

INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA

Prestação de contas de convênios: dever do gestor, direito da sociedade

MÓDULO 1

NOÇÕES BÁSICAS SOBRE CONVÊNIOS

© Copyright 2012, Tribunal de Contas de União

<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.

RESPONSABILIDADE PELO CONTEÚDO

Tribunal de Contas da União

Secretaria Geral da Presidência

Instituto Serzedello Corrêa

1ª Diretoria de Desenvolvimento de Competências

Serviço de Planejamento e Projetos Educacionais

CONTEUDISTA

Karine Lílian de Sousa Costa Machado

REVISÃO DO CONTEÚDO

Remilson Soares Candeia

Rita de Cassia Ibarra Pelanda

TRATAMENTO PEDAGÓGICO

Violeta Maria dos Santos Galvão

RESPONSABILIDADE EDITORIAL

Tribunal de Contas da União

Secretaria Geral da Presidência

Instituto Serzedello Corrêa

Centro de Documentação

Editora do TCU

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Ismael Soares Miguel

Paulo Prudêncio Soares Brandão Filho

Herson Freitas

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Prestação de contas de convênios : dever do gestor, direito da sociedade :
Módulo 1 : noções básicas sobre convênios / Tribunal de Contas da União. – Brasília
: Instituto Serzedello Corrêa , 2012.

16 p. : il., color.

1. Prestação de contas. 2. Convênio. 3. Transferência de recursos. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa

Módulo 1

Noções básicas sobre convênios

Saúde, educação, assistência social, habitação, proteção ao patrimônio histórico, artístico e cultural.

Como atender a tantas necessidades?

Como dividir o dinheiro arrecadado para que todos desempenhem suas atribuições?



Para responder a essas questões, vamos entender alguns conceitos relacionados com transferências de recursos da União e conhecer um pouco a legislação aplicável a esse tema.

A fim de facilitar o estudo, este Módulo está organizado da seguinte forma:

INTRODUÇÃO.....	4
UNIDADE 1 – CONCEITOS BÁSICOS.....	5
Aula 1 – Características de convênios e contratos de repasse	5
1.1. Convênios.....	5
1.2. Contratos de repasse	6
Aula 2 – Diferença entre convênios e contratos administrativos	8
Aula 3 – Agentes envolvidos no processo de solicitação e concessão dos recursos.....	10
UNIDADE 2 - LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AOS CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE ...	12
Aula 1 – Diretrizes e regras aplicáveis aos convênios e contratos de repasse.....	12
QUESTÕES PARA DEBATE	14
SÍNTESE	16

Ao final dos estudos deste Módulo, esperamos que você tenha condições de:

- Diferenciar convênios de contratos de repasse;
- Diferenciar convênios de contratos administrativos;
- Identificar os agentes envolvidos no processo de solicitação e concessão dos recursos;
- Identificar as principais normas que regem o processo de convênios e contratos de repasse.

Então, vamos começar!

Introdução

A Constituição Federal estabeleceu diferentes competências para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Essas competências abrangem as mais variadas áreas, tais como saúde, educação, assistência social e habitação.

Com o objetivo de auxiliar os demais entes da Federação a desempenhar suas atribuições, a União realiza **transferências voluntárias**.



A operacionalização dessas transferências é, em regra, viabilizada por meio de convênios ou contratos de repasse.

Transferências voluntárias são parcelas de recursos financeiros repassadas pela União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios realizarem obras e serviços de interesse comum dos envolvidos.

Para entender melhor o que estamos falando, imagine que seu município necessita de dinheiro para a construção de um posto de saúde. Se não houver como obter esse valor no caixa do município, o que fazer para atender a essa importante necessidade da população?

Em primeiro lugar, saiba que, de acordo com o art. 1º do Decreto nº 6.170/2007, as transferências voluntárias de recursos oriundos de dotações consignadas no Orçamento Geral da União são formalizadas por meio de:

- 1) convênios; e
- 2) contratos de repasse.

Unidade 1 - Conceitos básicos

Aula 1 - Características de convênios e contratos de repasse

1.1. Convênios

O convênio é um compromisso firmado pela União de repassar determinada quantidade de recursos a uma instituição de qualquer esfera de governo Estadual, Municipal ou do Distrito Federal, ou a uma entidade privada sem fins lucrativos.

Esses entes têm de se comprometer a executar o objeto do convênio de acordo com as condições previamente ajustadas entre os partícipes (União e Estados, Distrito Federal, Municípios ou entidade privada sem fins lucrativos).

São aspectos fundamentais dos convênios:

- interesse comum entre os partícipes;
- mútua cooperação dos partícipes;
- descentralização física.

É da essência dos convênios o interesse comum dos partícipes na realização do objeto acordado. É essa coincidência de interesses que legitima a transferência de recursos previstos no Orçamento da União para execução descentralizada de uma ação do Governo Federal.

Atenção!

Observe que, ao firmar um convênio, o ente da Federação assume com a União o compromisso de prestar contas da aplicação dos recursos recebidos.

Agora que você compreendeu o que é convênio e quando é possível usá-lo para obter recursos, passemos a estudar o contrato de repasse.



Objetos de convênios podem ser: aquisição de ônibus para transporte escolar, compra de equipamentos para um posto de saúde, promoção de ações para o desenvolvimento do turismo, reflorestamento de áreas degradadas, entre outros.



Jurisprudência do TCU

A União, ao firmar um convênio, não apenas transfere recursos para um município. Mais que isso, busca realizar objetivo específico de seu interesse, cumprindo um dos princípios fundamentais previstos no Decreto-Lei nº 200/1967: o da descentralização. (Acórdão nº 200/2005 - 1ª Câmara, Relator Ministro Guilherme Palmeira)

1.2. Contratos de repasse



Contratos de repasse?

O que são?

Existem diferenças entre eles e os convênios?

Bem, como vimos, contrato de repasse é outro instrumento utilizado pela União para a transferência voluntária de recursos para os demais entes da Federação ou para uma entidade privada sem fins lucrativos.



Observe que o contrato de repasse é semelhante ao convênio em relação a seus fins: executar, de forma descentralizada, objeto de interesse comum entre os partícipes.

São **agentes públicos financeiros** a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil.

Contudo, diferencia-se do convênio pela intermediação de uma instituição ou **agente financeiro público federal**, que atuará como representante da União na execução e fiscalização da transferência.

Segundo o art. 8º do Decreto nº 6.170/2007, a execução de programa de trabalho que objetive a realização de obra será feita por meio de contrato de repasse, salvo quando o concedente dispuser de estrutura para acompanhar a execução do convênio.

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



A celebração do contrato de repasse não pode ser utilizada para fundamentar a contratação isolada, com instituições financeiras oficiais, de serviços de fiscalização de convênios celebrados entre os entes federados e a União. (Acórdão nº 826/2006 Plenário do TCU, Relator Ministro Augusto Nardes)

Atenção!

Observe que o contrato de repasse deve ser usado preferencialmente para execução de obras.

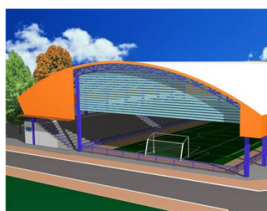
Você se lembra que pouco antes perguntamos sobre a sua opinião quanto às diferenças entre os contratos de repasse e os convênios?

Então veja: a **diferença** entre os contratos de repasse e os convênios está na **necessidade de intermediação** de uma **instituição financeira** para descentralizar os recursos.

Obras como estas podem ser construídas com recursos federais descentralizados por meio de contratos de repasse.



Creche



Centro
Comunitário



Bloco de
apartamentos



A instituição financeira representará a União na execução e fiscalização do contrato assinado

Aula 2 - Diferença entre convênios e contratos administrativos



E quanto aos contratos administrativos? Você sabe a diferença entre eles e os convênios? É sobre isso que vamos conversar agora.

O termo convênio tem a mesma origem da palavra convenção e o mesmo significado de ajuste ou acordo entre duas ou mais pessoas. Nesse sentido, assemelha-se ao contrato.

Mas é necessário saber claramente a distinção entre convênios e contratos administrativos, pois esses institutos são tratados por legislação diversa, têm pressupostos e consequências diferentes. Vamos conhecê-los?

Os contratos são regidos por normas específicas, diferentes das dos convênios. Essas normas garantem a observância de alguns princípios básicos em favor das partes envolvidas:



Jurisprudência do TCU

É vedado firmar convênios quando não ficar caracterizado o interesse recíproco entre os partícipes na implementação do objeto do ajuste. (Acórdão nº 21/2006 - 2ª Câmara, Relator Ministro Benjamin Zymler)

- de um lado, a prévia licitação, como regra geral, a fim de garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração,
- de outro lado, a igualdade de oportunidade entre os interessados em contratar com a Administração.

Além disso, no contrato administrativo, a Administração recorre a terceiros, uma empresa, uma organização sem fins lucrativos ou até mesmo uma entidade pública, para satisfazer os interesses coletivos. O principal interesse desses terceiros é executar o objeto do contrato para receber o valor devido.

Logo, outra **diferença** entre **convênios** e **contratos administrativos** está no interesse dos participantes:

Convênios ⇒ interesse comum dos partícipes na execução do objeto;

Contratos ⇒ interesses diversos das partes: a Administração pretende a execução do objeto do contrato e o particular tem por objetivo receber o preço a ser pago.

Imagine que seu município precisa treinar os profissionais de saúde para atender à população vítima de dengue, mas não possui recursos suficientes para isso. Então, o que ele pode fazer? Ele pode firmar convênio com a União, pois ambos têm o mesmo objetivo: melhorar o atendimento da população atingida pela dengue.

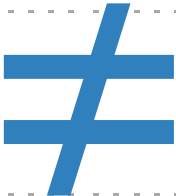


Constitui irregularidade grave a fuga ao processo licitatório por meio da celebração de convênios, quando, na verdade, dever-se-ia celebrar contratos.

Como seu município não tinha estrutura própria para o treinamento, contratou uma empresa particular para realizá-lo, ou seja, celebrou um contrato administrativo, amparado na Lei nº 8.666/1993. Nesse contrato, o interesse do seu município é treinar os servidores da área de saúde e o interesse da empresa contratada será o pagamento correspondente à execução dos serviços.

Então, vejamos os principais pontos de diferença entre os convênios e os contratos administrativos:

PONTOS DE DIFERENCIAÇÃO

Contratos Administrativos		Convênios
Participantes Contratantes		Participantes Concedente e conveniente
Interesses Diversos e opostos: de um lado o objeto do contrato e, de outro, o preço a ser pago.		Interesse Recíproco no acordo ajustado, sem pagamento. Atingido o objetivo comum, será usufruído pelas partes.
Licitação Necessidade de licitação prévia, ressalvados os casos de contratação direta previstos em lei		Licitação Não há necessidade do procedimento licitatório para sua celebração

Aula 3 - Agentes envolvidos no processo de solicitação e concessão dos recursos

Entendeu as principais características dos convênios e dos contratos de repasse? Então, vamos conhecer os atores integrantes de cada um desses instrumentos.



Concedente, conveniente, interveniente, contratante, contratado e proponente. O que significa cada um desses termos?

São pessoas, órgãos, entidades?

Quem é quem?

Esses conceitos são utilizados pelo Decreto nº 6.170/2007 e pela Portaria Interministerial nº 507/2011 para descrever os participantes dos convênios e dos contratos de repasse. Vamos entender cada um deles.

Concedente	Órgão ou entidade da administração pública federal direta ou indireta responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio .
Conveniente	Órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento mediante a celebração de convênio .
Interveniente	Órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, ou entidade privada que participa do convênio ou do contrato de repasse para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio.
Contratante	Órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta da União que pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento, por intermédio de instituição financeira federal (mandatária), mediante a celebração de contrato de repasse .
Contratado	Órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a administração federal pactua a execução de contrato de repasse.
Proponente	Órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, que propõe a celebração de convênios e contratos de repasse .

Imagine que seu município, por meio de sua Secretaria de Saúde, firmou contrato de repasse com o Ministério da Saúde para construção do tão sonhado posto de saúde. Você saberia identificar os partícipes desse acordo? Que tal entendermos melhor?

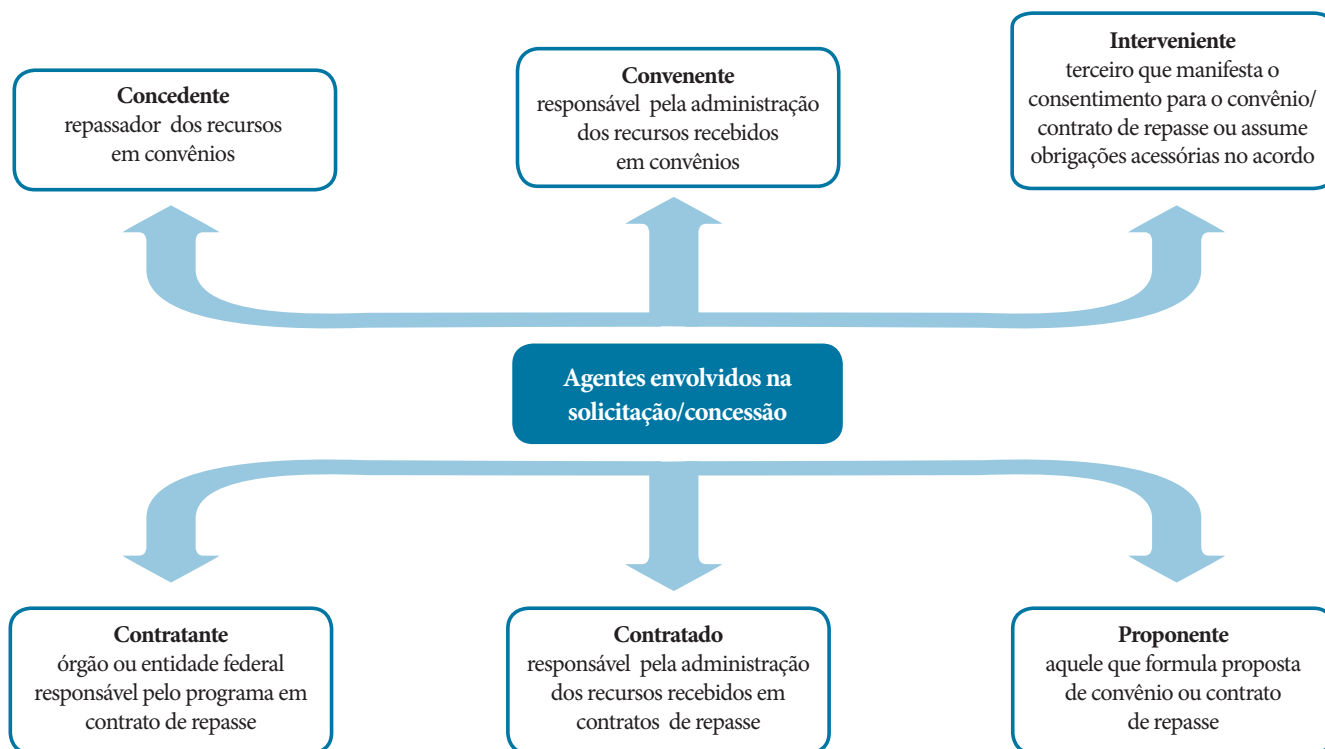
- Ministério da Saúde – Contratante
- Secretaria de Saúde do Município – Contratado
- Município - Interviente

Agora, suponha que seu município celebrou um convênio com o Ministério da Educação para treinar os professores da rede de ensino fundamental. Nesse caso, teríamos:

- Ministério da Educação – Concedente
- Município – Conveniente

E o proponente? Essa é a denominação recebida pelo ente da Federação na fase de encaminhamento da proposta para celebração do convênio ou contrato de repasse. Nos nossos exemplos, o município é o proponente.

Entendeu? Resumindo...

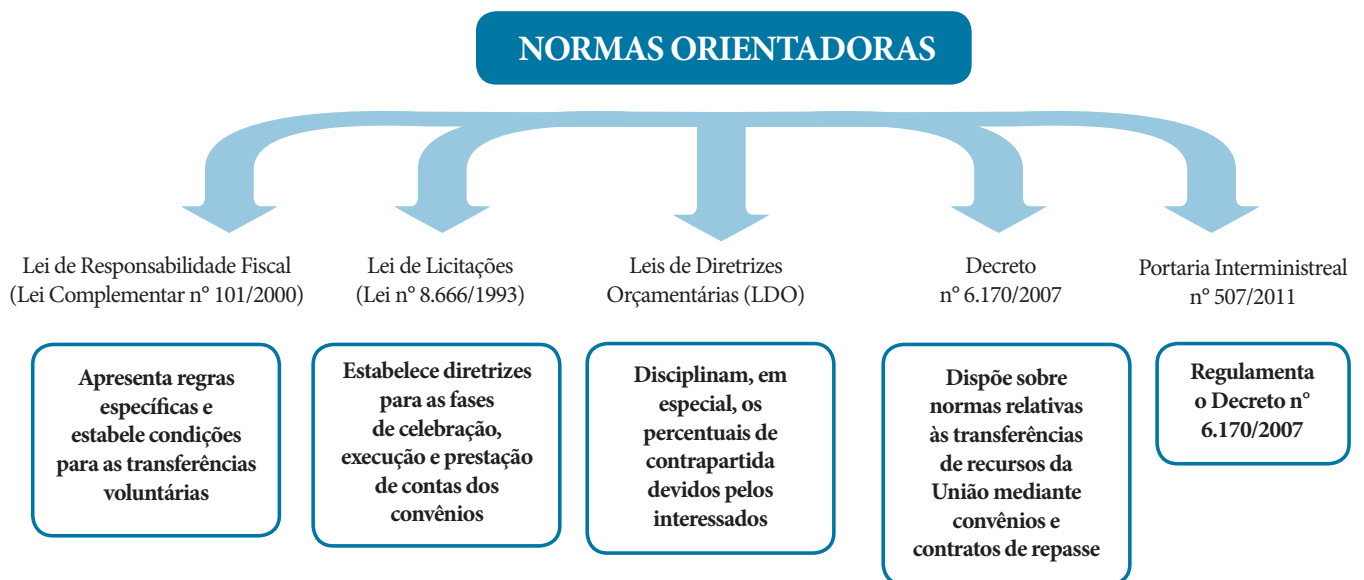


Unidade 2 - Legislação aplicável aos convênios e contratos de repasse

Aula 1 - Diretrizes e regras aplicáveis aos convênios e contratos de repasse

Agora que você já conhece alguns conceitos relacionados ao tema que estamos estudando, apresentaremos as principais normas que tratam dos convênios e contratos de repasse.

Antes de qualquer coisa, é importante que você tenha em mente que as ações relacionadas ao processo de transferência voluntária de recursos da União devem observar as normas contidas na legislação federal.





Para saber mais...

... sobre regras específicas e condições para as transferências voluntárias

LRF - arts. 11, § único, 25, 23, § 3º, I, 31, § 2º, 33, 48, 48-A, 51, §§ 1º e 2º, 52, 54, 55, §§ 2º e 3º, 63, II e § 1º, 73-C.

... sobre diretrizes para as fases de celebração, execução e prestação de contas dos convênios

Lei nº 8.666/1993 - art. 116.

... sobre os percentuais de contrapartida

LDO relativa ao exercício de formalização do convênio e utilização dos recursos. Lei nº 12.465/2011, LDO para 2012 - arts.36 a 43, por exemplo.

Consulte também o Decreto nº 6.170/2007 e a Portaria Interministerial nº 507/2011, que compilaram as regras contidas nas diferentes normas federais que tratam de convênios e contratos de repasse, bem como detalharam os procedimentos inerentes às transferências voluntárias da União, em especial aqueles relacionados à forma de apresentação das prestações de contas.

Por isso, é importante que todos os gestores que lidam com convênios e contratos de repasse conheçam bem essas normas.

Atenção!

A Portaria Interministerial nº 507, editada em 24/11/2011, substituiu a Portaria Interministerial nº 127/2008.



Questões para debate

Agora é a sua vez de compartilhar suas experiências e dúvidas.

Refleta sobre as questões abaixo, vá ao site do curso e colabore com o aprendizado de todos.

Situação 1

Vamos supor que seu município necessita diminuir o tempo de espera para atendimento dos pacientes do hospital local, mantido pela municipalidade. Para isso, planejou a implantação de um sistema informatizado para registro e recuperação de informações, além do treinamento de servidores diretamente envolvidos no atendimento ao cidadão.

Considerando a sua experiência e o que você estudou até agora, qual seria o instrumento adequado para viabilizar a execução dessas ações? Por quê?

Para responder essa questão, você pode consultar o seu material e o Acórdão TCU nº 1.369/2008 - Plenário, que está na biblioteca do curso.

Situação 2

Na aula 3, tivemos a oportunidade de conhecer os conceitos utilizados pelo Decreto nº 6.170/2007 e pela Portaria Interministerial nº 507/2011 para descrever os participantes dos convênios e dos contratos de repasse.

Em vista do que estudamos, você acha possível que um município assuma o papel de proponente, interveniente e conveniente num mesmo convênio? Ilustre sua resposta com a apresentação de um exemplo.

Para responder essa questão, você pode consultar o seu material e o artigo 1º da Portaria Interministerial nº 507/2011, que está na biblioteca do curso.

Situação 3

Além das transferências voluntárias, a União também repassa recursos, a título de cooperação, a estados e municípios por força de leis específicas.

É o caso, por exemplo, dos valores repassados para atender ao Programa Nacional de Alimentação Escolar(PNAE), instituído pela Medida Provisória nº 2.178-36/2003.

A Portaria Interministerial nº 507/2011 não se aplica a essas transferências, que devem observar as condições impostas nas leis que as instituiu.

Considerando a sua experiência, você acha que é necessário prestar contas desses recursos? Cite outros exemplos de programas governamentais que se enquadram nesta mesma situação.

Para responder essa pergunta, você pode consultar o artigo 2º, inciso II, da Portaria Interministerial nº 507/2011, que está na biblioteca do curso.



Síntese

Neste módulo, aprendemos que **transferências voluntárias** são parcelas de recursos repassadas pela União para os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e entidades privadas sem fins lucrativos realizarem obras e serviços de interesse comum dos envolvidos.

Aprendemos que a **diferença** entre os contratos de repasse e os convênios está na **necessidade de intermediação** de uma **instituição financeira** para descentralizar os recursos.

Além disso, compreendemos que os aspectos fundamentais dos convênios são a descentralização física, a mútua cooperação e o interesse recíproco entre os partícipes.

A propósito, vimos que a principal distinção entre os convênios e os contratos administrativos está justamente no interesse de seus participantes:

Convênios \Rightarrow interesse comum dos partícipes na execução do objeto;

Contratos \Rightarrow interesses diversos das partes: a Administração pretende a execução do objeto do contrato e o particular tem por objetivo receber o preço a ser pago.

Também neste módulo, tivemos a oportunidade de entender que:

- **concedente, conveniente, interveniente, contratante, contratado e proponente** são agentes envolvidos no processo de solicitação e concessão dos recursos;
- todas as ações relacionadas ao processo de transferência voluntárias de recursos da União devem observar as **normas contidas na legislação federal**.

A compreensão desses conceitos é necessária para que você possa dar continuidade a seus estudos. Portanto, não perca a oportunidade para tirar todas as suas dúvidas.

No próximo Módulo, apresentaremos as condições necessárias à proposição e formalização dos convênios e contratos de repasse. Além disso, abordaremos os principais procedimentos relacionados à fase de execução desses ajustes, tudo com o objetivo de subsidiar os atos relativos à elaboração da prestação de contas desses instrumentos.