

I SEMINÁRIO DE GESTÃO DE CONVÊNIOS

Orientações Sobre Convênios - TCEES

Vitória – 2014
Marcio Marinot

AGENDA

- 1. A Importância da Boa Aplicação dos Recursos Públicos;**
- 2. Convênios: Abordagem Conceitual;**
- 3. Convênios: Prerrogativas Legais;**
- 4. A Atuação do Tribunal de Contas do Estado do ES.**



A Importância da Boa Aplicação dos Recursos Públicos.



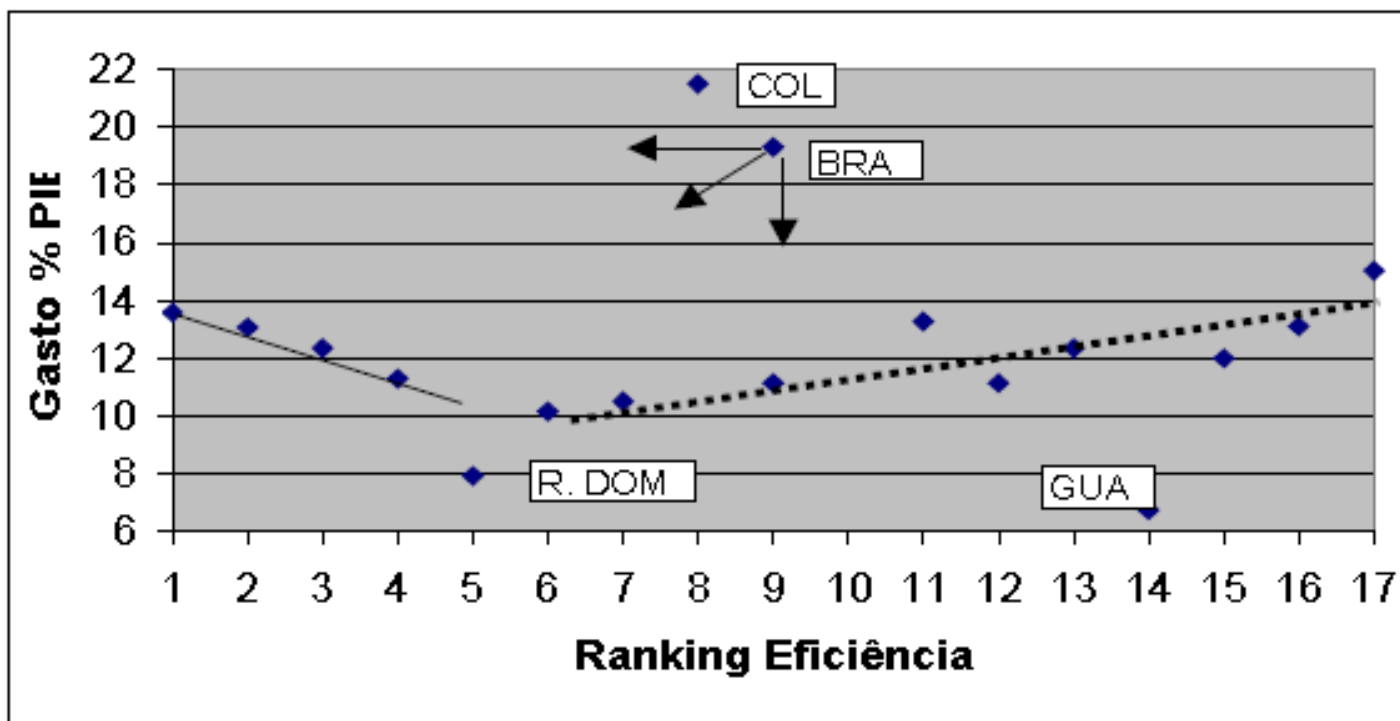
A Importância da Boa Aplicação dos Recursos Públicos.

- A maior **eficiência** do gasto público é uma condição necessária para que o Brasil possa obter:
 - ✓ mais crescimento econômico;
 - ✓ menor desigualdade;
 - ✓ mais oportunidades de trabalho;
 - ✓ menos violência e;
 - ✓ uma vida mais longa e recompensadora para sua população.

Indicadores de Baixa Eficiência do Setor Público Brasileiro



Ranking de Eficiência do Setor Público na América Latina e Gasto em Percentual do PIB – (insumos x serviços)



Fonte: Ribeiro (2008).

Os Problemas de um Estado Pesado e Ineficiente



Equipamentos Abandonados



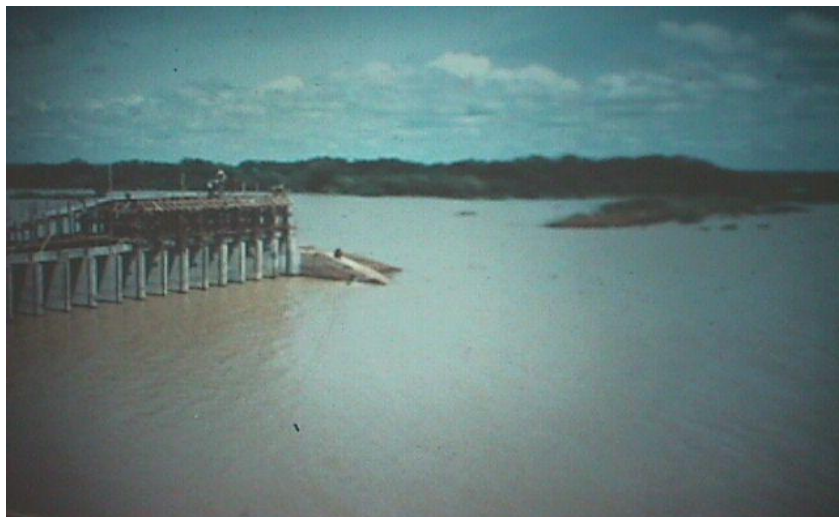
Obras Inacabadas



Os Problemas de um Estado Pesado e Ineficiente



Projetos Equivocados



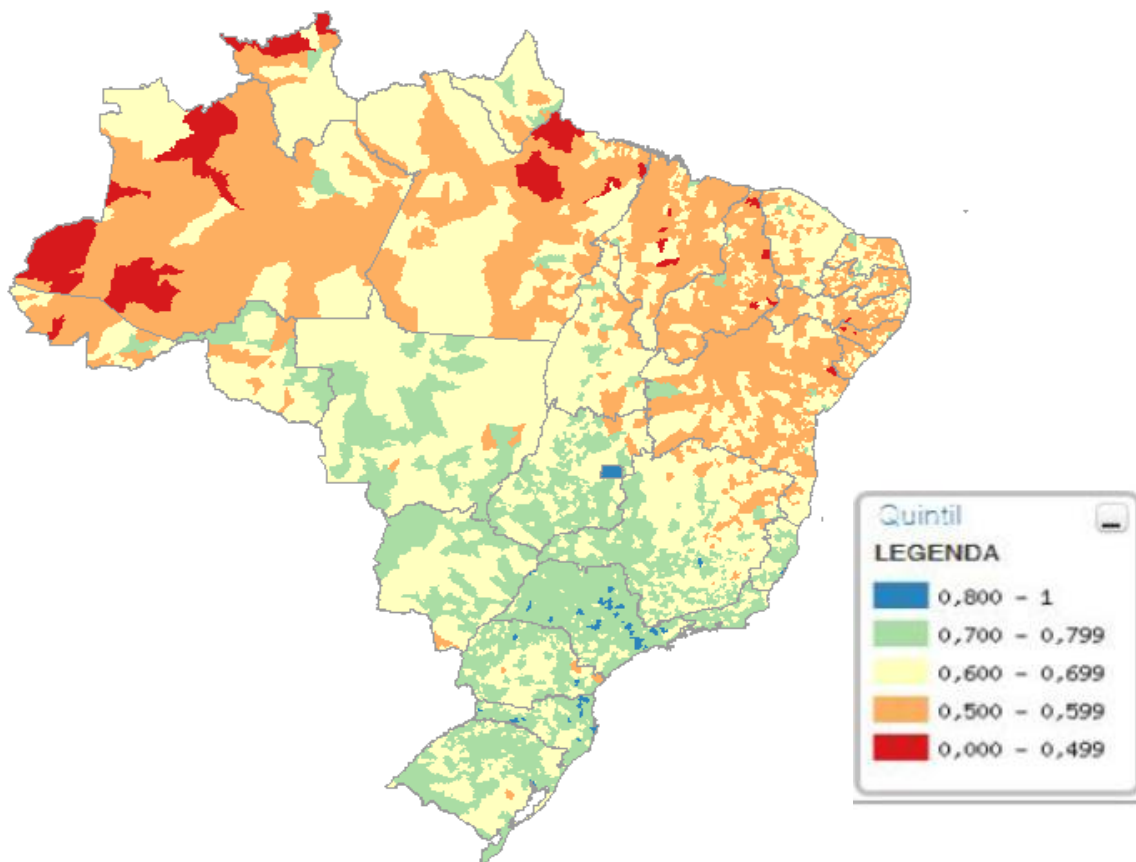
Projetos Inconclusos



Alguns Reflexos Sociais



Índice de Desenvolvimento Humano Municipal 2010



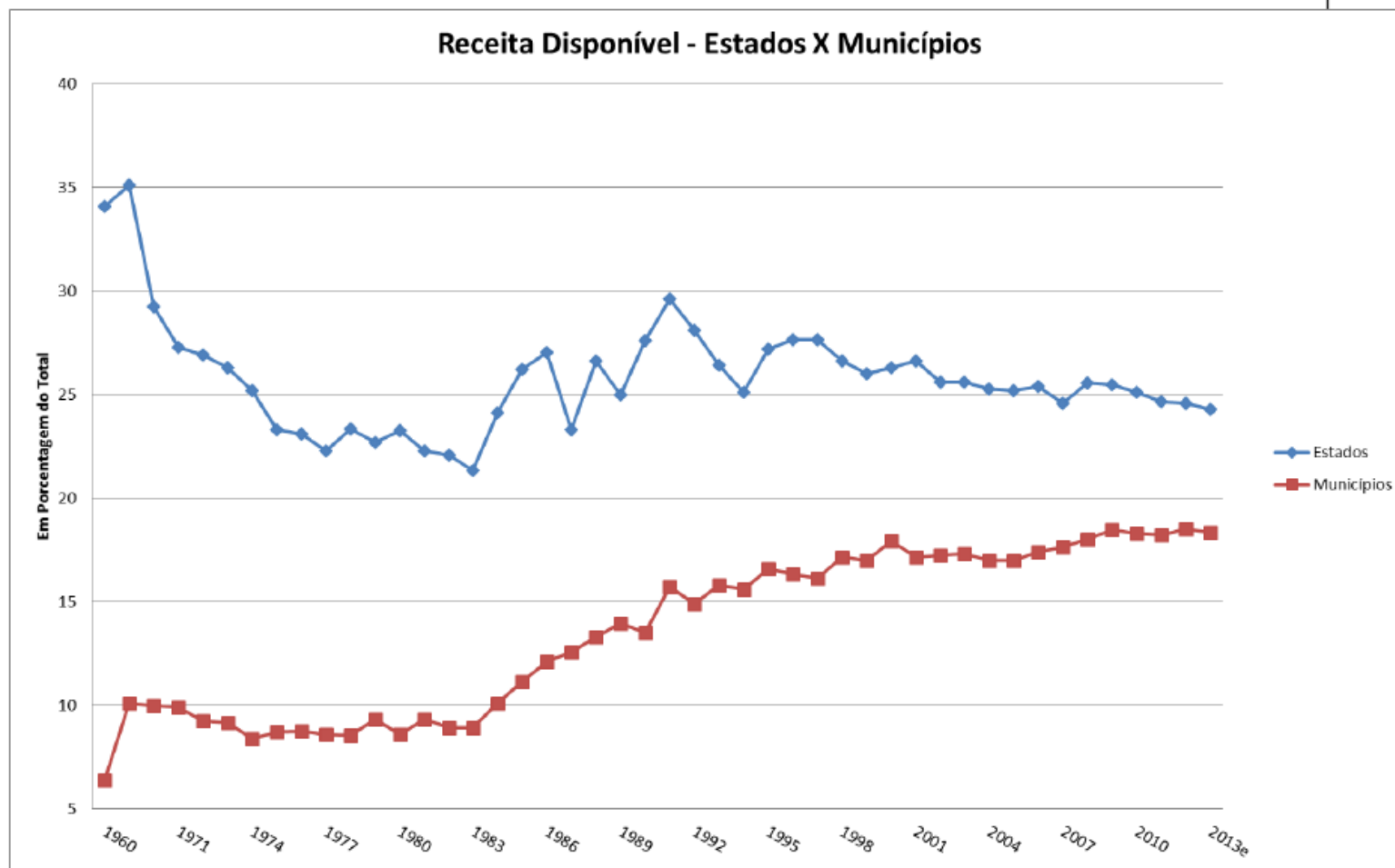
Fonte: Atlas IDHM 2013 - PNUD



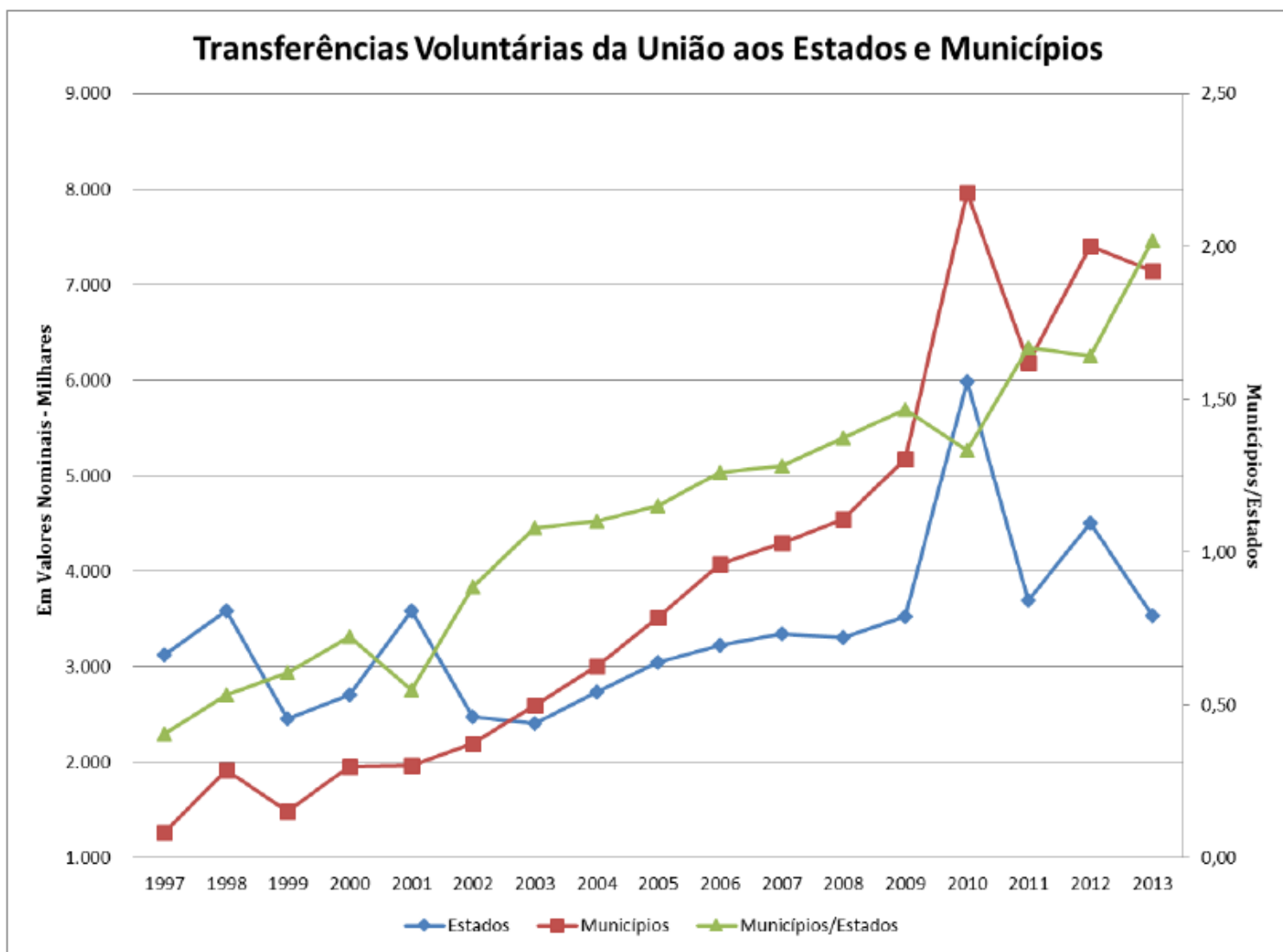
Convênios: Abordagem Conceitual



(em % da receita tributária nacional)

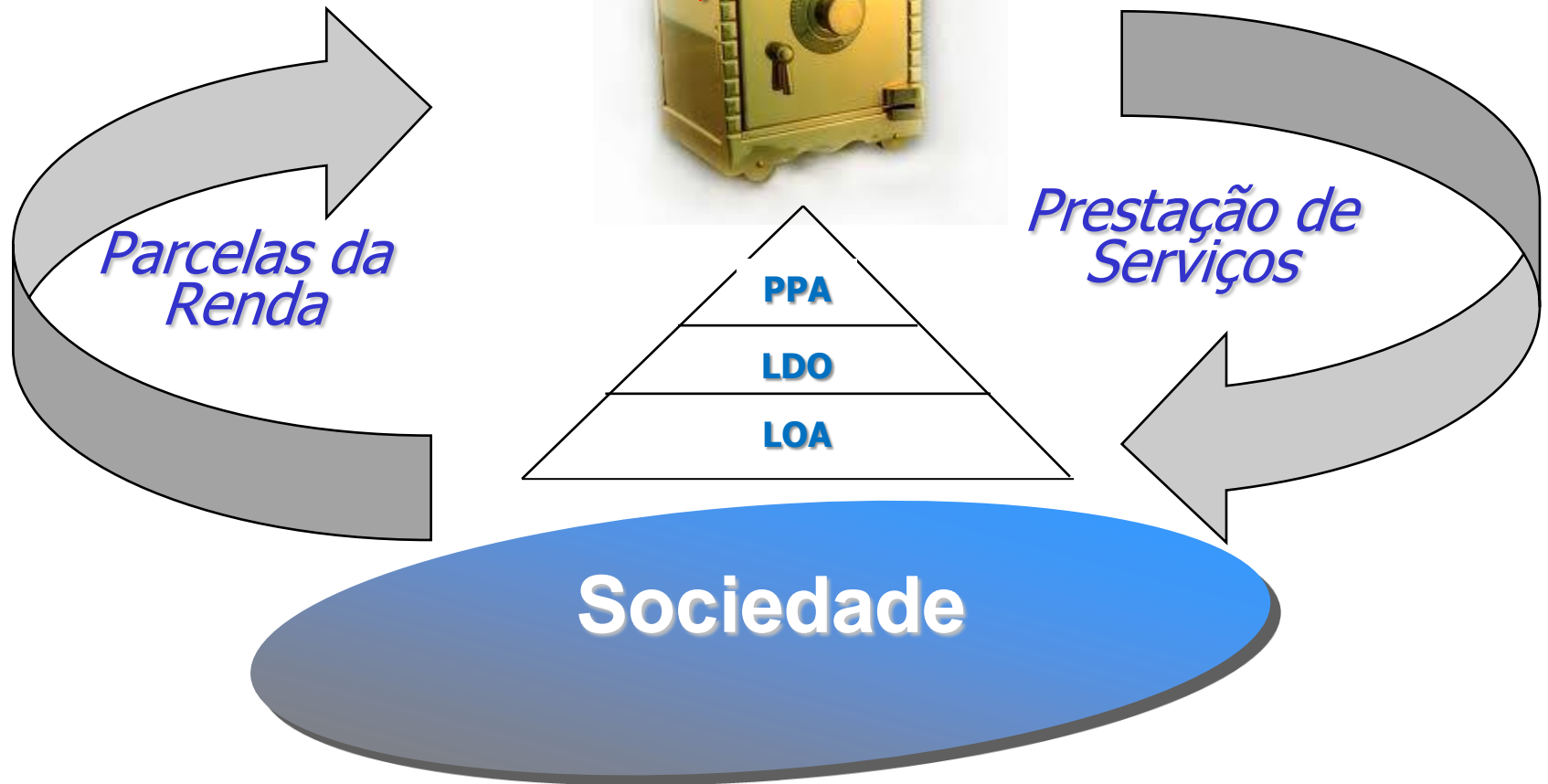


Fonte: José Roberto Afonso (Desequilíbrio Fiscal do Estado Brasileiro - 2014)



Fonte: José Roberto Afonso (Desequilíbrio Fiscal do Estado Brasileiro - 2014)

Ciclo Financeiro do Estado

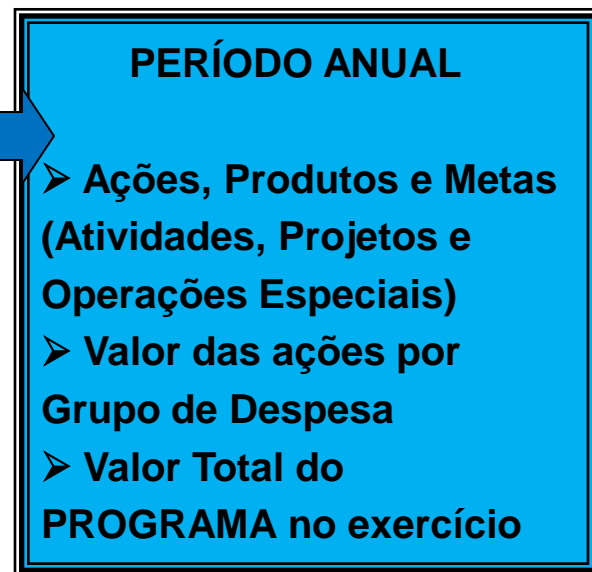
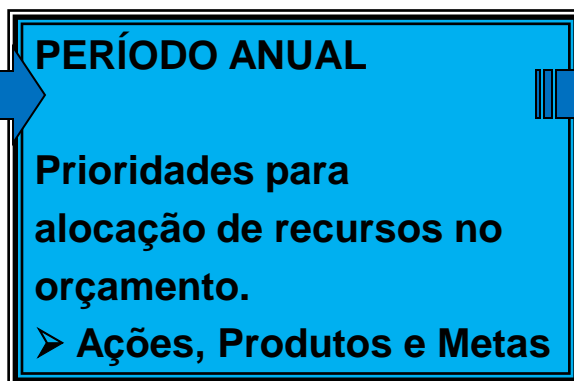
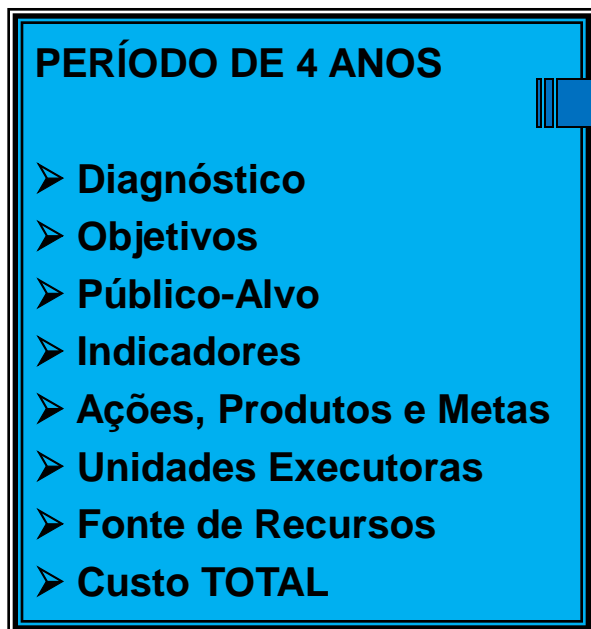


Ciclo de Planejamento





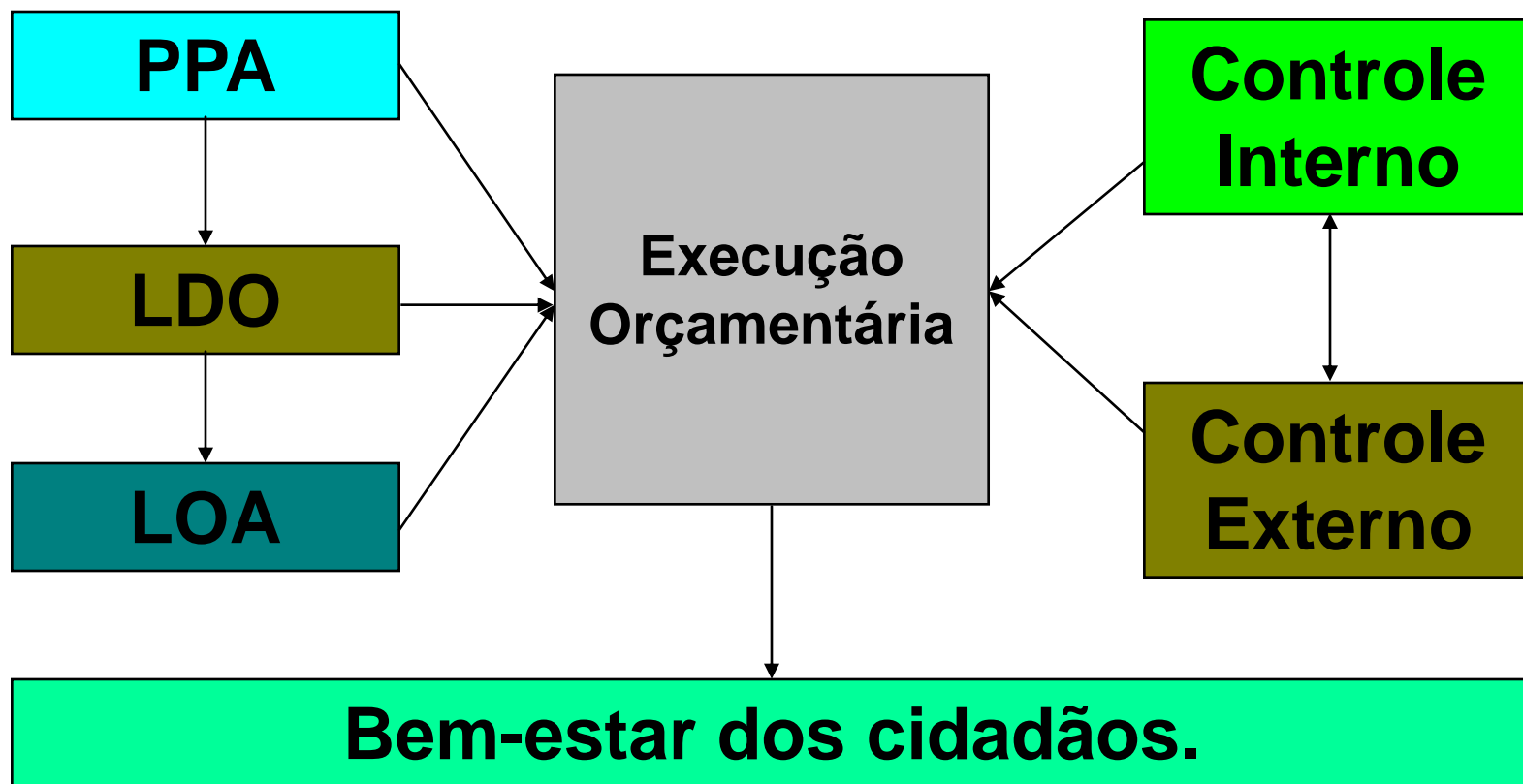
O Módulo Integrador do Processo de Planejamento





Visão Integrada do Processo Orçamentário

Livre escolha dos projetos de governo pelos cidadãos por intermédio do voto.





Execução Orçamentária e Financeira

↪ **A execução Orçamentária se constitui, basicamente, de:**

- ✓ Movimentação dos Créditos Orçamentários;
- ✓ Correções do orçamento (créditos adicionais);
- ✓ Execução da Despesa.



Execução Orçamentária e Financeira

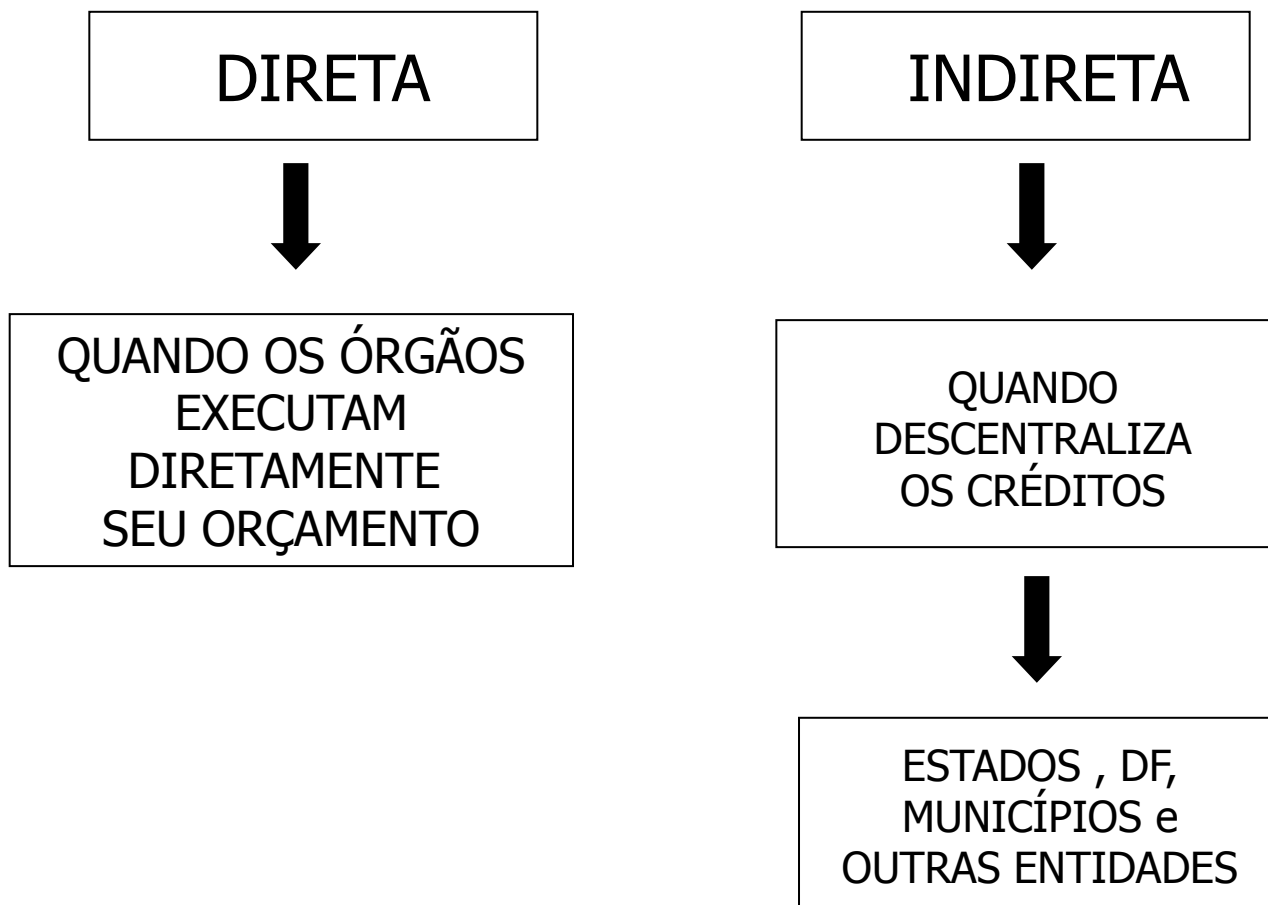
↪ **De forma mais ampla a execução da despesa se realiza mediante cumprimento de várias etapas além daquelas citadas pela lei 4.320/1964, como estágios da despesa, dentre as quais vale destacar:**

- ✓ previsão orçamentária;
- ✓ processo licitatório;
- ✓ emissão da nota de empenho;
- ✓ produção dos bens ou serviços, pela parte contratada;
- ✓ registro da liquidação da despesa;
- ✓ efetivação do pagamento



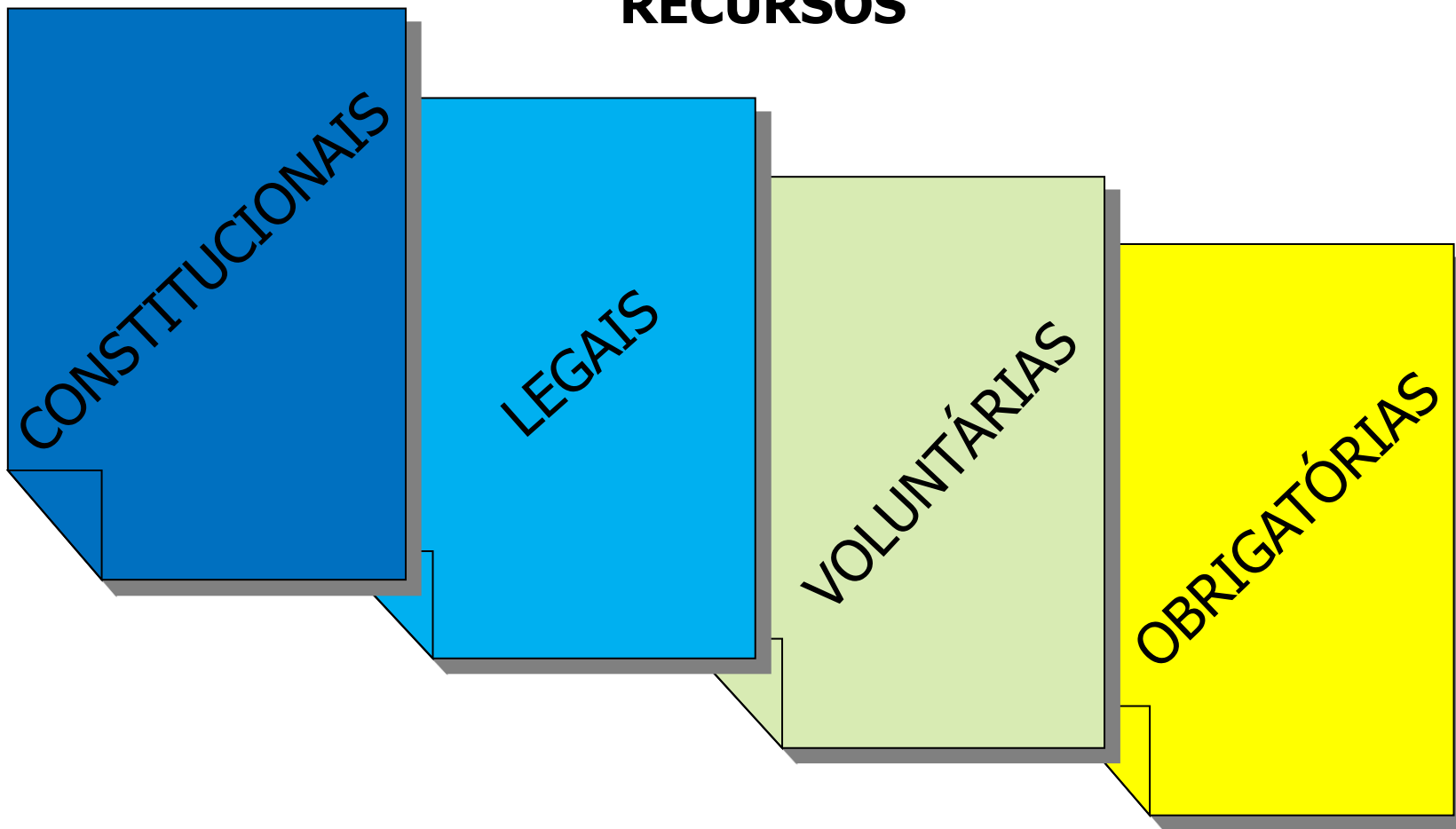
Execução Orçamentária e Financeira

A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA SE PROCESSA DE FORMA





MODALIDADES DE TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS



TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

A **entrega de recursos** correntes ou de capital de um ente Federativo para outro, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde, **por meio de convênios ou contratos de repasse**

(Art. 25 da Lei Complementar nº 101)

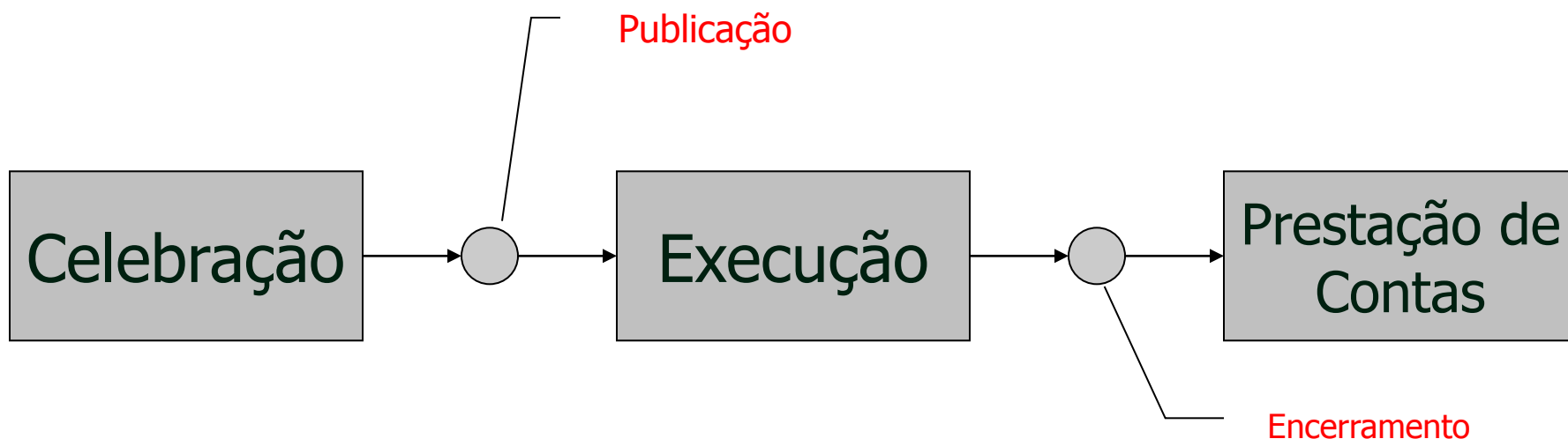
CONVÊNIO

Instrumento que disciplina o repasse e o recebimento de recursos públicos e que tenha como partícipes órgãos e entidades da Administração Pública, Direta e Indireta, de qualquer esfera do governo ou entidades privadas sem fins lucrativos, **visando à execução de programa, projeto/ atividade, plano de trabalho ou a realização de evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, sem objetivo de lucro** e cuja verba repassada permaneça com a natureza de dinheiro público

(Decreto Estadual nº 2.737-R)



Fluxo operacional

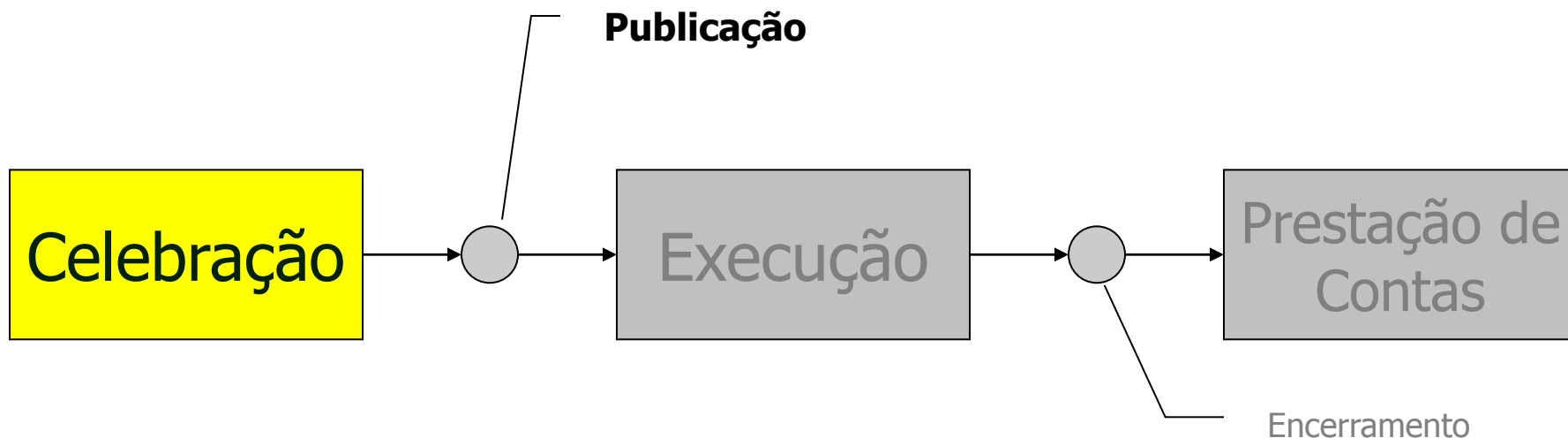




Convênios: Prerrogativas Legais



Fluxo operacional



□ PRERROGATIVAS LEGAIS :

II. Lei Complementar 101/2000 – LRF

DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, **entende-se por transferência voluntária** a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de **dotação específica**;

II - **(VETADO)**

III - observância do disposto no inciso **X do art. 167 da Constituição¹**;

IV - **comprovação**, por parte do beneficiário, de:

- a) que se acha **em dia** quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à **prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos**;

¹ X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

❑ PRERROGATIVAS LEGAIS :

II. Lei Complementar 101/2000 – LRF

- b) **cumprimento dos limites** constitucionais relativos à educação e à saúde;
- c) **observância dos limites** das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;
- d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetua-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

❑ PRERROGATIVAS LEGAIS :

III. Lei Nº 7.295 de 01/08/2002

Art. 50. **É vedado ao Estado** e a seus Municípios, bem como às suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mistas por eles controladas, a contratação, a manutenção de contratos, a realização de qualquer espécie de pagamento, **repasse**, a concessão de incentivos, benefícios, privilégios ou qualquer outro tipo de vantagem **a pessoas que estejam em situação irregular para com a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal**, enquanto perdurar esta situação, importando em responsabilidade pessoal do servidor a inobservância ao disposto no presente artigo.

Parágrafo único. A inobservância do disposto no *caput* deste artigo implica também em crime de responsabilidade, quando praticado por autoridade que esteja sujeito a processo criminal por responsabilidade.

Art. 51. A autoridade Estadual e Municipal, e o dirigente das empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pelo Estado e Município, **exigirão do interessado as certidões negativas** perante a Fazenda Federal, Estadual e Municipal antes de praticar qualquer ato de que trata o art. 50.

§ 1.º No âmbito Estadual, a certidão negativa poderá ser substituída pela verificação, por parte da Administração Pública, da situação do interessado junto ao CADIN/ES.

❑ PRERROGATIVAS LEGAIS:

I. Lei 8.666/93:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º **A celebração** de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública **depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho** proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as **seguintes informações**:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

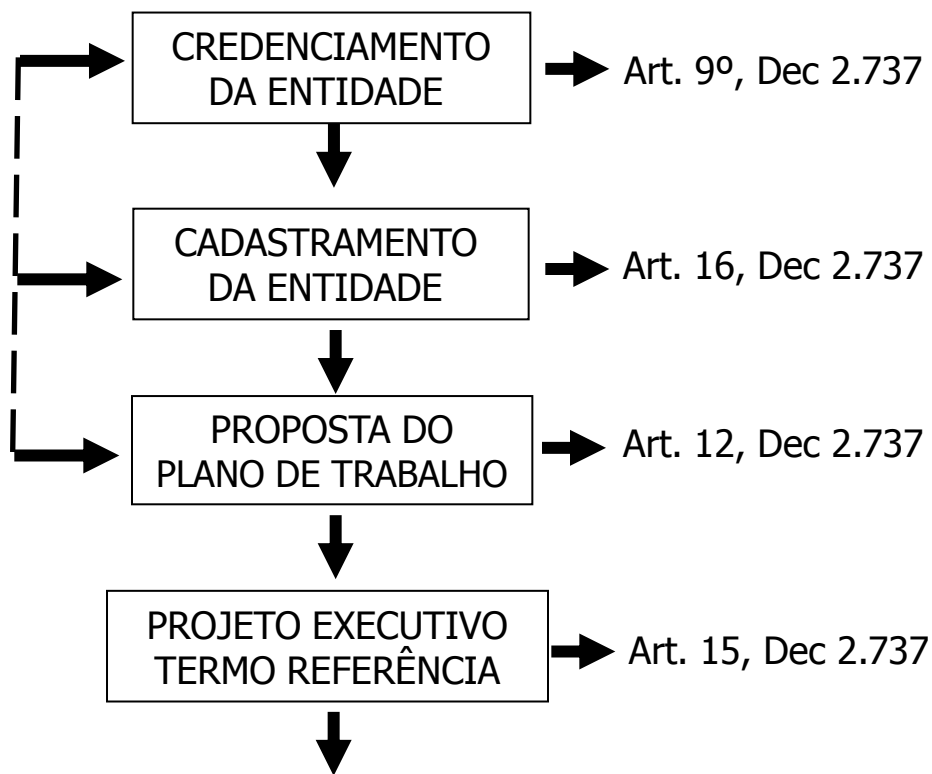
VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

§ 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador **dará ciência do mesmo** à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.



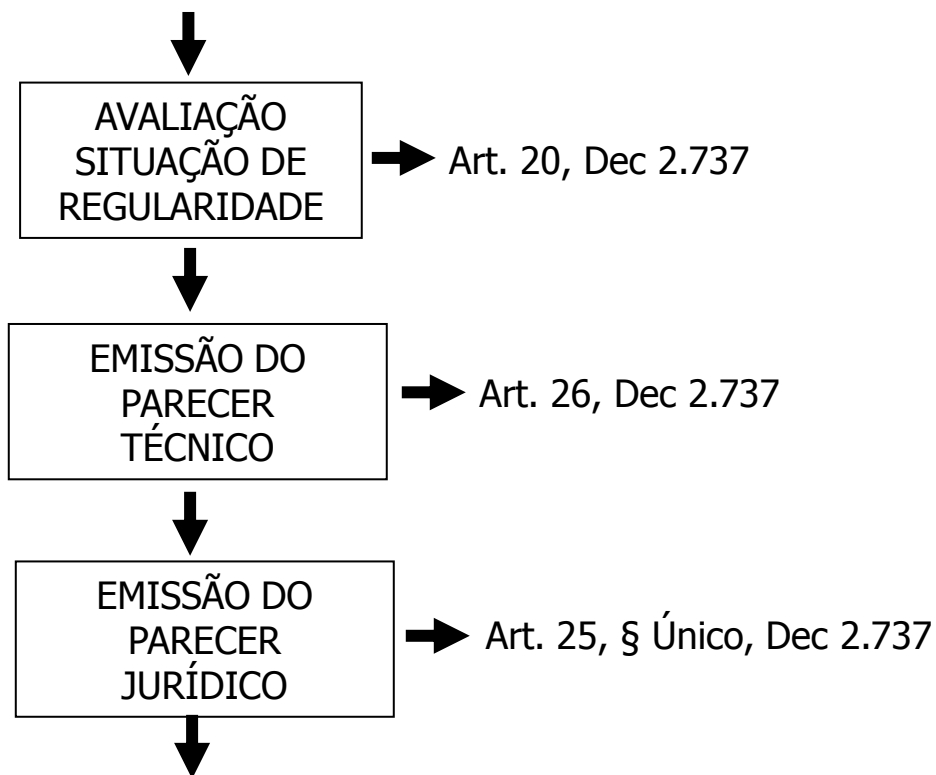
FLUXO PARA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS





FLUXO PARA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS

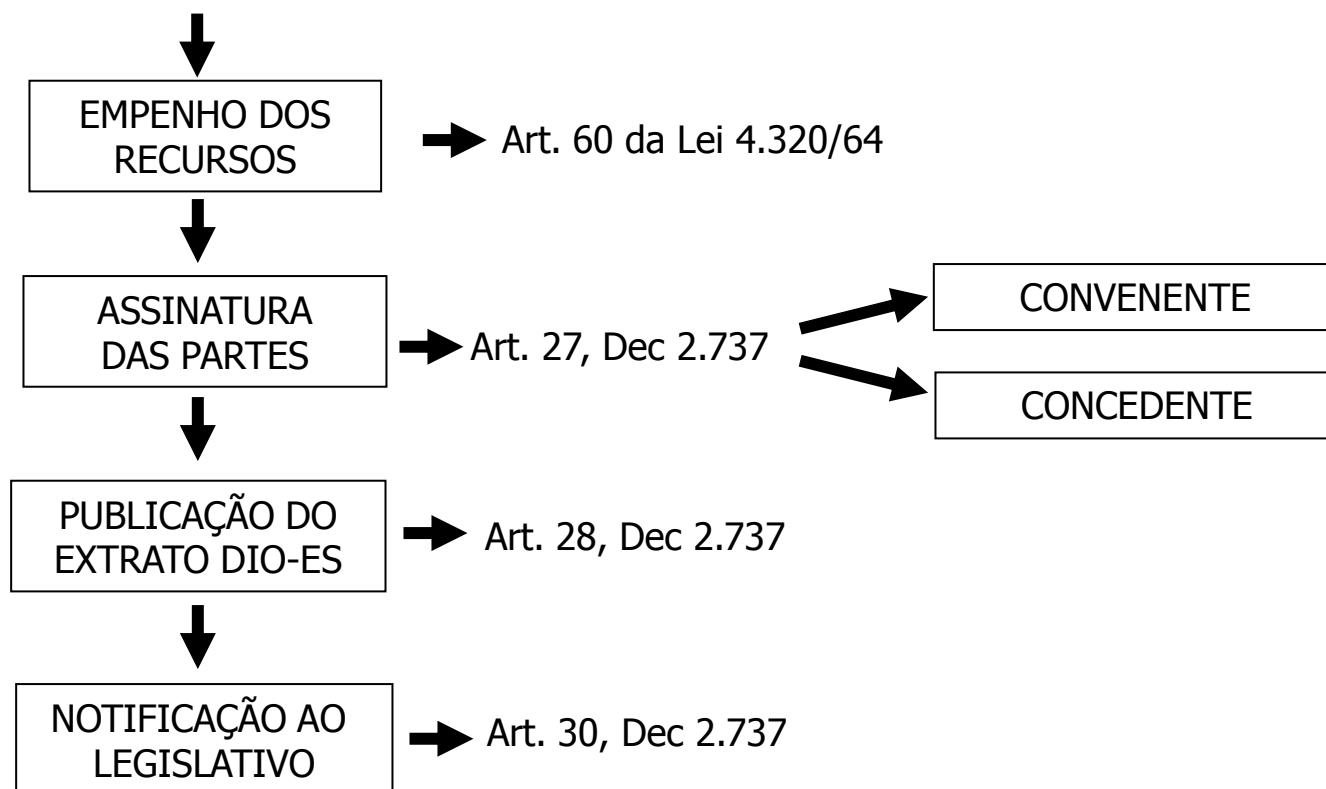
(Continuação)





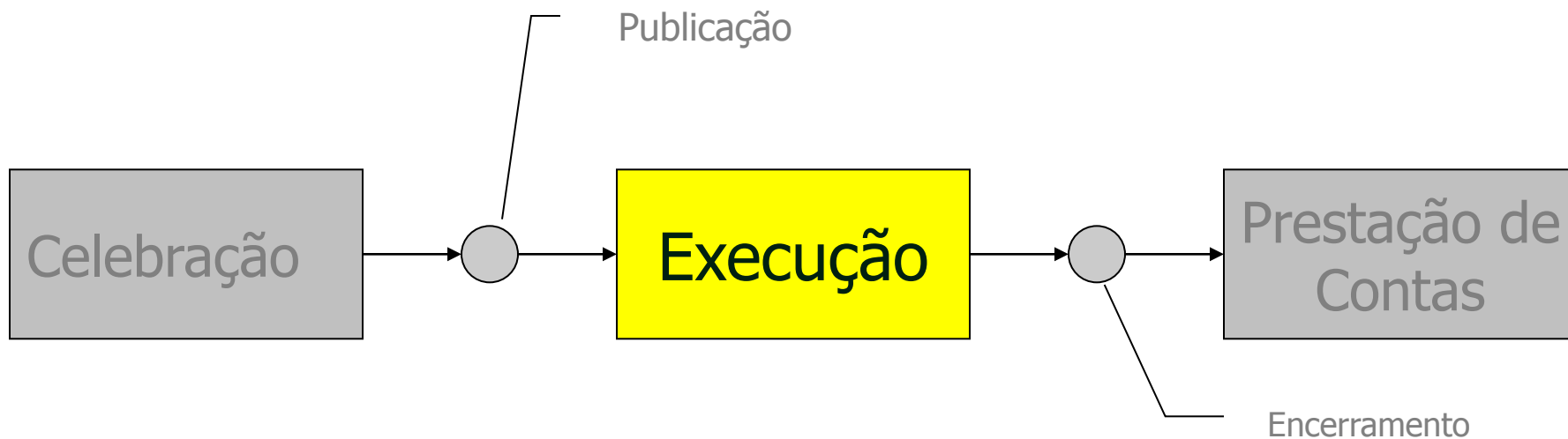
FLUXO PARA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS

(Continuação)





Fluxo operacional



❑ PRERROGATIVAS LEGAIS:

I. Lei 8.666/93 (continuação)....

§ 3º **As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto** nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I - **quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida**, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

II - **quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados** no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;

III - **quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras** apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

❑ PRERROGATIVAS LEGAIS:

I. Lei 8.666/93 (continuação)....

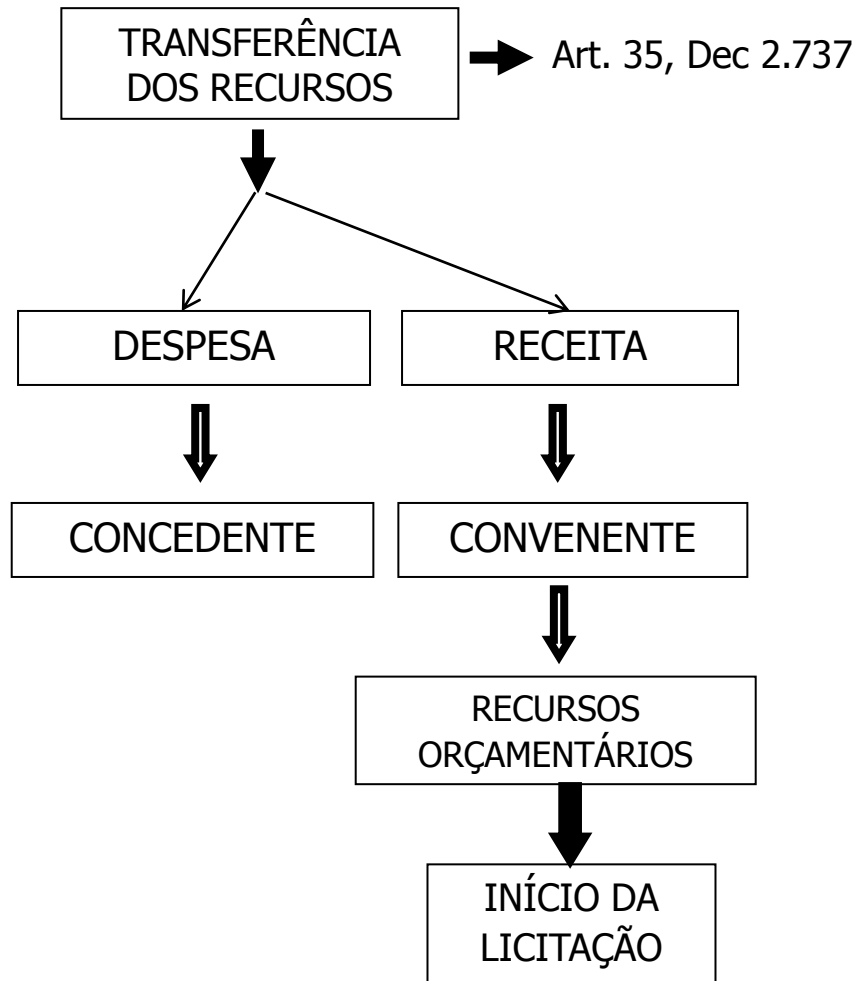
§ 4º Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em **cadernetas de poupança** de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, **ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em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

§ 5º **As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio** e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.



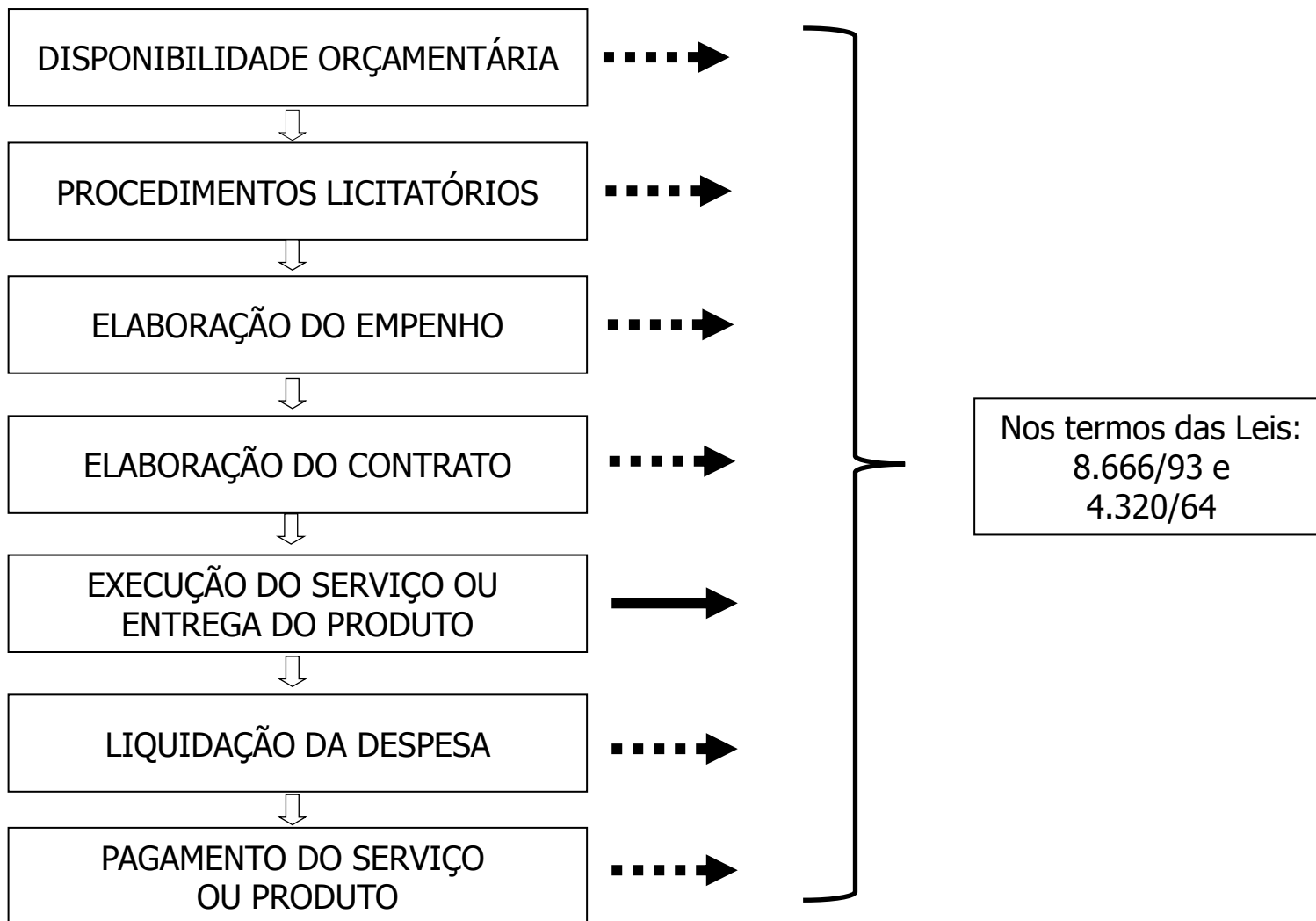
FLUXO PARA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS

(Continuação)





REALIZAÇÃO DAS AÇÕES





DOS PAGAMENTOS

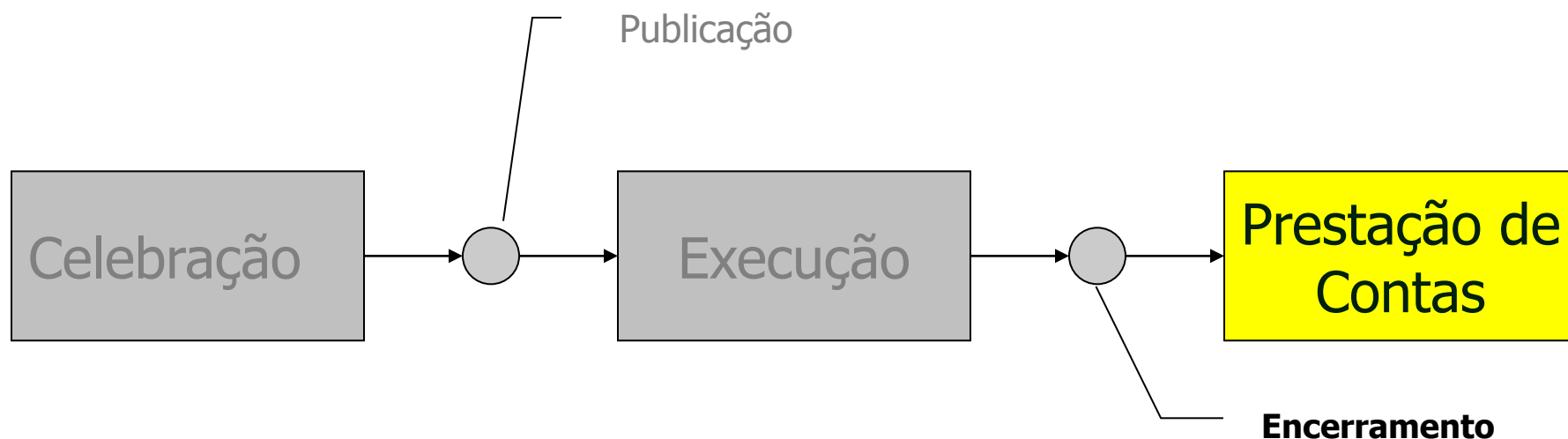


❖ PAGAMENTOS EXCLUSIVAMENTE MEDIANTE CRÉDITO NA CONTA BANCÁRIA DO FORNECEDOR OU PRESTADOR DO SERVIÇO

❖ COM A IDENTIFICAÇÃO DO BENEFICIÁRIO FINAL



Fluxo operacional



❑ PRERROGATIVAS LEGAIS:

I. Lei 8.666/93 (continuação)....

§ 5º As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as **prestações de contas** do ajuste.

§ 6º **Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio**, acordo ou ajuste, os **saldos financeiros** remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, **serão devolvidos** à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de **tomada de contas especial** do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

FORMAS DE ENCERRAMENTO

CONCLUSÃO

DENÚNCIA

RESCISÃO

EXTINÇÃO

DEVOLVER OS SALDOS, INCLUSIVE OS PROVENIENTES DA APLICAÇÃO
FINANCEIRA

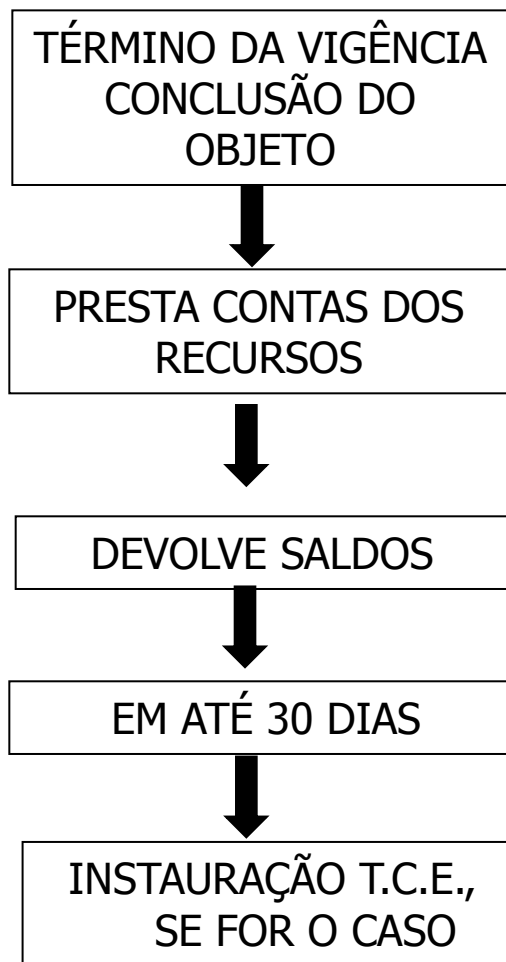
NO PRAZO IMPRORROGÁVEL DE 30 DIAS

SOB PENA DE INSTAURAÇÃO IMEDIATA DA T.C.E.



FORMA DE ENCERRAMENTO

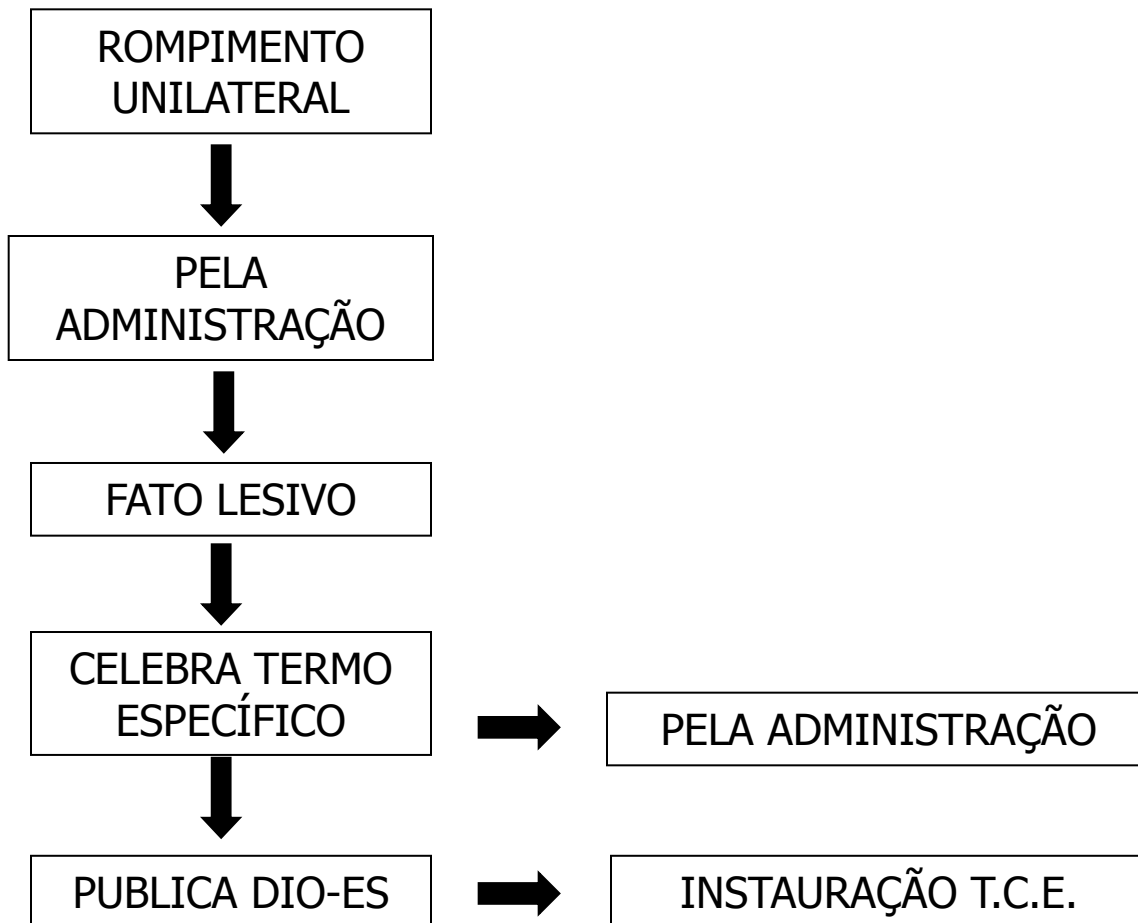
CONCLUSÃO





FORMA DE ENCERRAMENTO

DENÚNCIA





FORMA DE ENCERRAMENTO





A Atuação do Tribunal de Contas do Estado do ES

- **Controle da administração pública**

- **O artigo 70 da CF (corroborado pela CE) estabelece os mecanismos de controle da Administração Pública:**

“A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo congresso nacional, mediante **controle externo, e pelo **sistema de controle interno** de cada poder”.**

- Nos termos do Parágrafo Único do artigo 70 da Constituição Estadual:

“prestará contas qualquer pessoa física, jurídica ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou os Municípios respondam, ou que, em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária”.



- A participação do Tribunal de Contas no processo de controle está prevista no artigo 71 da CE, quando estabelece:

“o controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado”.

Da Fiscalização de Convênios, Acordos, Ajustes e Outros Instrumentos Congêneres

Art. 212. A fiscalização da aplicação de recurso repassado ou recebido pelo Estado ou por Município, incluídas as entidades da Administração indireta, mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumentos congêneres, **será feita pelo Tribunal**, com vistas a **verificar**, entre outros aspectos, o **alcance dos objetivos** acordados, o **cumprimento das metas** e indicadores pactuados, a **regularidade da aplicação dos recursos**, a **efetividade das ações** empreendidas e a **observância das normas legais** e regulamentares pertinentes.

(Regimento Interno do TCEES)

§ 1º **Ficará sujeita à multa** prevista no inciso II do art. 135 da Lei Orgânica do Tribunal, a autoridade administrativa que **transferir recursos a gestores omissos na prestação de contas de recursos anteriormente recebidos ou que tenham dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade** que resulte dano ao erário, ainda não ressarcido.

§ 2º A autoridade administrativa competente deverá adotar providências com vistas à **instauração de tomada de contas especial no caso de omissão na prestação de contas ou quando constatar irregularidade** na aplicação dos recursos estaduais ou municipais transferidos ou repassados, sob pena de responsabilidade solidária, na forma prescrita no art. 83 da Lei Orgânica do Tribunal.

§ 3º O repasse de transferências voluntárias pelo Estado ou Municípios depende da **regularidade das obrigações dos órgãos e entidades jurisdicionados perante o Tribunal**, que serão comprovados pelo ente recebedor dos recursos por meio de certidão.

§ 4º Considera-se como situação de regularidade perante o Tribunal o cumprimento das obrigações estabelecidas em atos normativos.

(Regimento Interno do TCEES)



Principais Falhas e Irregularidades na Execução de Convênios

1. Inexecução total ou parcial do objeto.
2. Falta de apresentação da prestação de contas.
3. Desvio de finalidade / utilização de recursos empregados com a finalidade diversa da pactuada no convênio.
4. Falta de conciliação entre os débitos em conta e os pagamentos efetuados.
5. Falta de aplicação da contrapartida.
6. Convênio celebrado para cobrir despesa já realizada / proibida.
7. Utilização de bens adquiridos em convênios de forma diversa da pactuada.

□ VEDAÇÕES LEGAIS:

II. Lei Complementar 101/2000 - LRF

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a **instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos** da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. **É vedada a realização de transferências voluntárias** para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos.

Art. 23. Se a **despesa total com pessoal**, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

(...)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

□ VEDAÇÕES LEGAIS:

II. Lei Complementar 101/2000 – LRF

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

(...)

§ 2º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também **impedido de receber transferências voluntárias** da União ou do Estado.

(...)

§ 5º As normas deste artigo serão observadas nos casos de descumprimento dos **limites da dívida mobiliária e das operações de crédito internas e externas**.

Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

§ 1º **Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:**

- I - Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;
- II - Estados, até trinta e um de maio.

§ 2º **O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá**, até que a situação seja regularizada, **que o ente da Federação receba transferências voluntárias** e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

□ VEDAÇÕES LEGAIS:

II. Lei Complementar 101/2000 – LRF

Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária

Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:

(...)

§ 2º O descumprimento do prazo previsto neste artigo sujeita o ente às sanções previstas no § 2º do art. 51.

Do Relatório de Gestão Fiscal

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

(...)

§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

§ 3º O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º sujeita o ente à sanção prevista no § 2º do art. 51.

– Considerações finais

- Relevância da atuação do Controle Interno na gestão de convênios ou contratos de repasse celebrados.
- Necessidade de planejamento para se alcançar melhoria na governança pública.
- Necessidade de investimento em capacitação dos servidores públicos envolvidos nas especificações e na gestão dos convênios.
- Importância da governança da gestão de recursos oriundos de convênios e contratos de repasse celebrados.

OBRIGADO!



Marcio Batista Marinot
Auditor de Controle Externo - TCEES

Tel.: (27) 3334-7777
marcio.marinot@tce.es.gov.br