

*Convênios e*

*Prestação de contas*



**FORGEP**

Projeto de Formação  
de Gestores Públicos



CADERNO DE FORMAÇÃO **4**

*Convênios e*

*Prestação de contas*

 **FORGEP** | Projeto de Formação  
de Gestores Públicos

REALIZAÇÃO



**FLACSO**  
BRASIL

PATROCÍNIO



**PETROBRAS**

## **EXPEDIENTE**

### **FLACSO – Brasil**

Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais

Salete Valesan Camba  
*Diretora*

André Lázaro  
*Coordenador Acadêmico*

### **FORGEP**

Projeto de Formação de Gestores Públicos

Equipe de Coordenação

Aparecida Rodrigues dos Santos  
*Coordenadora Pedagógica*

Luana Vilutis  
*Coordenadora Estadual – Bahia e Pernambuco*

Luís Otávio Daloma  
*Coordenador Estadual – Rio Grande do Sul*

Renata Montechiare  
*Coordenadora Estadual – Espírito Santo e Minas Gerais*

Márcia Leite  
*Designer e produtora gráfica*

Equipe de Formação

Aparecida Rodrigues dos Santos  
Irair Valesan  
Katia Grams de Lima  
Luiz Clovis Guido Ribeiro  
Marcio José Pereira de Sousa  
Paulina Christov

Equipe de Apoio

Danila Garrido Pereira  
Diane Funchal  
Kathia Dudyk  
Maria Lizeth Acquist  
Patrícia Carneiro Aragão  
Renata Paredes

# SUMÁRIO

- 5** Apresentação
- 7** Introdução
- 9** O dever de prestar contas
- 21** Apresentação da prestação de contas
- 35** Providências após aprovação das contas
- 39** Para saber mais



**FORGEP**



Projeto de Formação  
de Gestores Públicos



# APRESENTAÇÃO

O **Projeto de Formação de Gestores Públicos** tem como objetivo a **formação de 250 gestores públicos municipais e de organizações sociais**, em cerca de 23 municípios de cinco estados brasileiros. Vemos a possibilidade de atuar junto a esse público para **criar uma nova cultura de gestão de projetos que possa potencializar e viabilizar a execução de políticas públicas para a população local**.

O desenvolvimento metodológico e as propostas de ação têm por referência o universo de princípios políticos e pedagógicos desenvolvidos por **Paulo Freire**. Desta forma, partimos de estudos que orientam a execução do projeto, com base nos levantamentos de realidade, das práticas e nas reflexões sobre elas, em um **movimento dinâmico de ação-reflexão-ação**. Ao mesmo tempo, prevê um conjunto de ações que estará alimentando o próprio processo de construção e execução do projeto.

O trabalho será realizado no plano educacional em formato de **oficinas** para gestores públicos municipais, em especial os funcionários de carreira, e para gestores de organizações sociais de distintas naturezas temáticas.

Viabilizar a troca de experiências entre os gestores participantes, promovendo um **intercâmbio de informações entre os municípios**, abre a oportunidade de, ao fim deste projeto, **criar uma proposta de gestão que possa ser revertida em Tecnologia Social** e aplicada por outras prefeituras e organizações sociais.

Convênio  
Prestação  
de contas  
procedim  
Admin  
xecu





# Introdução

No tocante aos mecanismos de controle dos convênios e contratos de repasse, o momento principal, mas não o único, é a prestação de contas, quando deverá ser demonstrada formalmente toda a aplicação das verbas públicas. A Portaria Interministerial nº 127/2008 suprimiu a prestação de contas parcial e simplificou o rol de documentos necessários à conferência da prestação de contas.

O presente Caderno de Formação tem por finalidade estabelecer e ordenar os procedimentos a serem seguidos, por Entidades Convenientes, ante as responsabilidades assumidas quando da celebração dos instrumentos de convênio, mediante os quais adquirem as condições preconizadas pela legislação para receber as transferências financeiras previstas em cada caso, seja pelas Unidades Administrativas internas, no acompanhamento da execução de cada objeto, realização das análises técnicas e financeiras e efetivação dos devidos registros.

Portaria Interministerial nº127/2008, Art. 56º:

*“órgão ou entidade que receber recursos na forma estabelecida nesta Portaria estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação...”*

A omissão no dever de prestar contas viola princípio fundamental da República, constitui ato de improbidade administrativa e crime de responsabilidade e faz nascer à presunção de desvio dos recursos.

(Acórdão TCU nº 1.928/2005 – Segunda Câmara, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.)

A utilização deste documento permitirá ao usuário, dependendo da profundidade desejada em cada caso, a consulta simultânea das disposições legais, normativas e jurisprudenciais que apoiam as suas disposições. Espera-se, desse modo, oferecer a todos os segmentos interessados um instrumento que seja útil aos que lidam com a matéria, propiciando condições adequadas ao pleno desempenho das atribuições de cada um, melhor emprego dos recursos públicos transferidos e, cumprimento dos Princípios da Administração Pública.

# O Dever de Prestar Contas

O dever de prestar contas constitui princípio alcançado constitucionalmente e contemplado em diversos dispositivos infraconstitucionais.

A Constituição Federal de 1988, por meio de parágrafo único do art. 70, o Decreto-Lei nº 200/1967 e a Portaria Interministerial nº 507/2011, entre outras normas, mencionam que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica (todo órgão ou entidade, de caráter público ou privado) que receber recursos públicos, inclusive de origem externa, do total dos recursos recebidos.

O convênio é um instrumento concebido com o objetivo de possibilitar a descentralização das atividades da Administração Federal, conforme o já citado Decreto-Lei nº 200/1967, art. 6º, inciso III. O mesmo viabiliza a realização de ações cooperativas entre os partícipes, todas com objetivo comum, e reveste-se de natureza formal, pelo que deve seguir as normas que regem a matéria.

## **PRESTAÇÃO DE CONTAS NA PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 507/2011**

As regras e condicionantes sobre prestação de contas de recursos recebidos de convênios e contratos de repasse estão dispostas entre os artigos 72 e 76 da Portaria Interministerial nº 507/2011, da qual podemos destacar:

I - o prazo para apresentação das prestações de contas será de até 60 dias após o encerramento da vigência ou a conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro; e

II - o prazo mencionado na alínea anterior constará no convênio.

§ 1º Quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido no convênio, o concedente estabelecerá o prazo máximo de 30 dias para sua apresentação, ou recolhimento dos recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, na forma da lei.

§ 2º Para os convênios em que não tenha havido qualquer execução física, nem utilização dos recursos, o recolhimento à conta única do Tesouro deverá ocorrer sem a incidência dos juros de mora.

§ 3º Se, ao término do prazo estabelecido, o conveniente não apresentar a prestação de contas nem devolver os recursos nos termos do § 1º, o concedente registrará a inadimplência no Siconv por omissão do dever de prestar contas e comunicará o fato ao órgão de contabilidade analítica a que estiver vinculado, para fins de instauração de tomada de contas especial sob aquele argumento e adoção de outras medidas para reparação do dano ao erário, sob pena de responsabilização solidária.

## ***O EMPREGO DOS RECURSOS PÚBLICOS***

Toda pessoa que gere recursos públicos submete-se, por dever constitucional, à obrigação de demonstrar o seu correto emprego, inclusive no que diz respeito à observância dos princípios que norteiam

a Administração Pública, definidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

A realização do dever se dá mediante a apresentação, no prazo acertado e na forma definida nas normas aplicáveis, de todos comprovantes necessários, de modo transparente, da legalidade dos atos praticados e do alcance das metas compactuadas.

## ***QUAIS OS ELEMENTOS NECESSÁRIOS À PRESTAÇÃO DE CONTAS?***

A prestação de contas deve apresentar os elementos necessários para demonstrar o sentido de causalidade entre as despesas e o objeto do convênio. Necessita servir ao propósito de comprovar a boa e regular utilização dos recursos públicos transferidos, com o objetivo de se alcançar uma meta comum e observar a forma fixada nos normativos que regulam a matéria.

A juntada dos elementos probatórios representa formalidade essencial à formação do juízo de regularidade da aplicação dos recursos transferidos, a ser submetido ao concedente e aos órgãos de controle interno e externo.

O agente recebedor de recursos federais, além de possuir o dever legal de prestar contas de seu bom e regular emprego, deve fazê-lo demonstrando o estabelecimento do sentido entre o desembolso dos recursos federais recebidos e os comprovantes de despesa apresentados.

Uma peculiaridade do dever de prestar contas é a sua natureza personalíssima, ou seja, o ônus da comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos são do conveniente, a pessoa física em si.

Assim, não basta juntar quaisquer documentos sem que seja possível afirmar-se que se prestam a comprovar que os recursos federais transferidos foram efetivamente utilizados no objeto do convênio. Além disso, não basta afirmar que a finalidade do convênio foi atingida em detrimento da forma e dos requisitos legais. A inobservância das normas também sujeita o convenente a penalidades pelos órgãos de controle externo.

Por força do disposto no art. 93 do Decreto-Lei nº 200/1967, a responsabilidade pelo correto emprego dos recursos públicos é sempre da pessoa física que tiver tal incumbência e não da pessoa jurídica à qual ela se vincula ou se vinculou à época do recebimento dos mesmos. Conforme a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, nos convênios firmados entre os municípios e a União, a responsabilidade é do Prefeito, citando-se, a título de exemplo, o voto condutor da Decisão TCU nº 351/99-2ª Câmara, Sessão de 18 de novembro de 1999, proferido pelo Ministro Relator Adylson Motta.

Essa é a mesma linha de entendimento do Poder Judiciário, como pode ser visto no pronunciamento do Supremo Tribunal Federal - MS nº 21644/DF, de relatoria do Ministro Neri da Silveira, do seguinte teor: “O dever de prestar contas, no caso, não é da entidade, mas da pessoa física responsável por bens e valores públicos, seja ele agente público ou não”.

Como decorrência do exposto, a responsabilidade pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos não pode ser transferida à pessoa jurídica, pelo que vale registrar o contido no item 23 do Acórdão nº 1403 - TCU 1º Câmara, do seguinte teor:

23. Quanto à alegação de que a responsabilidade seria do município de (...), deve-se lembrar que no caso a responsabilidade é única e exclusiva do ex-Prefeito e não

do ente recebedor dos recursos. Consoante já pacificado na jurisprudência deste Tribunal:

(...) a responsabilidade pela devolução dos recursos ou pela prestação de contas não é da pessoa jurídica, mas sim da pessoa física, que, na qualidade de representante legal daquela, celebrou o convênio ou geriu recursos públicos de qualquer outra origem. Isso é assim porque a obrigação constitucional e legal de prestar contas é de natureza pessoal, admitindo-se a responsabilidade da pessoa jurídica somente quando esta, comprovadamente, for beneficiada pelos recursos eventualmente mal aplicados por seus gestores, o que ocorre comumente quando o dinheiro público federal repassado mediante convênios ou instrumentos congêneres é desviado de sua finalidade principal e aplicado em outra, beneficiando, indevidamente, a pessoa jurídica, pública ou privada. Dessa forma, entende-se que, não sendo a pessoa jurídica a beneficiária dos recursos, não tem sentido que esta seja chamada a responder pelos desmandos de seus gestores.

## ***PRESTAÇÕES DE CONTAS PENDENTES***

### **O que fazer com as prestações de contas pendentes?**

Quanto à obrigação de apresentação de contas pelo conveniente, ressalta-se, também, que, no caso de convênios firmados pela União com entes municipais, é muito comum ficarem prestações de contas pendentes de apresentação, seja porque o ex-gestor não adotou as providências enquanto estava no cargo ou porque o sucessor não se sente responsável pela apresentação das respectivas prestações de contas.



Sobre o assunto, vale ressaltar que a Súmula 230 da Jurisprudência do Tribunal de Contas da União estabelece que:

*“Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente tomada de contas especial, sob pena de corresponsabilidade.”*

Convém destacar as disposições dos parágrafos 4º ao 11º do art. 72 da Portaria Interministerial nº 507/2011, conforme transcrito abaixo (grifo nosso):

§ 4º Cabe ao prefeito e ao governador sucessor prestar contas dos recursos provenientes de convênios e contratos de repasse firmados pelos seus antecessores.

§ 5º Na impossibilidade de atender ao disposto no parágrafo anterior, deverá apresentar ao concedente ou contratante justificativas que demonstrem o impedimento de prestar contas e as medidas adotadas para o resguardo do patrimônio público.



§ 6º Quando a impossibilidade de prestar contas decorrer de ação ou omissão do antecessor, o novo administrador solicitará ao concedente a instauração de tomada de contas especial.

§ 7º Os documentos que contenham as justificativas e medidas adotadas serão inseridos no Siconv.

§ 8º **No caso do conveniente ou contratado ser órgão ou entidade pública, de qualquer esfera de governo**, a autoridade competente, ao ser comunicado das medidas adotadas, **suspenderá de imediato o registro da inadimplência, desde que o administrador seja outro que não o faltoso**, e seja atendido o disposto nos §§ 5º, 6º e 7º deste artigo. **(IMPORTANTE FRISAR QUE APENAS OS CONVENIENTES PÚBLICOS SÃO BENEFICIADOS PELA FIGURA DA SUSPENSÃO DA INADIMPLÊNCIA)** – (Grifo nosso).

§ 9º Os convenientes deverão ser notificados previamente sobre as irregularidades apontadas, via notificação eletrônica por meio do Siconv, devendo ser incluída no aviso a respectiva Secretaria da Fazenda ou secretaria similar.

§ 10º Enquanto não disponível a notificação eletrônica, a notificação prévia será feita por meio de carta registrada com declaração de conteúdo, com cópia para a respectiva Secretaria da Fazenda ou secretaria similar, devendo a notificação ser registrada no Siconv.

§ 11º O registro da inadimplência no Siconv só será efetivado 45 dias após a notificação prévia.

# INFORMAÇÕES NECESSÁRIAS À PRESTAÇÃO DE CONTAS

A prestação de contas envolve dois tipos de informação:

<i>FÍSICAS</i>	Têm o intuito de permitir que o órgão concedente avalie o desenvolvimento do projeto, o cumprimento do objeto pactuado e o alcance dos objetivos. Para tanto, a unidade responsável pela aprovação da prestação de contas, além de analisar o relatório técnico anual ou final encaminhado pelo órgão convenente, pode valer-se de visitas in loco, e de laudos de vistoria ou ainda de informações obtidas junto a autoridades públicas do lugar de execução do convênio.
<i>FINANCEIRAS</i>	Têm o objetivo de possibilitar ao órgão concedente avaliar a regularidade da aplicação dos recursos repassados.

A prestação de contas reveste-se de aspectos formais e materiais que serão avaliados pelo órgão concedente. Segundo o art. 74 da Portaria Interministerial nº 507/2011, a prestação de contas será composta, além dos documentos e informações apresentados pelo convenente ou contratado no Siconv, do seguinte:

## **I - Relatório de cumprimento do objeto.**

Quanto ao relatório de cumprimento do objeto, o convenente deve ficar atento a todas as metas pactuadas, devendo demonstrar o alcance das mesmas, em consonância com o plano de trabalho aprovado no âmbito do termo de convênio ou do contrato de repasse.

## **II - Notas e comprovantes fiscais (devem ser cópias, pois os originais ficam em poder do convenente).**

Quanto a notas e comprovantes fiscais, o que se busca é o registro

dos seguintes elementos: data do documento, compatibilidade entre o emissor e os pagamentos registrados no Siconv, valor, aposição de dados do convenente, programa e o número do convênio.

### **III - Relatório de prestação de contas aprovado e registrado no Siconv pelo convenente.**

Esse relatório é um complemento ao inciso I. Caso o Siconv disponha de modelo, deve ser adotado, caso contrário o concedente deve orientar que elementos deve conter esse relatório.

### **IV - Declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento.**

### **V - Relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, quando for o caso.**

#### **VI - A relação de treinados ou capacitados, quando for o caso.**

A comprovação de atividade de capacitação exige, conforme a Portaria Interministerial nº 507/2011 somente a relação de treinados ou capacitados. No entanto, registre-se que, no Acórdão nº 3.874/2008-2ª Câmara, publicado no DOU de 02 de outubro de 2008, o TCU determinou ao órgão federal, sob pena de responsabilização do gestor, em relação à aplicação de recursos destinados a cursos de capacitação, repassados mediante convênios ou ajustes afins, procedimentos de fiscalização e acompanhamento específicos de modo a comprovar a efetiva realização dos cursos e que, entre outros, a documentação conterà ainda os seguintes elementos:

- Relação dos participantes dos eventos realizados, com informações que possibilitem localizá-los, como: endereço residencial e comercial, telefones, endereço eletrônico, entre outras;
- Relatório fotográfico contemplando momentos diversos da realização do evento.

Em julgado recente (Acórdão nº 7.360/2010-2ª câmara), o TCU alertou uma prefeitura municipal quanto às impropriedades constatadas nos procedimentos da municipalidade, com recursos provenientes da União Federal, quais sejam:

- Pagamentos relativos a prestações de serviço decorrentes de convênios celebrados com organizações não governamentais sem que haja comprovações efetivas quanto a sua realização (os pagamentos referentes a cursos devem conter elementos como conteúdo programático, curriculum vital do instrutor, lista de presença dos participantes), descumprindo os arts. 62 e 63, § 2º, inc. III, da Lei nº 4.320/1964.

#### **VII - A relação dos serviços prestados, quando for o caso.**

#### **VIII - Comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver.**

No que diz respeito à comprovação de recolhimento do saldo de recursos, quando houver, vale registrar que o TCU posicionou-se pela conversão de um processo em tomada de contas especial (TCE):

*“Devido a não devolução do saldo remanescente das aplicações financeiras e do saldo da conta bancária utilizada para a execução de um convênio federal, diante da ocorrência, na prestação de contas apresentada por um município, da existência de um extrato bancário montado, indicando que tal saldo não existiria”, conforme consta do Acórdão nº 1.141/2008-TCU-Plenário, publicado no DOU de 24/06/2008.*

#### **IX - Termo de compromisso por meio do qual o conveniente ou contratado será obrigado a manter os documentos relacionados ao**

**convênio ou contrato de repasse, pelo prazo de dez anos, nos termos do § 3º do art. 3º da mesma Portaria Interministerial.**

Falta de Apresentação de Peças Essenciais



Vale ressaltar que a falta de apresentação das peças essenciais impossibilita o estabelecimento do sentido causal entre as despesas informadas e o cumprimento do objeto, ou seja, de que os recursos federais transferidos foram efetivamente utilizados no objeto do convênio ou contrato de repasse, levando ao julgamento pela irregularidade das contas do conveniente ou contratado, conforme o ocorrido no Acórdão nº 140/2008 - 2º Câmara, publicado no DOU de 15 de fevereiro de 2008, bem como a verificação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, conforme contido no Acórdão nº 3.084/2003 - 1ª Câmara, publicado no DOU de 11 de dezembro de 2003.

A apresentação pura e simples das peças exigidas na norma permite uma avaliação apenas formal e, por consequência, a regularidade é presumida. A efetiva comprovação da execução do objeto conveniado é aferida por meio de laudos de vistorias ou de informações obtidas junto às autoridades públicas do local de execução, bem como

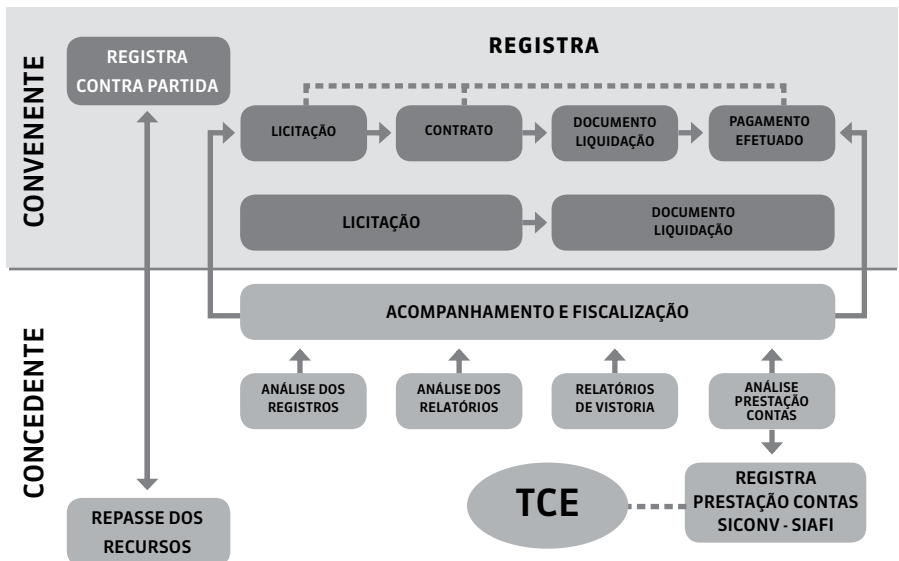
junto aos beneficiários. Isso significa que o dever constitucional de prestar contas, ao qual o gestor está sujeito, não se extingue com a apresentação dos documentos exigidos. Havendo qualquer motivo (ex: denúncias) que leve à desconfiança sobre a regularidade da aplicação dos recursos públicos repassados ao concedente ou contratante, a mesma prestação de contas será objeto de reanálise e dela poderá resultar conclusão diferente da inicialmente conferida, ou seja, poderá levar à não aprovação das contas, e até mesmo à instauração de tomada de contas especial, conforme o caso.

# Apresentação da Prestação de Contas

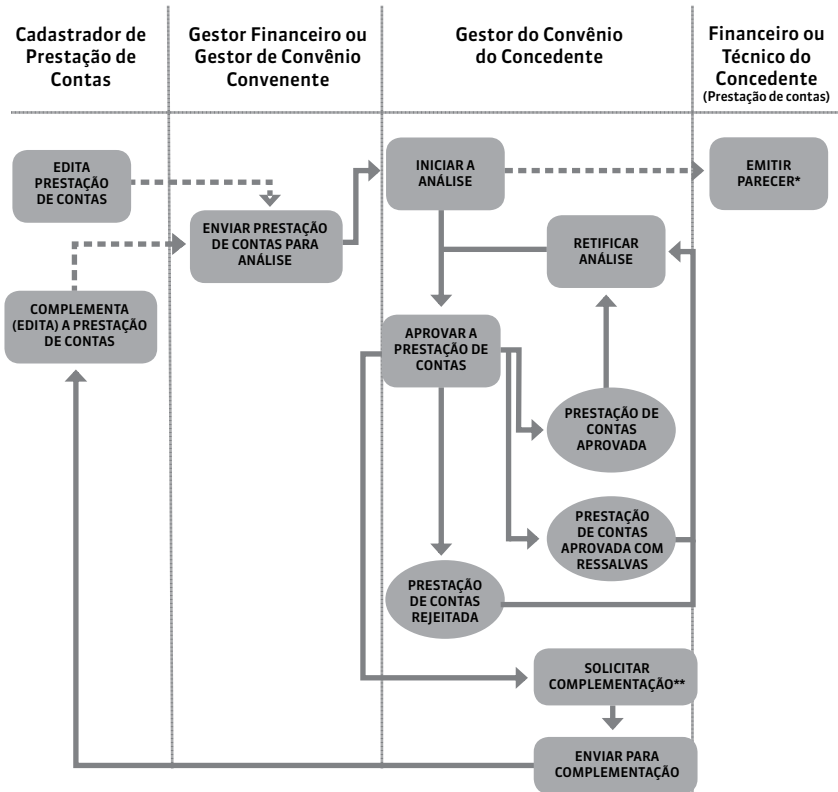
## PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

O fluxograma com o fluxo abaixo apresentam visões gerais de todas as etapas da prestação de contas do conveniente e do concedente, com o objetivo de orientar os usuários a realizarem a prestação de contas de transferências voluntárias, bem como as respectivas análises (informações extraídas do Manual de Prestação de Contas - disponível no Portal Siconv no link “Manuais”).

### Execução - Prestação de Contas



## Fluxo Prestação de Contas



\* Prestação de contas podem ser analisadas mesmo sem a emissão de pareceres.

\*\* Deve-se editar a solicitação de complementação de cada aba desejada.

Diante da obrigação do conveniente ou contratado de prestar contas da boa e regular aplicação dos recursos da União, transferidos aos respectivos entes para a conta de convênios e contratos de repasse, deverá o concedente ou contratante estabelecer o prazo para a apresentação das prestações de contas, devendo esse prazo constar do respectivo termo de convênio ou contrato de repasse, sendo



no máximo de 60 dias após a vigência ou conclusão do objeto (o que ocorrer primeiro - consoante art. 72, inciso I da Portaria Interministerial nº 507/2011).

O item 2 do Sumário do Acórdão nº 48/2008-1º Câmara, publicado no DOU 1º de fevereiro de 2008, registra sobre essa obrigação do convenente: “O ônus de comprovar a regular aplicação dos recursos públicos na estrita consecução do objeto do convênio recai sobre o gestor, sendo imperioso demonstrar a lisura dos pagamentos efetuados”.

Considerando que cabe ao convenente comprovar a regularidade na execução e não o contrário, ou seja, não é o concedente que deve provar que houve alguma irregularidade, deve o convenente ficar atento aos prazos estabelecidos para prestação de contas, com o intuito de cumprir com as obrigações contraídas, independentemente de ser cobrado pelo concedente.

Quando a prestação de contas não for apresentada no prazo estabelecido no convênio ou contrato de repasse, o concedente ou contratante estabelecerá o prazo máximo de 45 dias para sua apresentação ou recolhimento dos recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, na forma da lei.

Se, após esse prazo, não for feita a apresentação da prestação de contas, nem recolhidos os recursos do convênio, o concedente registrará a inadimplência no Siconv por omissão do dever de prestar contas e comunicará o fato ao órgão de contabilidade analítica a que estiver vinculado, para fins de instauração de tomada de contas especial, sob aquele argumento e, adoção de outras medidas para reparação do dano ao Tesouro, sob pena de responsabilização solidária.

Deve ser observado que, com a execução do convênio feita no Siconv, realizada diretamente ou mediante registro, não há como fazer a postergação ad aeternum da apresentação da prestação de contas como vinha ocorrendo sob a égide da legislação anterior, ainda que o normativo não o autorizasse.

A título de exemplo, citamos a determinação feita pelo TCU a órgão federal, no Acórdão nº 2.526/2008- TCU-1ª Câmara, publicado no DOU de 14 de agosto de 2008, no sentido de que:

*“(...) não reiterasse nem concedesse prazos adicionais a convenientes para apresentação de documentos referentes à prestação de contas ou para devolução de recursos quando não houvesse previsão legal ou regulamentar.”*

Sob a ótica do conveniente, há também determinação expressa a uma prefeitura municipal para que atentasse para o cumprimento dos prazos fixados nos convênios ou contratos de repasse celebrados com a União para apresentação de prestação de contas, conforme consta do Acórdão nº 1.545/2008- TCU-2ª Câmara, publicado no DOU de 05 de junho de 2008.

## **ACÓRDÃOS DO TCU SOBRE PRESTAÇÃO DE CONTAS POSTERIOR**

### **O que dizem os acórdãos do TCU sobre a posterior prestação de contas?**

No caso de haver omissão, a posterior prestação intempestiva das contas, de forma injustificada, não sana a irregularidade inicial do gestor, conforme consta do § 3º do art. 209 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, do seguinte teor:

*“Citado o responsável pela omissão de que trata o inciso I, a apresentação de prestação de contas posterior não elidirá a irregularidade, podendo o débito ser afastado caso a documentação apresentada esteja de acordo com as normas legais e regulamentares e demonstre a boa e regular aplicação dos recursos.”*

O item 20 do Relatório do Acórdão nº 1716/2008-2ª Câmara/TCU, publicado no DOU de 19 de junho de 2008, faz os seguintes esclarecimentos:

*A interpretação desse dispositivo nos parece unívoca. Citado pela omissão na prestação de contas, o responsável pode apresentá-las e elidir com isso o débito total ou parcial, mas não a irregularidade. Não vemos como abrir exceção a dispositivo tão taxativo. Essa conclusão é reforçada pelo fato de o art. 1º, inc. VII, do Decreto-Lei n.º 201/1967 reputar como crime de responsabilidade dos prefeitos municipais “deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título;” (grifo nosso). O legislador equiparou a omissão pura e simples e a apresentação intempestiva da prestação de contas. Assim, em ambos os casos, as contas devem ser julgadas irregulares, segundo o disposto no art. 16, inc. III, “a”, da Lei Orgânica do TCU. Dar guarida a entendimento contrário significa negar vigência à lei e ao regulamento que rege esta Corte.”*

Ratificando o contido no parágrafo anterior, a omissão do dever de prestar contas, no devido tempo, ao ente concedente, além de constituir-se em descumprimento de cláusula pactuada, representa afronta ao princípio constitucional do dever de prestar contas,

configurara crime de responsabilidade de prefeito (art. 1º do Decreto-Lei nº 201/1967) e ato de improbidade administrativa (inciso VI do art. 11 da Lei nº 8.429/1992), estando os responsáveis sujeitos às sanções regulamentadas pelos citados dispositivos legais.

## **FINALIDADE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS**

A finalidade da prestação de contas é comprovar que os recursos repassados ao conveniente foram gastos com despesas efetuadas para o cumprimento do objeto do convênio ou contrato de repasse, com as características previstas no plano de trabalho do convênio, conforme a lição contida no item 12 do Relatório do Acórdão nº 48/2008-1º Câmara, publicado no DOU de 1º de fevereiro de 2008:

*“Há que se aferir a coerência entre os extratos bancários, a relação de pagamentos efetuados e os comprovantes de despesa, a adequação da forma de pagamento e a pertinência dos bens entregues com os quantitativos e especificações constantes no objeto aprovado.”*

## **RESPONSÁVEIS PELA VERIFICAÇÃO**

Para fazer essa verificação, as áreas técnica e financeira analisarão os documentos encaminhados pelos convenientes ou contratados, bem como outras informações levantadas pelo órgão concedente, e, emitirão pareceres técnicos e financeiros, que fundamentarão a aprovação ou não da respectiva prestação de contas.

## **PARECER TÉCNICO**

O parecer técnico deverá demonstrar o cumprimento do objeto pactuado e o alcance dos objetivos. A unidade responsável pela aprovação da prestação de contas, além de analisar o relatório técnico anual ou final encaminhado pelo órgão conveniente, poderá realizar visitas locais e de laudos de vistoria ou ainda de informações obtidas junto a autoridades públicas do lugar de execução do convênio.

O parecer financeiro deverá demonstrar a regularidade da aplicação dos recursos repassados, com base nos documentos apresentados, requeridos na forma do art. 74 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 .

Deve-se que as despesas efetuadas com os recursos do convênio ou contrato de repasse serão comprovadas mediante documentos fiscais originais - vide alínea “c”, § 2.º, art. 36 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986- ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e quaisquer outros documentos comprobatórios serem emitidos em nome do conveniente ou do executor, devidamente identificados com a referência, por escrito, ao título e número do respectivo convênio ou contrato de repasse.

Todas as assinaturas devem ser grafadas e identificadas por meio de carimbo ou datilograficamente.

Todas as notas fiscais, recibos ou faturas terão que ser originais e emitidos em nome do conveniente ou do executor e deverão conter a quitação expressa dada pelo fornecedor do produto e/ou serviço e identificada com o número e o título do convênio no ato de sua emissão.

Para o fiel cumprimento ao que determinam as normas que regulam a matéria tributária, os concedentes somente podem aceitar

a comprovação de despesas, no caso de fornecedor pessoa jurídica, por meio de notas fiscais ou documentos fiscais equivalentes. No caso de fornecedor pessoa física que não esteja obrigado à emissão de nota fiscal ou documento equivalente, os concedentes somente aceitarão a comprovação por meio de documentação que atenda as exigências da legislação trabalhista e previdenciária.

Todo e qualquer documento comprobatório da despesa deverá conter a devida autorização de pagamento do ordenador de despesas do órgão ou entidade convenente.

Nos documentos comprobatórios de despesa, deverá constar a declaração de que os serviços foram prestados ou de que o bem ou material adquirido foi entregue.

Todas as assinaturas devem ser grafadas e identificadas por meio de carimbo ou datilograficamente.

No caso de obras e/ou serviços de engenharia, é de responsabilidade da instituição convenente a sua fiscalização de acordo com a legislação e normas vigentes (Lei nº 8.666/93 e práticas DASP - Decreto nº 92.100, de 10 de dezembro de 1985).

No que tange a obras públicas, a construtora possui responsabilidades legais (solidez e segurança; ética profissional - plágio, usurpação e alteração do projeto). Pela solidez e segurança da obra, responderá durante cinco anos do recebimento definitivo. O direito de responsabilizar o contratado prescreve em 180 dias, mas da data do aparecimento do vício ou defeito. (art. 618 do Código Civil).

Toda a movimentação de recursos do convênio será registrada na contabilidade do convenente de forma a evidenciar os valores repassados, as disponibilidades (conta-movimento + aplicações financeiras) e os valores aplicados (gastos) em custeio e aquisição

de bens e/ou obras. Os saldos das contas contábeis deverão estar compatíveis com os saldos das prestações de contas.

É importante conhecer o contido no Acórdão nº 2.697/2008-Plenário, publicado no DOU de 1º de dezembro de 2008, em que o Tribunal de Contas da União faz uma série de determinações ao órgão público federal, do qual se destacam os itens 9.4.10 e 9.4.11, relativos aos cuidados que se deve ter em relação à prestação de contas de convênio pactuado com a União.

Quanto à necessidade de visita local para verificar o cumprimento do objeto, cite-se ainda o contido no Acórdão nº 1.852/2006-TCU-2ª Câmara, publicado no DOU de 20 de julho de 2006, em que o TCU determinou ao órgão federal que, “na avaliação de prestação de contas de recursos repassados à conta de convênios, não ficasse restrita à mera análise documental, sendo imprescindível a fiscalização *in loco* da execução do objeto conveniado”.

Em outra ocasião, o TCU determinou ao órgão público federal:

*“Quando da análise da prestação de contas, promovesse as medidas cabíveis para a devolução dos recursos remanescentes e da contrapartida não utilizada, sendo esta recalculada observando-se a necessária relação inicialmente pactuada (20%), considerando o total dos recursos repassados, inclusive os rendimentos auferidos na aplicação financeira da parcela federal, sob pena de instauração da devida tomada de contas especial. (Acórdão nº 1.538/2008-TCU-2ª Câmara, publicado no DOU de 05 de junho de 2008)”*

Em julgado mais recente, o TCU ressaltou sobre a importância da análise da prestação de contas:

**Acórdão nº 6.527/2009 - 2ª Câmara:** determinação à EMBRATUR para que, ao analisar as prestações de contas de convênios:

1. Inclua, nos pareceres técnicos, avaliação expressa quanto à adequação das ações efetivamente executadas, em relação aos itens especificados no plano de trabalho;
2. Exija a devolução de recursos referentes a itens do plano de trabalho que não forem executados, adotando as devidas providências para instauração da tomada de contas especial (TCE), quando necessário, conforme o disposto no art. 60 c/c art. 63, § 1º, II, a, da Portaria Interministerial nº 127/2008;
3. Avalie os resultados efetivos obtidos com a execução do objeto do convênio, demonstrando o retorno obtido ou os efeitos advindos das ações.

## ***APÓS A CONCLUSÃO DA ANÁLISE***

Feita a análise dos documentos e das informações prestadas pelo conveniente, de acordo com os requisitos exigidos, o órgão ou entidade concedente ou contratante decidirá sobre a regularidade da aplicação dos recursos transferidos por meio de convênio ou contrato de repasse, com fundamento nos pareceres técnico e financeiro expedidos pelas áreas competentes.

Mesmo após a aprovação da prestação de contas, havendo elementos novos, suficientes para caracterizar a irregularidade na aplicação dos recursos transferidos por força do convênio, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento pactuado, o processo de prestação de contas será



desarquivado e serão adotados os procedimentos para apuração dos fatos e das responsabilidades, quantificação de eventual dano e reparação ao erário, se for o caso.

Sobre o assunto, num processo de prestação de contas de convênio em que foram executadas obras com recursos de convênio, o TCU determinou a órgão público que procedesse a nova análise da prestação de contas de um convênio celebrado com uma prefeitura municipal, a fim de esclarecer a irregularidade relativa à ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) da obra, conforme consta do Acórdão nº 3.464/2006-TCU-2ª Câmara, publicado no DOU de 11 de dezembro de 2006.

Uma nova avaliação também foi requerida no Acórdão nº 3.435/2008-1ª Câmara, publicado no DOU de 24 de outubro de 2008, em que a instituição financeira responsável pelo contrato de repasse foi solicitada a reavaliar os pareceres que aprovaram as prestações de contas de dois contratos de repasse, firmados com uma prefeitura municipal, que informasse o resultado dessa reavaliação e que esclarecesse se as irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado seriam suficientes para alterar o posicionamento anterior pela aprovação da prestação de contas.

## ***PRAZOS PARA APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS***

O concedente ou contratante terá o prazo de 90 dias, contado da data do recebimento, para analisar a prestação de contas do instrumento, e, manifestar-se pela aprovação ou não, com fundamento nos pareceres técnico e financeiro expedidos pelas áreas competentes,

conforme estabelece o art. 76 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, devendo, na sequência, proceder ao competente registro no Siconv.

O prazo para aprovação dos processos de prestação de contas também é cobrado do órgão concedente, pelos órgãos de controle interno e externo. Nesse sentido, registre-se que o Tribunal de Contas da União determinou ao órgão federal que adotasse “medidas eficazes visando à emissão tempestiva dos pareceres técnico e financeiro sobre as prestações de contas apresentadas pelos convenientes, a fim de cumprir o prazo de 60 dias para pronunciamento sobre a aprovação ou não das contas (...) e em caso de descumprimento do prazo para apresentação da prestação de contas pela entidade conveniente, observasse as disposições normativas que obrigam o ordenador de despesas da unidade concedente à imediata instauração de tomada de contas especial e ao registro do fato no Cadastro de Convênio do SIAFI” (Acórdão nº 652/2006 - TCU - 1ª Câmara, publicado no DOU de 05 de abril de 2006).

## ***ANÁLISE TEMPESTIVA DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS***

Em julgados mais recentes, o TCU fez determinações a órgãos do Poder Executivo Federal quanto à tempestividade na análise de uma prestação de contas:

**Acórdão nº 99/2010 - 2ª Câmara:** determinação à Coordenação-Geral de Finanças e Contabilidade do Ministério da Cultura para que atue tempestivamente na análise das prestações de contas sob sua responsabilidade, de forma a evitar o ocorrido relativamente a um convênio de 1999, em

que a prestação de contas fora analisada mais de sete anos após sua apresentação, ocasionando a impossibilidade de saneamento das falhas/impropriedades.

**Acórdão nº 9.975/2011 - 1ª Câmara:** o TCU deu ciência à SUEST/SP/FUNASA quanto à necessidade de envidar esforços para a autorização e realização de concurso público com vistas à contratação de engenheiro para atuar na área de fiscalização dos convênios, de forma a reduzir o estoque de processos com prazos vencidos pendentes de análise técnica.

**Acórdão nº 5.872/2012 - 1ª Câmara:** nos convênios, deve-se observar o cumprimento do prazo para análise das prestações de contas, consoante exigências do art. 72 (até 60 dias após o encerramento da vigência ou a conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro) da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, de 24 de novembro de 2011, que revogou a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008, observando, em cada caso, a legislação aplicável à época da celebração da avença.

Providenc  
após apro  
de contas  
provada  
ntação  
onta



# *Aprovação das Contas*

Numa outra oportunidade, inscrita no Acórdão nº 5.053/2008 - 2ª Câmara, publicado no DOU de 21 de novembro de 2008, o TCU alertou o órgão no sentido de que a inércia da administração na análise da prestação de contas de recursos repassados no âmbito de convênios e na instauração da tomada de contas especial, quando for o caso, é passível de responsabilização solidária pelos débitos que vierem a ser identificados.

Numa outra oportunidade, inscrita no Acórdão nº 5.053/2008 - 2ª Câmara, publicado no DOU de 21 de novembro de 2008, o TCU alertou o órgão no sentido de que a inércia da administração na análise da prestação de contas de recursos repassados no âmbito de convênios e na instauração da tomada de contas especial, quando for o caso, é passível de responsabilização solidária pelos débitos que vierem a ser identificados.

As providências a serem tomadas pelo órgão concedente variam conforme o resultado do processo de aprovação, de acordo com o explicitado abaixo.

## ***PRESTAÇÃO DE CONTAS APROVADAS***

Caso a prestação de contas seja aprovada, o ordenador de despesas do órgão concedente deverá:

1. Registrar a aprovação no cadastro de convênios no Siconv (ordenador).

2. Declarar que os recursos foram aplicados corretamente (ordenador).
3. Encaminhar o processo ao órgão de contabilidade analítica.
4. Analisar a prestação de contas.
5. Registrar a aprovação do convênio.

## ***PRESTAÇÃO DE CONTAS NÃO APROVADAS***

Caso a prestação de contas não seja aprovada, e, exauridas todas as providências cabíveis para regularização da pendência ou reparação do dano, o ordenador de despesas do órgão concedente, sob pena de responsabilização solidária, deverá:

1. Registrar o fato no Siconv.
2. Registrar o fato no cadastro de convênios no Siafi.
3. Encaminhar o respectivo processo ao órgão de contabilidade analítica para instauração de tomada de contas especial e demais medidas de sua competência, sob pena de responsabilidade.
4. Realizar a análise da prestação de contas pelo órgão de contabilidade analítica que, constatando irregularidades, procederá à instauração da tomada de contas especial, além de efetuar os registros de sua competência.
5. Encaminhar o processo de tomada de contas especial ao órgão de controle interno para os exames de auditoria e posterior encaminhamento ao Tribunal de Contas da União.

Serão as mesmas providências tomadas nos casos em que o convenente não comprove a aplicação da contrapartida estabelecida no convênio, bem como dos rendimentos da aplicação no mercado financeiro.

## ***ATRASO NA APRESENTAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS***

1. Envio de correspondência ao convenente dando-lhe o prazo máximo de 30 dias para:
  - Apresentar a prestação de contas, ou
  - Recolher recursos, incluídos os rendimentos da aplicação do mercado financeiro.
2. Comunicar ao órgão de controle interno das providências tomadas, sob pena de responsabilidade.
3. Registrar o fato no SIAFI, caso o prazo não seja cumprido ou a prestação esteja irregular.
4. Encaminhar o processo ao órgão de contabilidade analítica para instauração de tomada de contas especial.

## ***MANUTENÇÃO DA GUARDA DA DOCUMENTAÇÃO DOS CONVÊNIOS***

Constitui obrigação do convenente ou contratado manter os documentos relacionados aos convênios e contratos de repasse pelo prazo de dez anos, contado da data em que foi aprovada a prestação de contas.

Esses documentos - bem como os respectivos registros contábeis referentes ao objeto contratado - deverão ser mantidos em ordem e o acesso dos servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes e dos órgãos de controle interno e externo, no exercício do acompanhamento e fiscalização que lhes são inerentes, deverá ser permitido. Nesse sentido, os processos, documentos ou informações referentes à execução de convênio ou contrato de repasse não poderão ser sonegados aos servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes ou contratantes nem aos servidores dos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo Federal, sob risco de responsabilização administrativa, civil e penal.

No cumprimento dessa obrigação, o conveniente ou contratado firmará, na prestação de contas, termo de compromisso por meio do qual se obriga a manter em guarda e em ordem os documentos relacionados ao convênio ou contrato de repasse.



# Para saber mais

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº. 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa Presidência da República. Brasília. 1967.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº. 93.872**, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação de caixa do tesouro nacional. Presidência da República. Brasília. 1986.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº. 6.170**, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Presidência da República. Brasília. 2007.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 8.429**, de 02 de junho de 1992. Lei da Improbidade Administrativa. Presidência da República. Brasília. 1992.

\_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial CGU/MP/MF nº. 507**, de 24 de novembro de 2011. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº. 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse a partir do exercício de 2012. Brasília. 2011.

\_\_\_\_\_. **Portal de Convênios. O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV**. Disponível em <<http://www.convenios.gov.br>>. Brasília. 2008.

GRAZZIOTIN, Paulo. **Ementário da Gestão Pública**, Grupo de Discussão do Google, disponível em <<http://groups.google.com.br/group/prgg>>

# *Anotações*





Esta publicação faz parte do curso do projeto FORGEP - Formação de Gestores Públicos, realizado pela FLACSO - Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais em parceria com a Petrobras.

Para saber mais acesse:  
[www.flacso.org.br](http://www.flacso.org.br)

## FLACSO

 11 3105-0781 | 4112-1423

 Av. Ipiranga nº 1071

Sala 608 | República

São Paulo | SP

CEP 01039-903 | Brasil

REALIZAÇÃO



**FLACSO**  
BRASIL

PATROCÍNIO



**PETROBRAS**