária, aplicação de multa e essência do planejamento municipal, por exemplo.

7.8 A CAPACIDADE DO ENTE FEDERADO PARA CELEBRAR PARCERIA

Quando for escolhida a entidade privada com a qual o ente federado irá firmar a parceria, deve ser avaliada a capacidade técnica, para executar o objeto da parceria. Mas, antes mesmo de optar-se por fazer parceria, o ente federado deve fazer uma autoavaliação e verificar sua capacidade técnica e operacional, para realizar parcerias. Não basta transferir os recursos para a entidade privada. O ente federado deve ser capaz de acompanhar as parcerias.

Assim, ao decidir sobre a celebração de parcerias, o administrador público considera, obrigatoriamente, a capacidade operacional da administração pública, para celebrar a parceria, cumprir as obrigações decorrentes e assumir as respectivas responsabilidades, devendo, ao menos (art. 8º, de I a IV, da Lei 13.019/2014):

- a- avaliar as propostas de parceria com o rigor técnico necessário;
- b- designar gestores habilitados a controlar e fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz;
- c- apreciar as prestações de contas na forma e nos prazos determinados no MROSC e na legislação específica.

Se determinado ente estatal, por exemplo, não tem condições de avaliar propostas, controlar e fiscalizar a execução do objeto e apreciar as contas, não pode celebrar as parcerias. É temerário repassar recursos, sem ter nenhuma condição de gerenciar as parcerias.

A administração pública deve também dar transparência aos repasses, divulgando, na internet, a relação das parcerias e dos respectivos planos de trabalho (art. 10 da Lei 13.019/2014). A Lei 13.019/2014, nos seus artigos 10 e 11, apresenta o conteúdo mínimo necessário da informação a ser divulgada (cf. quadro 6).

QUADRO 6: CONTEÚDO MÍNIMO DA INFORMAÇÃO A SER DIVULGADA

DATA DE ASSINATURA E IDENTIFICAÇÃO DO INSTRUMENTO DE PARCERIA E DO ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA RESPONSÁVEL
Nome da organização da sociedade civil e seu número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) da RFB
Descrição do objeto da parceria
Valor total da parceria e valores liberados, quando for o caso
Situação da prestação de contas da parceria, que deve informar a data prevista para sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para sua análise e o resultado conclusivo
Quando vinculados à execução do objeto e pagos com recursos da parceria, o valor total da remuneração da equipe de trabalho, as funções que seus integrantes desempenham e a remuneração prevista para o respectivo exercício

Fonte: Elaboração própria.

Além de disponibilizar a informação, a administração pública deve publicar, na internet, meios para a formalização de denúncia sobre a aplicação dos recursos públicos repassados (art. 12 da Lei 13.019/2014). Essas medidas, não custa enfatizar, visam a fortalecer o controle social dos recursos públicos.

7.9 ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA

- Uma das grandes vantagens do MROSC foi deixar claro quem são os agentes que participam do processo de transferência de recursos, de maneira a atribuir a responsabilidade a cada um deles. Entre esses atores, pode-se destacar o administrador público, o dirigente, o gestor, a comissão de seleção, e a comissão de monitoramento e avaliação.
- Administrador público - é o agente público que detém competência para assinar o termo de colaboração, o termo de fomento ou o acordo de cooperação por parte do ente público, ainda que delegue essa competência a terceiros (art. 1º, V, da Lei 13.019/2014).
- Dirigente - é a pessoa que detém a competência para assinar o termo de colaboração, o termo de fomento ou o acordo de cooperação por parte da OSC, ainda que a delegue a terceiros (art. 1º, IV, da Lei 13.019/2014).
- Gestor - é o agente público responsável pela gestão da parceria. Ele deve ser designado por ato da autoridade competente, publicado em meio oficial de comunicação e ter poderes de controle e fiscalização (art. 1º, VI, da Lei 13.019/2014). Trata-se de um ator central na gestão das parcerias, com as atribuições de: (a) acompanhar e fiscalizar a execução; (b) informar ao superior hierárquico qualquer fato que possa comprometer as atividades ou o atingimento de metas das parcerias, inclusive indícios de irregularidades; (c) tomar providências para sanar problemas; (d) disponibilizar meios para que seja feito o monitoramento e a avaliação; (e) emitir parecer técnico conclusivo de análise das prestações de contas. (art. 61 da Lei 13.019/2014). Não pode ser nomeado como gestor o agente público que, nos últimos 5 anos, tenha mantido relação jurídica com, ao menos, 1 das organizações da sociedade civil partícipes (art. 35, § 6º, da Lei 13.019/2014). Esse impedimento é para garantir a impessoalidade necessária nos exercícios de suas atribuições.
- Comissão de seleção - é o órgão colegiado, constituído por ato oficial, publicado em meio oficial de comunicação, cuja atribuição é processar e julgar os chamamentos públicos para a seleção das entidades privadas. O MROSC não estabelece quantos devem ser os membros desta Comissão, mas exige que, pelo menos, um deles seja ocupante de cargo efetivo ou empregado permanente (art. 1º, X, da Lei 13.019/2014). Essa condição é para garantir, entre outros itens, que esse membro não seja ameaçado de dispensa do cargo, caso não selecione determinada entidade privada. Além disso, gera massa crítica e especialização no âmbito das parcerias.

- Comissão de monitoramento e avaliação - é o órgão colegiado destinado a monitorar e avaliar as parcerias. Esta Comissão deve ser constituída por ato publicado em meio oficial de comunicação, e, semelhantemente à comissão de seleção, o MROSC não fixa o número de membros que deve conter, mas exige que, ao menos, um deles seja ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente (art. 1º, XI, da Lei 13.019/2014). Além disso, a Comissão tem função homologatória. A administração pública deve emitir o relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria e submetê-lo à Comissão de monitoramento e avaliação para homologação (art. 59, *caput*, § 2º da Lei 13.019/2014). Mas, isso não significa que esta Comissão deve somente referendar os relatórios técnicos passados pela administração pública. Ela deve ter procedimentos próprios, para, no curso da vigência da parceria, realizar o devido monitoramento e a avaliação e, ao final, ter elementos suficientes, para decidir se homologa ou não o relatório técnico emitido pela administração pública.

7.10 PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

O Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS) tem como objetivo “apresentar propostas ao poder público para que avalie a possibilidade de realização de um chamamento público, objetivando a celebração de parceria” (art. 18 da Lei 13.019/2014). São

legitimados para propor o PMIS: (i) organização da sociedade civil; (ii) movimentos sociais; (iii) cidadãos (art. 18 da Lei 13.019/2014).

A proposta deve conter a identificação do subscritor, a indicação do interesse público envolvido e o diagnóstico da realidade que se quer modificar, aprimorar ou desenvolver e, quando possível, a indicação da viabilidade, dos custos, dos benefícios e dos prazos de execução da ação pretendida (art. 19 da Lei 13.019/2014).

Preenchidos os requisitos citados, o MROSC determina que a proposta seja tornada pública em sítio eletrônico, e, se verificada a conveniência e a oportunidade, o poder público instaura o PMIS para oitiva da sociedade (art. 20 da Lei 13.019/2014).

O MROSC, por ser norma geral, não entra em detalhes operacionais desse procedimento, remetendo a regulamentação do PMIS a cada ente federado, mas deixa expresso que:

- A realização do PMIS não implica realização do chamamento público e não dispensa o chamamento público.
- A proposição ou a participação no PMIS não impede a organização da sociedade civil de participar no eventual chamamento público subsequente.

- É vetado condicionar a realização de chamamento público ou a celebração de parceria à prévia realização de PMIS.
- A despeito de o PMIS não ser obrigatório, sempre que possível, é importante chamar a comunidade a opinar acerca das políticas públicas e da aplicação dos recursos públicos.

7.11 CHAMAMENTO PÚBLICO: OBRIGATORIEDADE, DISPENSA E INEXIGIBILIDADE

Quando se trata de seleção de entidade privada, para firmar parceria no âmbito do MROSC, não se faz licitação, mas chamamento público, que é um procedimento administrativo, com o objetivo de escolher a entidade que reúne as melhores condições de executar o objeto da parceria.

O chamamento também visa a resguardar o princípio da impessoalidade, impedindo que o poder público direcione as parcerias para uma entidade predeterminada. A Lei 13.019/2014, em seu artigo 24, §1º, especifica o conteúdo mínimo de um edital de chamamento (cf. quadro 7).

QUADRO 7: CONTEÚDO DO EDITAL DE CHAMAMENTO

Programação orçamentária que autoriza e viabiliza a celebração da parceria
Objeto da parceria
Datas , prazos, condições, local e forma de apresentação das propostas
Datas e critérios de seleção e julgamento das propostas , inclusive no que se refere à metodologia de pontuação e ao peso atribuído a cada um dos critérios estabelecidos, se for o caso
Valor previsto para a realização do objeto
Condições para a interposição de recurso administrativo
Minuta do instrumento de celebração da parceria

Fonte: Elaboração própria.

Segundo o MROSC, a celebração de termo de colaboração ou de fomento deve ser precedida de chamamento público, salvo nos casos de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais, com a indicação da entidade destinatária dos recursos, na celebração de acordo de cooperação que não envolva transferência de recurso patrimonial e nos casos de dispensa e de inexigibilidade de chamamento (arts. 24 e 29 da Lei 13.019/2014) (cf. quadro 8).

QUADRO 8: DISPENSA DE CHAMAMENTO PÚBLICO (ROL TAXATIVO)

No caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividade de relevante interesse público, pelo prazo de até 180 dias
Em caso de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social
Quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoa ameaçada ou em situação que possa comprometer sua segurança
No caso de atividade vinculada a serviço de educação, saúde e assistência social, desde que executada por organização da sociedade civil previamente credenciada pelo órgão gestor da respectiva política

Fonte: Elaboração própria.

No caso da dispensa, por tratar-se de “atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política”, se não houver possibilidade de firmar parceria com todas as entidades que se enquadrem nesta situação e mostrem-se interessadas, o chamamento impõe-se por força do princípio da impessoalidade, previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

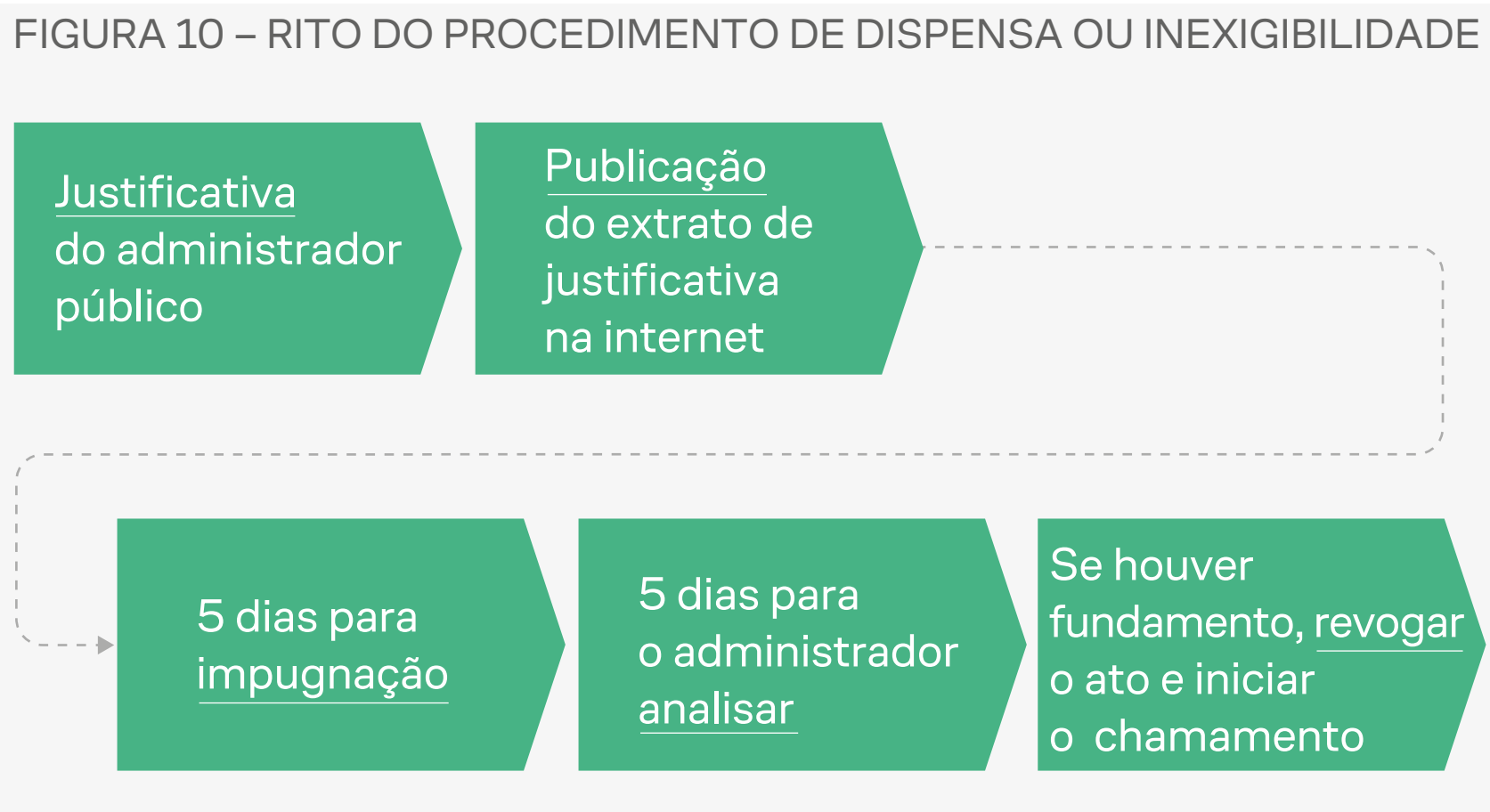
O rol de casos de inexigibilidade é meramente exemplificativo. Havendo inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, a inexigibilidade de chamamento público impõe-se.

QUADRO 9: INEXIGIBILIDADE DE CHAMAMENTO PÚBLICO (ROL EXEMPLIFICATIVO)

Inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade determinada, especialmente quando:
• o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que devem utilizar os recursos; • a parceria decorrer de transferênci à organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei, na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar de subvenção social (Lei 4.320/1964 c/c o art. 26 da LC 101/2000).

Fonte: Elaboração própria.

O procedimento de dispensa ou inexigibilidade segue o rito do artigo 32, §§ de 1º a 3º, da Lei 13.019/2014 (cf. figura 10).



Fonte: Elaboração própria.

Faz-se necessário destacar que a dispensa e a inexigibilidade de chamamento público e de emendas parlamentares não afastam a aplicação dos demais dispositivos do MROSC (art. 32, § 4º, da Lei 13.019/2014). Assim, mesmo que não ocorra o chamamento, deve haver avaliação de plano de trabalho, formalização da parceria, nomeação dos agentes envolvidos etc.

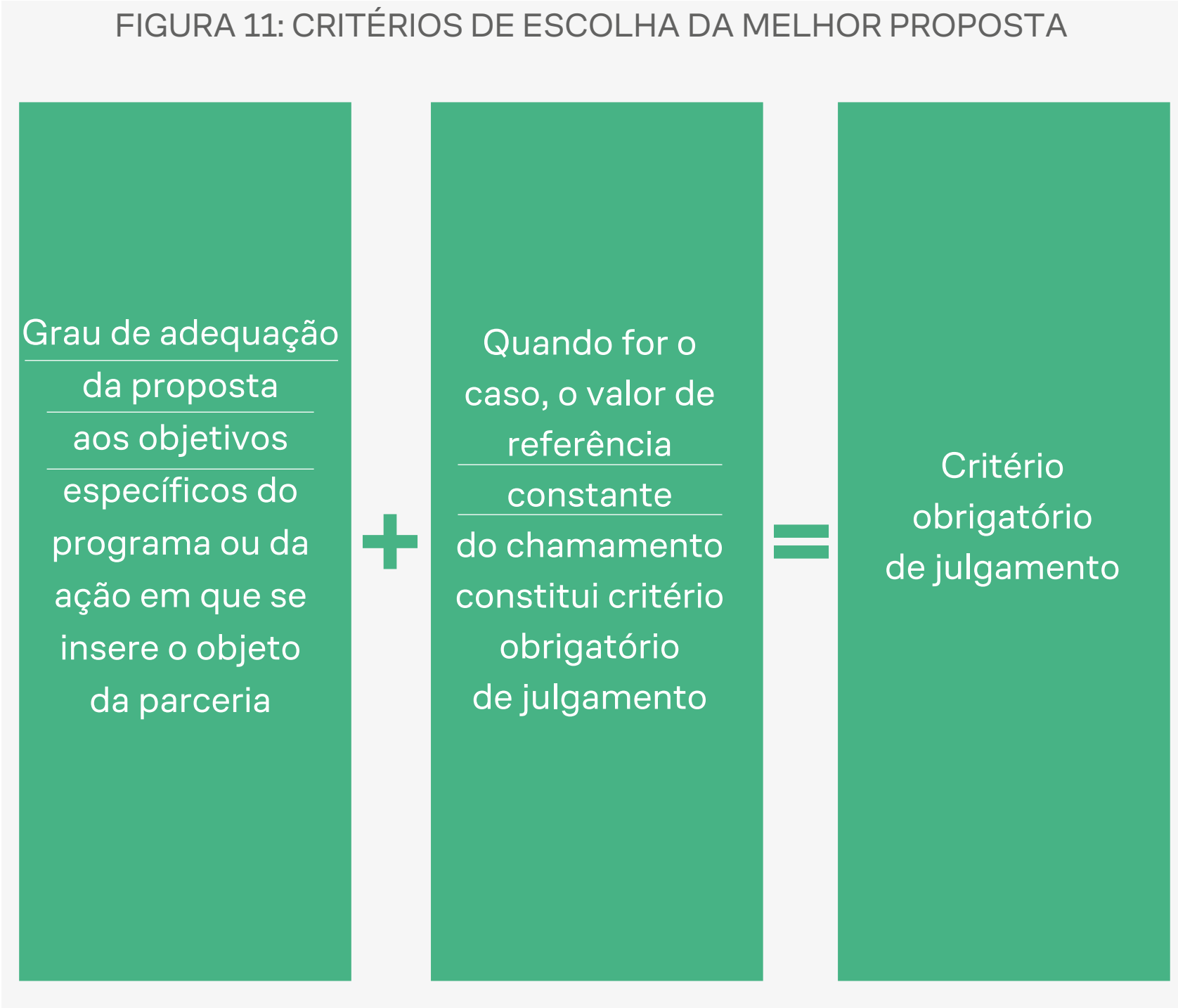
7.12 ESCOLHA DA MELHOR PROPOSTA DE REQUISITOS DE HABILITAÇÃO

O edital de chamamento público não pode prever condições que “comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo em decorrência de qualquer circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto da parceria” (art. 24, § 2º, da Lei 13.019/2014).

O MROSC é claro, no sentido de que não podem constar circunstâncias impertinentes ou irrelevantes no edital de chamamento público. Por outro lado, se a circunstância é pertinente e relevante e, portanto, importante para a execução do objeto, pode constar no edital e não configurar restrição indevida, mas necessária para a escolha da entidade que reúna as melhores condições de executar a parceria.

Seguindo a diretriz delineada, são, inclusive, admitidas “a seleção de propostas apresentadas exclusivamente por concorrentes sediados ou com representação atuante e reconhecida na unidade da Federação onde é executado o objeto da parceria” ou “o estabelecimento de cláusula que delimite o território ou a abrangência da prestação de atividades ou da execução de projetos conforme estabelecido nas políticas setoriais” (art. 24, § 2º, I e II, da Lei 13.019/2014), se isso for necessário para a execução do objeto.

Como critério de escolha da melhor proposta, o MROSC exige, pelo menos, que se verifique o grau de adequação da proposta aos objetivos do programa e, quando for o caso, o valor de referência (art. 27 da Lei 13.019/2014) (cf. figura 11).



Fonte: Elaboração própria.

A par do relatado, o valor de referência não é necessariamente o que serve para desclassificar a entidade privada, como ocorre nos processos de licitação, quando se trata de preços de referência. Aliás, um erro seria trazer para o MROSC a lógica das licitações e dos contratos administrativos. O MROSC deixa expressa a possibilidade de celebrar parceria com proposta cujo valor não seja o mais adequado ao de referência, desde que exista justificativa para isso (art. 27, §5º).

Uma vez obtida a melhor proposta, o poder público deve verificar se a entidade detém capacidade técnica e operacional para a execução do objeto e se reúne as condições de habilitação.

Os requisitos de capacidade técnica e operacional variam segundo o tipo de OSC (art. 33 da Lei 13.019/2014) (cf. quadro 10).

QUADRO 10: EXIGÊNCIA DE CAPACIDADE TÉCNICA E OPERACIONAL

	ENTIDADE PRIVADA SEM FINS LUCRATIVOS	COOPERATIVA	ORG. RELIGIOSAS
Objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social	SIM	NÃO	NÃO
Em caso de dissolução da entidade, transferência do respectivo patrimônio líquido para outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos da lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta	SIM	NÃO	NÃO
Escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e as Normas Brasileiras de Contabilidade	SIM	SIM	SIM
No mínimo, um, dois ou três anos de existência com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela RFB, com base no CNPJ, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos municípios, do Distrito Federal, dos estados e da União, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente, na hipótese de nenhuma organização atingi-los.	SIM	SIM	SIM
Experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante	SIM	SIM	SIM
Instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para desenvolvimento das atividades ou dos projetos previstos na parceria e cumprimento das metas estabelecidas	SIM	SIM	SIM

Fonte: Elaboração própria.

No caso de instalações, não se deve exigir a demonstração de capacidade instalada prévia, para evitar que as entidades tenham muitos gastos apenas para participar do chamamento, o que poderia afastar potenciais interessadas.

A comprovação da capacidade instalada pode ser exigida como condição para assinatura da parceria. Assim, a entidade que for a escolhida tem de providenciar instalações necessárias para a execução da parceria.

Quando se tratar de celebração de acordo de cooperação, que não envolve transferência de recursos financeiros, só é exigido o requisito de objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social (art. 33, § 1º, da Lei 13.019/2014).

Quanto à habilitação jurídica e fiscal, o MROSC estabelece que a entidade demonstre: (a) regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa; (b) certidão de existência jurídica; (c) ata atual de eleição do quadro de dirigentes; (d) relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade; (e) comprovação de que a entidade funciona no endereço por ela declarado (art. 34 da Lei 13.019/2014).

7.13 PARECERES TÉCNICO E JURÍDICO QUE APROVAM AS PARCERIAS

Uma vez selecionada a entidade, ela assina termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação com o poder público. O MROSC estabelece, no artigo 42, as cláusulas necessárias para esses instrumentos.

Em anexo ao termo, consta o plano de trabalho, que deve apresentar, com clareza, qual realidade é objeto da parceria, ou seja, qual problema concreto se pretende resolver; como ele pode ser resolvido; quais recursos são necessários; como pode ser medido o resultado.

No artigo 22 da Lei 13.019/2014, há o conteúdo essencial de um plano de trabalho, qual seja:

- descrição da realidade que é objeto da parceria, devendo ser demonstrado o nexos entre a realidade e as atividades ou os projetos e as metas a ser atingidas;
- descrição de metas a ser atingidas e de atividades ou projetos a ser executados;

- previsão de receitas e de despesas a ser realizadas na execução das atividades ou dos projetos abrangidos pela parceria;
- forma de execução das atividades ou dos projetos e cumprimento das metas a eles atreladas;
- definição dos parâmetros a ser utilizados para a aferição do cumprimento das metas.

São condições indispensáveis para a celebração e a formalização das parcerias: (a) o chamamento público (ou sua dispensa ou inexigibilidade devidamente formalizada); (b) a indicação de dotação orçamentária; (c) a demonstração de que os objetivos e as finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto; (d) a aprovação do plano de trabalho; (e) a emissão do parecer de órgão técnico; (f) a emissão de parecer jurídico (art. 35 da Lei 13.019/2014).

Quanto ao parecer técnico, para evitar que seja emitido de forma vazia e lacunosa, sem pronunciar-se sobre os aspectos relevantes da parceria, o MROSC (art. 35, V) deixa expresso que deve abordar conclusivamente, sobre:

- o mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;
- a identidade e a reciprocidade de interesse das partes na realização da parceria, em mútua cooperação;
- a viabilidade de sua execução;
- a verificação do cronograma de desembolso;
- a descrição de quais serão os meios disponíveis a ser utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como os procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e dos objetivos;
- a designação do gestor da parceria.

É importante ressaltar que o responsável pela emissão do parecer deve atentar-se para o caso de os interesses envolvidos serem recíprocos e não opostos. Não é incomum que relações de natureza convencional mascarem as de natureza contratual, em que o interesse da entidade privada não é mais do que uma contraprestação pecuniária por um serviço prestado ou por um bem entregue.

O parecerista deve também verificar se a execução do objeto é viável, se o cronograma de desembolso está adequado, se existe forma objetiva de fiscalizar a execução da parceria e o cumprimento das metas.

Caso ainda não tenham sido designados formalmente o gestor da parceria e a comissão de monitoramento e avaliação, ao parecerista resta concluir pela inviabilidade da parceria.

Além do parecer técnico, deve ser emitido o parecer jurídico, que deve pronunciar-se acerca da possibilidade da celebração da parceria.

Caso existam ressalvas nos pareceres técnicos e jurídicos, o administrador público deve saná-las ou justificar a manutenção dos aspectos apontados nos pareceres (art. 35, §2º, da Lei 13.019/2014). Embora não tenham natureza vinculante, esses pareceres são obrigatórios, e não é possível a celebração da parceria sem que sejam emitidos.

7.14 DESPESAS AUTORIZADAS DURANTE AS PARCERIAS

Um ponto que sempre suscitou muita preocupação às entidades privadas que gerem recursos públicos é se existe a possibilidade de usá-los para quitar despesas referentes ao pagamento de pessoal.

O MROSC deixa clara essa possibilidade (art. 46, I, §3º, da Lei 13.019/2014), mas trata-se de remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho. Portanto, o plano de trabalho deve deixar isso explícito.

Em relação às despesas com pessoal, podem ser pagos, além dos salários, os demais encargos trabalhistas, como contribuições sociais, FGTS, férias, 13º salário, verbas rescisórias. Mas, é importante registrar que a autorização para pagar despesas dessa natureza não gera vínculo trabalhista dos colaboradores da entidade privada com o poder público.

Faz-se necessário destacar que também é possível o pagamento de diárias, hospedagem e alimentação, desde que a execução do objeto da parceria assim o exija (art. 46, II, da Lei 13.019/2014).

Os custos indiretos também podem ser cobertos com os recursos da parceria. Antes, era comum colocar um limite de custos indiretos em relação ao valor da parceria. Atualmente, o MROSC (art. 46, III, da Lei 13.019/2014) deixa claro que podem ser pagos os custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria. Mas, não é possível indicar apenas um percentual sobre o valor da parceria. Por exemplo: “os custos indiretos serão 35% do valor total da parceria”. O plano de trabalho deve detalhar quais são esses custos indiretos (água, luz, internet etc.).

A aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e os serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais, também podem ser custeados com os recursos da parceria, devendo estar devidamente previstos no plano de trabalho (art. 46, IV, da Lei 13.019/2014).

Por fim, chama-se a atenção para o fato de que os recursos transferidos não poderão ser utilizados para finalidade alheia ao objeto da parceria nem poderão ser usados para pagamento de servidor ou empregado público (art. 45 da Lei 13.019/2014).

7.15 ATUAÇÃO EM REDE

É permitida a atuação em rede, por duas ou mais entidades parceiras, mantida a integral responsabilidade da Organização da Sociedade Civil celebrante do termo de fomento ou de colaboração (art. 35-A da Lei 13.019/2014).

Em contrapartida, para que a atuação em rede seja concretizada, é necessário que a Organização da Sociedade Civil tenha mais de 5 anos de inscrição no CNPJ e capacidade técnica e operacional para supervisionar e orientar diretamente a atuação das demais entidades que com ela executam o objeto estabelecido na parceria (art. 35-A da Lei 13.019/2014).

A rede é formalizada mediante termo de atuação em rede, e a regularidade jurídica e fiscal das Organizações Sociais da Sociedade Civil participantes deve ser previamente comprovada. Assinado o termo, o ato deve ser comunicado à administração pública em até 60 dias.

A entidade que celebrou o termo de parceria com o Estado é responsável pela coordenação da rede, pela consolidação e pela prestação de contas dos recursos.

7.16 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Dada a relevância das suas atribuições, a Comissão de monitoramento e avaliação, cuja composição deve contar com, ao menos, um servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente, é um dos principais atores no âmbito do MROSC.

A formação dessa comissão é requisito para a celebração da parceria (art. 35, V, “h”, da Lei 13.019/2014). Além do mais, é cláusula obrigatória, no termo de colaboração ou fomento, a especificação da forma como deve ser monitorado e avaliado o cumprimento do objeto da parceria (art. 42, VIII, da Lei 13.019/2014).

Segundo o MROSC (art. 59, *caput* e §2º), a administração pública deve emitir relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria e submetê-lo, para homologação, à comissão de monitoramento e avaliação.

Para que não seja gerado um relatório técnico de monitoramento e avaliação de conteúdo abstrato, o marco regulatório, em seu artigo 59, §1º, elenca um conteúdo mínimo (cf. quadro 11).

QUADRO 11: CONTEÚDO MÍNIMO DO RELATÓRIO TÉCNICO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Descrição sumária das <u>atividades</u> e das <u>metas</u> estabelecidas
<u>Análise das atividades</u> realizadas, do cumprimento das <u>metas</u> e do <u>impacto do benefício social</u> obtido em razão da execução do objeto até o período, <u>com base nos indicadores</u> estabelecidos e aprovados no plano de trabalho
<u>Valores</u> efetivamente transferidos pela administração pública
<u>Análise dos documentos comprobatórios</u> das despesas apresentados pela organização da sociedade civil na prestação de contas, <u>quando não for comprovado o alcance das metas e dos resultados</u> estabelecidos no respectivo termo de colaboração ou fomento
<u>Análise de eventuais auditorias</u> realizadas pelos controles interno e externo no âmbito da fiscalização preventiva, bem como de suas conclusões e das medidas que tomaram em decorrência dessas auditorias

Fonte: Elaboração própria.

Apesar de o relatório de monitoramento e avaliação ser elaborado pela administração, não deve a comissão de monitoramento homologá-lo cegamente, pois atrai para si reponsabilidade pelo teor daquilo que está sendo homologado. A comissão de monitoramento deve ser diligente, ter procedimentos próprios de acompanhamento do cumprimento do objeto, para poder certificar-se de que o que está no relatório elaborado condiz com a realidade, principalmente em termos de atingimento de metas e resultados.

7.17 APRECIÇÃO DAS CONTAS DA PARCERIA

As contas da parceria devem ser apresentadas em até 90 dias do término de sua vigência. Caso o prazo de duração da parceria ultrapasse um ano, deve haver prestação de contas parciais ao final de cada exercício. Esse prazo deve constar no termo e pode ser prorrogável por até 30 dias, desde que devidamente justificado (arts. 49, 65, 67, §2º, e 69 da Lei 13.019/2014).

Para apreciação das contas, diversas peças são elaboradas, algumas pelo parceiro público, outras pelo parceiro privado. A Organização da Sociedade Civil deve elaborar o relatório de execução do objeto e o relatório de execução financeira.

No relatório de execução do objeto, deve constar as atividades ou os projetos desenvolvidos, o comparativo de metas propostas com os resultados alcançados. O foco é verificar o alcance dos resulta-

dos. Esse relatório deve conter elementos que permitam ao gestor da parceria avaliar se o objeto foi executado conforme o pactuado. Devem ser glosados valores referentes a metas e resultados descumpridos sem justificativas suficientes (arts. 64, §1º, e 66 da Lei 13.019/2014).

O relatório de execução financeira tem por finalidade descrever as despesas e as receitas efetivamente realizadas e sua vinculação com a execução do objeto. Deve-se demonstrar o nexo de causalidade entre a receita e a despesa realizada, a sua conformidade e o cumprimento das normas pertinentes (arts. 64, § 2, e 66, II, da Lei 13.019/2014).

É importante ressaltar que a administração pública não deve fazer as glosas, antes de verificar se a entidade indica justificativas plausíveis para o não atingimento das metas.

A seguir, são apresentados alguns julgados do TCU por meio dos quais a Corte de Contas firma entendimento, no sentido de que a execução física do objeto, por si só, não comprova o regular emprego dos recursos transferidos.

- Acórdão 2.436/2009-TCU-Plenário Acórdão426/2010-TCU-1ª Câmara;
- Acórdão 3.501/2010-TCU-2ª Câmara Acórdão 3.808/2010-TCU-2ª Câmara;
- Acórdão 2.024/2016-TCU-2ª Câmara;
- Acórdão 1.449/2016-TCU-2ª Câmara;
- Acórdão 11.236/2015-TCU-2ª Câmara;
- Acórdão 11.222/2015-TCU-2ª Câmara;
- Acórdão 7.612/2015-TCU-1ª Câmara.

Às contas eventuais devem ser juntados os relatórios de visitas técnicas e o relatório de monitoramento e avaliação homologado (art. 66, I e II, da Lei 13.019/2014).

De posse do conjunto de documentos mencionados anteriormente, o gestor da parceria deve emitir um parecer técnico conclusivo e pronunciar-se sobre os resultados e os benefícios alcançados, os impactos econômicos ou sociais, o grau de satisfação do público-alvo e a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado (art. 67, §§ 1º, 2º e 4º, da Lei 13.019/2014).

Deve, em suas conclusões, manifestar-se sobre se as contas devem ser aprovadas com ou sem ressalvas ou se devem ser rejeitadas (art. 69 da Lei 13.019/2014).

Caso ocorra alguma irregularidade formal, as contas devem ser aprovadas com ressalvas; mas, havendo omissão no dever de prestar contas, descumprimento injustificado dos objetivos e das metas, danos ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, as contas devem ser consideradas irregulares (art. 72, I, II e III, da Lei 13.019/2014).

Por fim, o administrador público deve emitir manifestação conclusiva sobre as contas, levando em consideração os pareceres técnico, financeiro e jurídico (art. 72, §1º, da Lei 13.019/2014).

Ao considerar irregulares as contas, havendo dano ao erário, deve ser providenciada a imediata instauração de TCE. Em se tratando de recursos federais, deve-se observar o rito estabelecido na IN-TCU 98/2024.

A despeito do relatado, o MROSC prevê a possibilidade de, em caso de não atingimento de metas e ocorrência de dano ao erário, o ressarcimento dá-se mediante ações compensatórias (art. 72, § 2º, da Lei 13.019/2014).

7.18 RESSARCIMENTO AO ERÁRIO MEDIANTE AÇÕES COMPENSATÓRIAS

Quando a prestação de contas for julgada irregular, após exaurida a fase recursal, se o poder público mantiver a decisão pela irregularidade das contas, a Organização da Sociedade Civil pode solicitar autorização para que o ressarcimento ao erário seja promovido por meio de ações compensatórias de interesse público. Observa-se que a iniciativa de fazer a ação compensatória é da Organização da Sociedade Civil. Assim, não cabe ao parceiro público tomar qualquer iniciativa nesse sentido.

Caso fique acordado que pode ser feito o ressarcimento por ação compensatória, deve ser apresentado novo plano de trabalho conforme descrito no termo de colaboração ou de fomento e na área de atuação da organização. A mensuração econômica deve ser feita a partir do plano de trabalho original.

Por outro lado, para que seja possível o ressarcimento por ação compensatória, é necessário que não tenha havido dolo ou fraude na execução da parceria e que não seja o caso de restituição integral dos recursos.

É recomendável que, sempre que possível, o ressarcimento do dano ao erário dê-se por meio de ação compensatória, porque, para a população, o mais importante é que o objeto da parceria seja concluído.

7.19 SANÇÕES ADMINISTRATIVAS QUE PODEM SER APLICADAS À ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO ÂMBITO DA LEI 13.019/2014

Segundo o artigo 73 da Lei 13.019/2014, podem ser aplicadas à Organização da Sociedade Civil as penalidades de advertência, suspensão ou declaração de inidoneidade (cf. quadro 12).

QUADRO 12: PENALIDADES APLICADAS À ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

	SUSPENSÃO	DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE
EFEITO	Proíbe a participação em chamamento público. Impede a celebração de parceria ou contrato.	Proíbe a participação em chamamento público. Impede a celebração de parceria ou contrato.
PRAZO	Até dois anos	Enquanto perdurarem os motivos que levaram à aplicação da penalidade ou até que seja reabilitada. Prazo mínimo de dois anos.
ALCANCE	A suspensão gera veto somente perante o ente federado que aplicou a sanção.	A declaração de inidoneidade gera veto perante todos os entes federados.
COMPETÊNCIA PARA APLICAR A PENALIDADE	Ministro de Estado ou secretário estadual, distrital ou municipal	Ministro de Estado ou secretário estadual, distrital ou municipal

Fonte: Elaboração própria.

Para aplicação de quaisquer das penalidades elencadas no artigo 73 da Lei 13.019/2014, o poder público deve motivar a sua decisão. É imprescindível que fique claramente demonstrado em que medida a execução da parceria está em desacordo com o plano de trabalho e com as normas do MROSC e de legislação específica.

À entidade deve ser garantida defesa prévia, sendo-lhe assegurado o prazo não inferior a 10 dias após a abertura de vista do processo administrativo que tenha sido utilizado para apurar a infração.

O poder público tem o prazo de 5 anos, contados da apresentação da prestação de contas, para aplicação das penalidades de advertência, suspensão ou declaração de inidoneidade. Após esse período, ocorre a prescrição. Faz-se necessário destacar que, com a edição de ato administrativo voltado à apuração da infração, a prescrição é interrompida.

7.20 ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO CICLO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO ÂMBITO DO MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Além das sanções administrativas, o Marco Regulatório das Organizações Sociais introduziu alguns atos de improbidade na Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, os quais visam a resguardar todo o ciclo de transferência.

O ato improbo atenta contra a boa-fé e a lealdade que se deve ter para com as instituições e a coisa pública. A Constituição Federal, em seu artigo 37, §4º, estabelece que os atos de improbidade administrativa podem levar à suspensão dos direitos políticos, à perda da função pública, à indisponibilidade dos bens e ao ressarcimento ao erário na forma e na gradação previstas em lei, sem prejuízo à ação penal cabível.

A Lei 8.429/1992, recentemente alterada pela Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021, elenca, em seus artigos 9º, 10 e 11, os atos que causam enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da administração pública, prevendo, além do dever de ressarcir os cofres públicos, as sanções a seguir (cf. quadro 13).

QUADRO 13: SANÇÕES

ESPÉCIES	SANÇÕES (ART. 12)				
	Perda de bens e valores acrescidos	Perda da função pública	Suspensão dos direitos políticos	Multa	Proibição de contratar e receber incentivos fiscais
Art. 9º – que importam enriquecimento ilícito	Sim	Sim	Até 14 anos	Valor do acréscimo patrimonial (mas pode dobrar)	Até 14 anos
Art 10 – que causam prejuízo ao erário	Sim, se houver	Sim	Até 12 anos	Valor do acréscimo patrimonial (mas pode dobrar)	Até 12 anos
Art. 11 – que atentam contra os princípios (dolo)		Não	Não	24 x remuneração (mas pode dobrar)	Até 4 anos

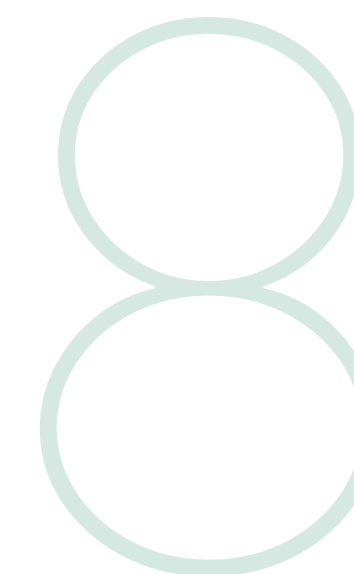
Fonte: Elaboração própria.

Entre os atos de improbidade administrativa diretamente ligados ao termo de colaboração e ao termo de fomento, destacam-se aqueles que causam prejuízo ao erário (art. 10, VII, XVI, XVII, XVIII, XIX e XX, da Lei 8.429/1992), quais sejam:

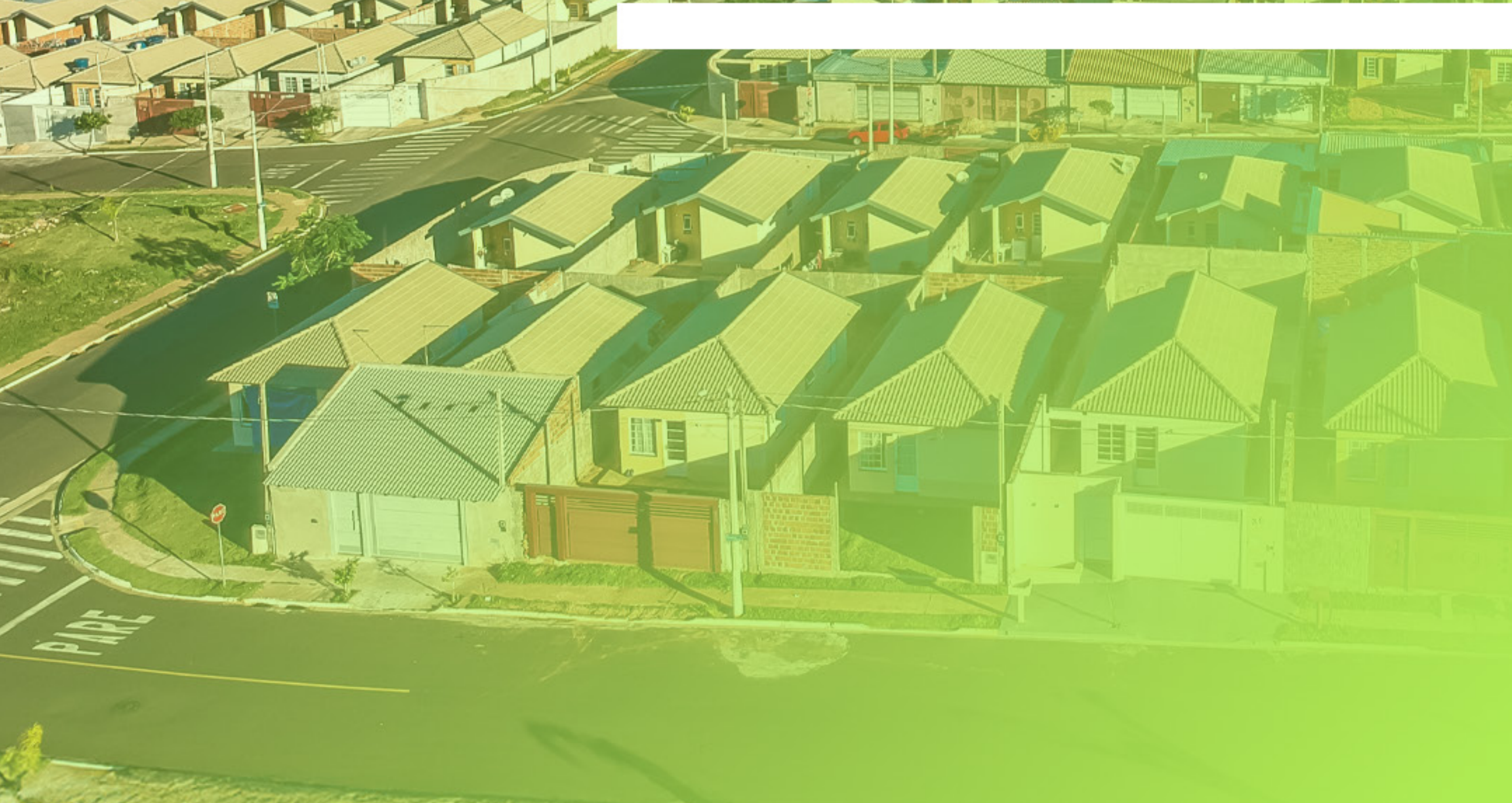
- frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva;
- facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância às formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
- permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância às formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas, sem a observância às formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie.

Merece destaque o ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração pública (art. 11, VIII, da Lei 8.429/1992), o qual fica caracterizado se houver o descumprimento de normas relativas à celebração, à fiscalização e à aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.

Por fim, é importante registrar que o ato de improbidade só se configura quando se age dolosamente, ou seja, com a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito (art. 1º, §§ 1º e 2º, da Lei 8.429/1992). ●



COMPETÊNCIA DO
TCU PARA FISCALIZAR
TRANSFERÊNCIAS
VOLUNTÁRIAS E
RESPONSABILIZAR
GESTORES



8 COMPETÊNCIA DO TCU PARA FISCALIZAR TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E RESPONSABILIZAR GESTORES

8.1 COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO PARA FISCALIZAR RECURSOS FEDERAIS APLICADOS PELOS MUNICÍPIOS E DETERMINAR A CORREÇÃO DE RUMOS

A competência do TCU para fiscalizar os recursos federais repassados para estados e municípios decorre da Constituição, a qual estabelece a competência da Corte de Contas, para verificar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres a estado, Distrito Federal ou a municípios (art. 71, VI, da CF/88).

A atuação do TCU é afastada nos casos de mera repartição de receita, como ocorre em relação aos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ou com os do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Nestes casos, trata-se apenas de uma técnica de arrecadação e distribuição da receita (arts. 157 e 158 da CF). Dessa forma, esses recursos pertencem originariamente ao respectivo ente federado, devendo a sua aplicação ser fiscalizada pelo Tribunal de Contas dos estados ou, onde houver, pelos Tribunais de Contas dos municípios.

Em se tratando de transferências a entidades privadas sem fins lucrativos, a exemplo das parcerias firmadas no âmbito do MROSC, caso sejam detectados problemas na aplicação dos recursos, cabe ao TCU, na forma do artigo 71, II, da Constituição Federal de 1988, julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

No exercício de sua competência, caso o TCU identifique alguma ilegalidade, cabe a ele fixar prazo para que o órgão ou a entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, IX, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 45, *caput*, da Lei 8.443/1992), podendo sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado (art. 71, X, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 45, § 1º, I, II e III, da Lei 8.443/1992). No que tange aos contratos administrativos, o Tribunal, se não atendido, comunica o fato ao Congresso Nacional, a quem compete adotar o ato de sustação e solicitar, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

Importante destacar que o Supremo Tribunal Federal decidiu, recentemente, com relação às Transferências Especiais, que a competência para fiscalizar a execução das despesas é federal (TCU e CGU), inclusive para as emendas anteriores à decisão (ADI 7688), e que o ciclo completo de fiscalização e de aprovação das contas derivadas dessas transferências especiais (as chamadas “emendas PIX”), realizado nos mesmos moldes aplicados às transferências com finalidade definida, é de responsabilidade do Tribunal de Contas da União, sem

prejuízo de colaborações eventuais dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, assim como que a CGU e a Polícia Federal são competentes, respectivamente, para fiscalizar e investigar a execução das referidas emendas.

8.2 COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO PARA O FUNDEB

Compete ao TCU fiscalizar os recursos destinados à complementação do Fundeb nos casos em que o montante investido pelos entes federativos não atingir o valor mínimo por aluno definido nacionalmente. Nesse contexto, a fiscalização da aplicação dos recursos federais repassados a título de complementação é atribuição do TCU (entendimento firmado pelo STF, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5791, em sessão virtual de 2/9/2022, relator ministro Ricardo Lewandowski). No entanto, os recursos repassados a título de complementação ao Fundeb não são objeto de TVU.

8.3 MEDIDAS CAUTELARES

O TCU tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar, examinar editais de licitação publicados e, nos termos do artigo 276 do seu Regimento Interno, tem legitimidade para a expedição de medidas cautelares, a fim de prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões (MS 24.510-7 DF – STF).

Além da suspensão cautelar do ato irregular, para garantir a fiscalização, o TCU pode afastar temporariamente o responsável que possa vir a retardar ou dificultar a auditoria ou a inspeção (art. 44 da Lei 8.443/1992); para garantir o devido ressarcimento ao erário, pode solicitar o arresto de bens ou a declaração de indisponibilidade de bens por prazo não superior a um ano (arts. 44, §2º, e 61 da Lei 8.443/1992).

8.4 PODER SANCIONATÓRIO DO TCU

Em caso de ilegalidade de despesas ou irregularidade de contas, a Constituição Federal estabelece, em seu artigo 71, VIII, o poder-dever de o TCU aplicar aos responsáveis as sanções previstas em lei, inclusive multa proporcional ao dano causado.

Assim, nos termos da Lei 8.443/1992, o TCU pode sancionar os responsáveis com: (a) multa; (b) inabilitação para ocupar cargo em comissão ou função de confiança, pelo período de 5 a 8 anos, na administração pública federal; (c) declaração de inidoneidade de licitante fraudador, para participar, por até cinco anos, de licitação na administração pública federal.

É importante destacar que, quando o TCU imputa a reponsabilidade por algum dano ao erário, não se trata de aplicação de uma sanção, mas de um dever de ressarcimento.

Quando o responsável for julgado em débito, o TCU pode aplicar-lhe multa equivalente a até 100% do valor atualizado do dano nos termos do artigo 57 da Lei 8.443/1992. Nos casos abaixo elencados, a multa pode ser aplicada até o valor máximo definido pelo TCU (art. 58, de I a VII):

- contas julgadas irregulares de que não resulte débito;
- ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;
- ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário;
- não atendimento, ao prazo fixado, sem causa justificada, à diligência do relator ou à decisão do Tribunal;
- obstrução ao livre exercício das inspeções e das auditorias determinadas;
- sonegação de processo, documento ou informação em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;
- reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal;
- não cumprimento à decisão do Tribunal, salvo motivo justificado.

8.5 DANO X MULTA

A distinção entre sanção e dever de ressarcimento é de suma importância, pois o dever de ressarcimento, no caso de falecimento do responsável, alcança os seus sucessores até o limite da herança transferida. (art. 5º, VIII, da Lei 8.443/1992).

A multa, enquanto penalidade, não pode ultrapassar a pessoa do apenado, conforme garantia constitucional assentada no artigo 5º, XLV.

8.6 O ÔNUS DA PROVA PELA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS

Os gestores ocupam transitoriamente funções públicas e manuseiam recursos de toda a sociedade para materialização do bem-estar coletivo. Dessa forma, independentemente de existir ou não alguma irregularidade quanto à aplicação do numerário recebido, o gestor deve sempre apresentar a prestação de contas ao órgão ou à entidade pública concedente.

Nesse sentido, a Constituição Federal estabelece que deve prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda ou que, em nome dela, assuma obrigações de natureza pecuniária (art. 70, parágrafo único, da CF/88).

Na mesma direção da atual Carta Magna, o Decreto-Lei 200/1967, em seu artigo 93, já deixa expresso que quem quer que utilize dinheiros públicos tem de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, dos regulamentos e das normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

Em contrapartida, é preciso distinguir a imputação genérica da imputação específica de uma irregularidade, quando se trata do ônus da prova. No primeiro caso, há, por exemplo, o dever de o gestor prestar as contas e comprovar a boa e regular aplicação dos recursos. Nesta hipótese, o ônus da prova de apresentar as contas, de maneira que fique comprovado os recursos serem devidamente aplicados, cabe ao gestor. Por outro lado, a alegação específica de ocorrência de superfaturamento, por exemplo, deve ser comprovada por quem oferece a acusação. Ao gestor cabe contra-argumentar e defender-se da acusação.

8.7 JULGAMENTO DAS CONTAS

Ao apreciar as contas dos convênios e dos demais instrumentos de transferências voluntárias, o TCU deve pronunciar-se sobre sua regularidade ou irregularidade.

De acordo com o artigo 16 da Lei 8.443/1992, as contas podem ser julgadas regulares, quando expressam, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável. Podem ser

julgadas regulares com ressalvas, quando evidenciam impropriedade de natureza formal de que não resulte dano ao erário. Por sua vez, devem ser julgadas irregulares nos casos de:

- omissão no dever de prestar contas;
- prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
- desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

No caso de dano ao erário, desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores, o TCU deve providenciar a imediata remessa das peças do processo ao Ministério Público da União para ajuizamento das ações civil e penais cabíveis.

O gestor que tiver suas contas julgadas irregulares pode vir a tornar-se inelegível a juízo da justiça eleitoral, pelo período de até 8 anos, caso a irregularidade que levou à rejeição das contas se configure em ato doloso de improbidade administrativa (art. 14, §9º, I, g, da LC 69/1990).

É importante destacar que o julgamento pela irregularidade das contas do gestor e a aplicação de eventual sanção não podem configurar imputação objetiva de responsabilidades. O Tribunal deve analisar a conduta do gestor, o nexo de causalidade, sua culpa, a existência de alguma excludente de ilicitude ou de culpabilidade.

8.8 ELEMENTOS PARA FIXAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DOS AGENTES

A responsabilidade do gestor por eventual irregularidade não advém só do fato de estar gerindo os recursos. A simples existência de um fato apontado como irregular não é suficiente para punir o gestor. Impõe-se examinar os autores do fato, a conduta do agente, o nexo de causalidade entre a conduta e a irregularidade e a culpabilidade (Acórdão 247/2002- TCU-Plenário).

Na responsabilidade objetiva, para que nasça o dever de reparação ou a possibilidade de aplicação de sanção, basta que fique comprovada a conduta comissiva ou omissiva, o dano ou a irregularidade e o nexo causal entre a conduta e o dano ou a irregularidade. Ocorre que, no TCU, a responsabilidade é subjetiva, ou seja, além dos elementos intrínsecos à responsabilidade objetiva, acresça-se a culpa ou o dolo do agente.

No dolo, o agente tem a vontade livre e consciente de cometer o ato ilícito; na culpa, o agente porta-se com negligência, imprudência ou imperícia. Para fins de ressarcimento ao erário, pouco importa se a ação ou a omissão do gestor tenha sido com dolo ou culpa, mas, para a aplicação de multa e a fixação do seu valor (sanção), a análise desses elementos é de suma importância.

O gestor pode também ser apenado por culpa *in vigilando* – quando há falta de atenção ou cuidado com a pessoa que está sob sua guarda, fiscalização ou responsabilidade – ou culpa *in eligendo* – que decorre da má escolha do representante ou do preposto.

De acordo com a jurisprudência do TCU, a responsabilidade da autoridade delegante pelos atos delegados não é automática ou absoluta, sendo imprescindível para definir essa responsabilidade a análise das situações de fato que envolvem o caso concreto. A autoridade delegante pode ser responsabilizada sempre que verificada falha de governança, tais como a fiscalização deficiente dos atos delegados (culpa *in vigilando*), o conhecimento do ato irregular praticado ou a má escolha do agente delegado (culpa *in eligendo*) (Acórdão 6.394/2015-TCU-1ª Câmara).

Deve também ficar esclarecido o nexo de causalidade, ou seja, o liame entre o agir do responsável e o resultado. Deve-se perguntar: a conduta do responsável foi de fato determinante para que o resultado fosse produzido? Ele tinha a intenção do resultado? Há uma relação de causa e efeito? Se não for possível estabelecer o nexo de causalidade entre o resultado ilícito e o danoso, não é possível imputar responsabilidade ao gestor.

Na identificação do nexo de causalidade, é importante individualizar a conduta do agente. Imagine-se um processo licitatório no qual vários agentes públicos atuam nele, aprovando projetos, elaborando editais e contratos, conduzindo a seleção da entidade, emitindo pareceres, homologando o certame. Deve-se separar a conduta de cada um e verificar o quanto cada um contribui para o resultado danoso.

A par do relatado no item anterior, constatada a existência de ato administrativo eivado de vício, pode ocorrer que nem todos os responsáveis sejam punidos, pois, para que a sanção ocorra, é necessário o exame individual da conduta (Acórdão 6.934/2015-TCU-1ª Câmara).

Ao individualizar a conduta, a fim de ver a culpabilidade do agente, deve-se perguntar se o agente público não teria agido ao amparo de alguma excludente de ilicitude – estado de necessidade, legítima defesa, exercício regular do direito, estrito cumprimento do dever legal, caso fortuito ou força maior, fato de terceiro ou culpa da administração – ou de culpabilidade – inimputabilidade, potencial consciência da ilicitude, inexigibilidade de conduta diversa.

Assim, deve-se perguntar: era razoável exigir do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, considerando as circunstâncias que o cercavam? Em caso afirmativo, qual seria essa conduta? É razoável afirmar que era possível ao responsável ter consciência da ilicitude do ato que praticara? O responsável praticou ato após prévia consulta a órgãos técnicos ou, de algum modo, respaldado em parecer técnico? Houve boa-fé do responsável?

No âmbito do TCU, todos esses elementos são sintetizados na Matriz de Responsabilização, em que são detalhados o fato irregular, o responsável, sua conduta, o nexo de causalidade e a sua culpabilidade, a fim de mitigar a ocorrência de erros de natureza processual.

8.9 A BOA-FÉ E O IMPACTO NO JULGAMENTO DAS CONTAS

Havendo alguma irregularidade nas contas, o Tribunal chama os responsáveis para defender-se. No exame da defesa, é verificada a presença de boa-fé por parte do responsável, a ser observada, por exemplo, quando o gestor toma a decisão respaldado em pareceres técnicos e jurídicos.

Reconhecida a boa-fé, a liquidação tempestiva de eventual débito atualizado monetariamente sana o processo, e as contas são julgadas regulares com ressalvas (art. 12, §§1º e 2º, da Lei 8.443/1992).

Destaque-se, contudo, que a boa-fé somente pode ser aferida em relação à conduta das pessoas físicas, da pessoa humana. No caso, por exemplo, de o dever de ressarcimento recair sobre o ente municipal, a boa-fé é presumida. Assim, caso o município seja chamado a ressarcir os cofres públicos e suas justificativas não forem aceitas pelo Tribunal, deve ser aberto novo prazo para que ele recolha o valor que lhe foi imputado, corrigido monetariamente. Caso ocorra o recolhimento, suas contas serão julgadas regulares com ressalva.

8.10 A RESPONSABILIDADE DOS HERDEIROS DOS GESTORES

Conforme já afirmado em item precedente, o dever de ressarcimento do dano não se confunde com a aplicação de penalidade, ou seja, não é uma sanção, mas um dever de reparação.

Assim, ocorrendo a morte do responsável, a TCE pode seguir seu curso, chamando os herdeiros e os sucessores do responsável a responder pelo dano causado até o limite da herança transferida (art. 5º, VIII, da Lei 8.443/1992).

8.11 A RESPONSABILIDADE DO GESTOR SUCESSOR PELAS CONTAS DO SEU ANTECESSOR

Um fato comum, envolvendo a gestão de recursos federais transferidos aos municípios, é a troca de gestores antes do fim da vigência da avença ou no prazo estabelecido para a apresentação da prestação de contas.

Às vezes, o convênio é assinado na gestão de determinado prefeito, mas as contas somente serão prestadas na gestão do prefeito que lhe sucede. Neste caso, segundo a Súmula TCU 230, compete ao prefeito sucessor apresentar a prestação de contas referente aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando não o tiver

feito e o prazo para adimplemento da obrigação vencer ou estiver vencido no período de gestão do próprio mandatário sucessor, ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais, visando ao resguardo do patrimônio público.

8.12 CASOS DE OMISSÃO NA TRANSIÇÃO DE MANDATOS

Enquanto a Súmula TCU 230 trata apenas do dever de prestar contas pelo prefeito sucessor em relação aos recursos recebidos por seu antecessor, os artigos 16 e 17 da IN-TCU 98/2024 apresentam enfoque às questões relacionadas à corresponsabilidade do sucessor por eventual débito associado a recursos geridos integralmente por seu antecessor.

Nos casos de omissão, a corresponsabilidade do sucessor não alcança débitos relacionados a recursos geridos integralmente por seu antecessor, sem prejuízo à sanção ao sucessor quando for omissor em prestar, no prazo devido, as contas referentes aos atos de seu antecessor. No entanto, o sucessor poderá responder pelo débito quando ele der causa à paralisação indevida da execução do objeto, iniciada pelo antecessor, a qual resulte em imprestabilidade total da parcela executada.

Quando o período de gestão integral dos recursos não coincidir com o mandato em que ocorrer o vencimento da prestação de contas, havendo dúvidas sobre quem deu causa à omissão, antecessor e sucessor serão notificados, para recolher o débito, prestar contas ou apresentar justificativas sobre a omissão: o primeiro, por supostamente não ter deixado a documentação necessária para que o sucessor pudesse prestar contas, e o segundo, por ter descumprido o dever de apresentar a prestação de contas no prazo devido.

É possível ao sucessor eximir-se da responsabilidade sobre a omissão se, cumulativamente, demonstrar a adoção de medida legal de resguardo ao patrimônio público e apresentar justificativas que demonstrem a impossibilidade de prestar contas no prazo legal, acompanhadas de elementos comprobatórios das ações concretas, adotadas para reunir a documentação referente às contas.

8.13 A RESPONSABILIDADE DOS ENTES FEDERADOS PELOS RECURSOS RECEBIDOS

Não é raro que o recurso repassado pela União seja utilizado pelo município em outro objeto, mas em benefícios dos munícipes. Seria, por exemplo, o caso de um recurso transferido para ser aplicado na construção de uma creche ou ser utilizado na construção de um posto de saúde.

Caracterizado o desvio de finalidade, aliado à existência de evidência de que os recursos foram usados em benefício do município e não houve locupletamento por parte do gestor, a responsabilidade pelo ressarcimento da dívida é do ente federado.

O ente público responde pela restituição do débito quando, comprovadamente, houver-se beneficiado pela aplicação irregular de recursos federais desviados de sua finalidade, nos termos do artigo 3º da DN 57/2004 do TCU – Acórdão 10.045/2015-TCU-2ª Câmara. •

RESPONSABILIDADE PELO CONTEÚDO

Secretaria-Geral da Presidência - Segepres

Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex

Secretaria-Geral de Administração - Segedam

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Secretaria-Geral da Presidência - Segepres

Secretaria de Comunicação - Secom

Serviço de Criação e Editoração - Secrid

PROJETO GRÁFICO, DIAGRAMAÇÃO E CAPA

Secretaria de Comunicação - Secom

Serviço de Criação e Editoração - Secrid

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

SAFS Qd 4 Lote 1 - Anexo III, Sala 450

70.042-900 Brasília - DF

Fone: 61- 35277322

