

DA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO¹

*Flávia Danielle Santiago Lima.
Advogada da União, Mestra em Direito Público pela UFPE e
Professora Universitária.*

¹ Trabalho oriundo de pesquisa desenvolvida na Consultoria Jurídica do Ministério da Integração Nacional, no período de lotação da autora naquela unidade – set.2003/out.2005.

SUMÁRIO: 1 Delimitação do objeto: regulamentação dos convênios celebrados na Administração Pública Federal e atuação dos órgãos de controle; 2 Princípio da motivação e questões técnicas prévias às minutas de convênio: da necessidade do Plano de Trabalho, Projeto Básico e estudos de viabilidade econômico-financeira; 3 Princípio da legalidade e celebração do convênio; 4 Das regras atinentes aos créditos orçamentários para a celebração e execução dos convênios; 5 Da análise da utilização dos recursos: da prestação de contas à instauração da Tomada de Contas Especial (TCE); 6 Conclusões.

1 DELIMITAÇÃO DO OBJETO: REGULAMENTAÇÃO DOS CONVÊNIOS CELEBRADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

Os convênios administrativos podem ser definidos como acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse público comum aos partícipes, que devem dispor de condições para sua consecução. De plano, tal definição exclui órgãos de entes públicos que, por não gozarem de legitimidade e não serem titulares de direito, não podem conveniar. Para alguns doutrinadores, as secretarias ou órgãos de mesmo ente estatal que pretendem auxílio mútuo devem patentear suas contribuições em termos de cooperação técnica ou financeira, mas não através de convênios¹.

Com efeito, o art. 241 da Constituição Federal, a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que prevê estas avenças, refere-se somente aos entes federados.

Tal dispositivo menciona a “transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços” e privilegia o fortalecimento do pacto federativo, ao estabelecer a chamada gestão associada, fundamental para a consecução dos fins do Estado Prestacional consagrado na Carta Magna. Trata-se de uma descentralização de recursos² e de atividades, com o estabelecimento de deveres aos convenientes, de modo que sua atuação se dê de forma harmônica³, assegurando a consonância com os princípios do art. 37 da CF-88.

Diante do princípio da legalidade, a celebração de convênios encontra amparo na Lei n.º 8.666/93, que em seu art. 116 assevera que suas disposições devem ser observadas nos “convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos ou entidades

1 DURÃO, Pedro. **Convênios e Consórcios Administrativos**. Curitiba: Juruá, 2005, p. 110.

2 Como anota Jacoby Fernandes, a transferência de recursos é elemento da noção de convênios. Se não há envolvimento de verbas públicas, “o melhor é utilizar o ato de colaboração ou acordo de cooperação técnica, terminologias mais corretas para os ajustes em que as partes se mantêm autônomas, emprestando reciprocamente informações, lavrando atos e uma série de providências sem recursos financeiros diretos e indiretos”. FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Vade-Mécum de Licitações e Contratos**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005, p. 1033.

3 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Dialética, 2001. p. 668.

da Administração”. No âmbito da Administração Pública Federal, tem-se respaldo na Instrução Normativa n.º 01/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, instrumento da maior relevância para os técnicos e juristas que lidam com tais questões.

Considerando a relevância deste instrumento administrativo, este trabalho tem por objetivo fornecer um panorama dos parâmetros mínimos a serem observados quando da celebração e execução dos convênios firmados, de modo a resguardar o atendimento da legislação atinente aos ajustes entre a União e demais entes, evitando prejuízos ao Erário.

Para tal mister, juntamente com algumas contribuições doutrinárias, constituíram a mais relevante fonte de pesquisa algumas das recomendações e determinações feitas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em seus acórdãos e decisões, no exercício da fiscalização da “aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres a Estado, ao Distrito Federal ou a Município” (CF-88, art. 71, inciso VI). Faz-se menção, também, às advertências dos Relatórios da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC), prevista no art. 24 Lei n.º 10.180/2001.

Valoriza-se, destarte, a relevância dos mecanismos administrativos de controle da atividade estatal, geralmente negligenciados, mas fundamentais para a definição dos limites a serem observados pelo gestor público.

Indispensável destacar o papel das Consultorias Jurídicas dos Ministérios, órgãos de atuação da Advocacia-Geral da União que, segundo as atribuições que lhe são conferidas na alínea “a” do inciso VI do art. 11 da LC n.º 73/1993 e art. 4º da multicitada IN/STN n.º 01/1997, tem a importante função de, na apreciação dos textos das minutas de convênio e dos seus aditivos, aferir a legalidade do procedimento administrativo e dos instrumentos das avenças, podendo, ainda, acompanhar a legalidade de sua execução.

Insta ressaltar que as orientações aqui transcritas não esgotam as inúmeras possibilidades verificadas quando da consecução das atividades administrativas, a partir da liberação de recursos mediante convênio.

2 PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO E QUESTÕES TÉCNICAS PRÉVIAS ÀS MINUTAS DE CONVÊNIO: DA NECESSIDADE DO PLANO DE TRABALHO, PROJETO BÁSICO E ESTUDOS DE VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA

Como qualquer outro ato administrativo, exige-se que a celebração dos convênios especifique as justificativas para sua formalização, “as quais devem ser analisadas e avaliadas para justificar a aprovação dos pleitos”, como preceitua o inciso I do art. 2º da IN/STN nº 01/1997, que regulamenta, quanto ao tema, o chamado princípio da motivação dos atos administrativos.

Tal necessidade é acentuada na hipótese de celebração de convênio ou termo de parceria com a iniciativa privada. Isto porque é imprescindível a motivação do ajuste, que ateste a compatibilidade entre os fins da instituição escolhida com as competências atribuídas ao órgão conveniente e a identificação destes com o objeto do convênio. Certamente, devem estar consignadas as justificativas que fundamentem a opção por determinada entidade, em detrimento das demais, para que fique claro – sempre – o respeito ao princípio da impessoalidade.

Mesmo a prorrogação do prazo de vigência dos convênios deve ser acompanhada dos correspondentes motivos, que dependem de aceitação pelo ordenador de despesas (art. 15 da IN/STN nº 01/1997)⁴. Se o prazo final da avença for alterado de ofício, devem estar descritas as causas que ensejaram tal prorrogação, como o usual atraso na liberação de recursos, por exemplo.

É tal motivação que permite a avaliação posterior do negócio pelos órgãos de controle, especialmente no que tange à sua execução. Neste sentido, não basta a mera justificação, de forma genérica e imprecisa, das grandes finalidades almejadas pelos entes federados, mas indispensável expressar as razões concretas a mover as partes para sua celebração. Como expõe Pedro Durão:

A partir desta perspectiva, podemos dizer que sempre deve existir o interesse primário geral, voltado ao interesse público reflexo na satisfação de necessidades coletivas e fins do Estado, bem como o

⁴ TCU, Acórdão n.º 1745/2003.

interesse secundário, este peculiar aos partícipes, sob pena de declarar-se o pleno desvio de finalidade do ajuste administrativo.⁵

Com efeito, o procedimento administrativo que culmina com a celebração de um convênio, caracterizado por suas diversas fases de análise técnica e financeira, exige a explicitação das suas razões.

Por isso, a IN/STN n.º 01/1997 traz extensa e pormenorizada regulamentação dos requisitos do plano de trabalho e projeto básico, partes indispensáveis deste procedimento.

O plano de trabalho é integrado pelo projeto básico, com todos os elementos previstos como indispensáveis no art. 6.º, inciso IX da Lei n.º 8.666/93, que caracteriza as obras e os serviços ali indicados. Ademais, segundo o art. 2.º da Instrução Normativa n.º 01/1997, é impossível a celebração de convênios cujos planos de trabalho não estejam devidamente preenchidos – com expressa menção ao estabelecimento de metas, fases ou etapas previstas para a consecução do objeto. É o que determinou o TCU, em seu Acórdão n.º 1745/2003 e Acórdão 1763/2003 –Plenário.

Em virtude do comprometimento ali exposto, o plano de trabalho deve conter a assinatura do proponente. Na hipótese de não ter sido assinado pela autoridade responsável, importante que conste dos autos do procedimento administrativo o instrumento de delegação, situação que deve ser mencionada no termo de convênio.

Os proponentes devem registrar no plano de trabalho os indicadores físicos da obra especificados e detalhar suas quantidades e unidades, nos termos do art. 2.º, inciso III da IN/STN n.º 01/1997.

Toda a documentação necessária para a análise prévia da viabilidade/adequabilidade dos projetos deve integrar o Plano de Trabalho, conforme determina o § 1.º do art. 2.º da IN/STN n.º 01/1997, não podendo ser celebrados acordos tácitos com convenientes para sua apresentação posterior, de maneira a evitar “prejuízos ao erário pela inviabilidade ou extrema dificuldade de correção daqueles que se mostrarem não factíveis”.⁶

5 DURÃO, Pedro. **Convênios e Consórcios Administrativos**. Curitiba: Juruá, 2005, p. 114.

6 TCU, Acórdão 1501/2003 – Plenário.

Quanto ao projeto básico, o TCU afirma que este é elaborado previamente, nos termos do art. 2º, § 1º da IN/STN 01/1997, contendo os elementos discriminados no inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/93, para que seja possível a análise de sua consistência.⁷ Atribui-se à não-observância das normas da referida instrução normativa, inclusive, a freqüente ocorrência de prejuízos aos cofres públicos, em virtude da inexecutabilidade dos objetos.⁸

O próprio TCU determina que, em obras de grande porte, solicite-se ao futuro conveniente declaração com informações sobre a estrutura de pessoal e material disponível, a fim de permitir a avaliação pelo concedente da capacidade de gerenciamento dos contratos a serem firmados.⁹

A necessidade e a viabilidade na execução do projeto e a adequabilidade dos custos unitários propostos devem ser avaliadas no momento da formalização dos convênios e não na fase de execução destes. Para tal mister, o TCU indica a necessidade de que sejam estabelecidos parâmetros de custos “no mínimo regionais, de forma a permitir análise mais objetiva da compatibilidade dos recursos pleiteados, em relação aos preços de mercado e de outros convênios com objetos similares, realizados no mesmo período e na mesma região”.¹⁰

3 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E CELEBRAÇÃO DO CONVÊNIO

3.1 QUESTÕES RELATIVAS AO INSTRUMENTO DA AVENÇA

Diante da submissão ao princípio da legalidade da Administração Pública e da precisa regulamentação dos convênios e outras formas de transferência de recursos, as minutas de convênio não prescindem de extensa previsão de todas as suas fases e dos direitos e deveres dos seus partícipes.

Em acordo com os mencionados arts. 11, VI, “a”, da Lei Complementar n.º 73/1993 e art. 4º da IN/STN n.º 01/1997, é função das Consultorias Jurídicas a avaliação das minutas de convênio e dos

7 TCU, Acórdão 903/2003 – Plenário.

8 TCU, Acórdão 829/2003 – Plenário.

9 TCU, Acórdão 903/2003 – Plenário.

10 Acórdão n.º 1745/2003.

seus termos aditivos, de modo a aferir a observância das regras para sua formalização.

Inicialmente, deve-se consignar que, como já determinou o TCU, devem ser incluídos nos convênios e nos demais ajustes que envolverem a gestão de receitas públicas as cláusulas obrigatórias estipuladas pela IN/STN n.º 01/97, especialmente aquelas relativas à sujeição às normas da Lei n. 8666/93, no que couber, bem como ao Decreto n. 93.872/1996¹¹.

Assim, do disposto no art. 116, § 1º, da Lei n.º 8.666/93, tem-se que os instrumentos devem conter a devida identificação do objeto dos convênios, dos respectivos planos de trabalho, com detalhamento das aquisições pretendidas; especificação e quantificação dos serviços requeridos e outros, além dos contratos relacionados. A localização das obras, quando for o caso, é indispensável. A descrição dos objetivos almejados com a celebração do ajuste deve ser feita com precisão e clareza, como, aliás, decide reiteradamente o TCU.

A preocupação com o objeto do convênio e com as metas almejadas é acentuada, pois constituem o liame jurídico entre os convenientes. Neste sentido, a remessa da proposta de alteração não autoriza a modificação das condições originais pactuadas, até que essa seja autorizada pelo órgão concedente¹². E como preceitua o art. 1º, §1º, inciso X, e art. 15 da IN/STN n.º 01/97, quaisquer alterações efetuadas nos convênios estão sujeitas à formalização mediante termo aditivo, desde que justificadas, e se evidenciada sua consonância com o objeto inicialmente proposto. Necessário, também, que seja ressalvada a observância estrita aos ditames fixados na Lei n.º 8.666/93, sobretudo de seu art. 7º, quando da realização de certames licitatórios,¹³ e art. 65, no momento da execução dos contratos, sob pena de suspensão dos repasses.¹⁴

Ainda quanto aos termos de convênio, o TCU ratifica a premência de que constem nestes maiores detalhes sobre a identificação da obra

11 TCU, Acórdão 1788/2004 – Plenário.

12 AGUIAR, Ubiratan *et alii*. **Convênios e Tomadas de Contas Especiais** – Manual Prático. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 31.

13 No § 6o do art. 7º determina-se que “sua infringência implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa”.

14 TCU, Decisão 617/2002 – Plenário.

com placas, principalmente quando esta for espacialmente dispersa e subdividida em vários serviços.

3.2 DA AFERIÇÃO PRÉVIA DA REGULARIDADE DOS CONVÊNIOS REFERENTES A OBRAS

A regularidade dos proponentes do convênio é previamente verificada, em atendimento às exigências contidas na Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), § 3º do art. 195 da Constituição Federal e incisos I, II, III e IV do art. 3º da IN/STN n.º 01/97, além da IN/STN n.º 01/00.

Deve ser comprovada, nos autos do procedimento administrativo, a situação de regularidade do convenente junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, sendo impossível a celebração com entes que tenham pendências frente ao referido cadastro.

Especialmente quanto aos convênios cujos objetos prevêm a realização de obra, as exigências são incrementadas, em vista das responsabilidades dos agentes pela sua execução. Ganham relevância, nesta seara, as regras atinentes à apresentação da chamada Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), comprovação prévia da observância da legislação ambiental e garantia da propriedade do imóvel atingido pelo objeto do convênio.

Assim, na hipótese do objeto do convênio prever obras ou prestação de serviços profissionais referentes à Engenharia, Arquitetura e Agronomia, exige-se a comprovação da emissão da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART pertinente, de maneira a definir, para os efeitos legais, os responsáveis técnicos pelo empreendimento (arts. 1º e 2º da Lei n.º 6.496/77). Conforme adverte a Secretaria Federal de Controle Interno, quando não for possível sua prévia obtenção, deve ser incluída no termo de convênio cláusula que preveja a apresentação no momento oportuno.

As licenças ambientais são objeto de especial atenção, tendo em vista a imperatividade dos princípios constitucionais que asseguram o direito fundamental ao meio ambiente sadio. Por isso, o licenciamento deve preceder à celebração dos convênios, em vista do disposto no caput e inciso IV do §1º do art. 225 da CF/88, no art. 12 da Lei n.º 6.938/81,

no inciso VII do art. 12 da Lei n.º 8.666/93 e no § 1º do art. 2º da Resolução CONAMA n.º 237/97.

No Plano de Trabalho devem constar, após precisa especificação do projeto básico, os elementos que assegurem o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, EIA/RIMA, como preceitua o inciso IX, do art. 6º, da Lei n.º 8.666/93, para obras consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, conforme determinam os arts. 17 e 19 do Decreto 99.274/90.¹⁵

No Acórdão n.º 1572/2003, o TCU reitera a exigência de licença prévia e sua outorga antes da celebração do convênio, pois constituem requisitos indispensáveis para a aprovação do projeto básico previsto no artigo 4º da IN/STN 01/1997. Imperioso que, se for o caso, esteja contemplada nos planos de trabalho a implementação das medidas ambientais estabelecidas nos estudos ambientais, conforme o § 1º do artigo 2º da IN/STN 01/1997 combinado com o parágrafo único do artigo 12 da Lei n.º 6.938/81 e com o inciso IX do artigo 6º da Lei n.º 8.666/93. Por sua vez, a licença de instalação tem que ser exigida previamente à liberação de quaisquer recursos, tudo em conformidade com os artigos 10 e 12 da Lei n.º 6.938/81.

Quanto às condicionantes das licenças ambientais dos projetos financiados mediante convênio, sua implementação, segundo o TCU, deve ser acompanhada nos pareceres sobre as prestações de contas parciais e finais, conforme o art. 23 da Instrução Normativa/STN 01/1997 e o art. 10 do Decreto-Lei n.º 200/67. O descumprimento destas determinações constitui irregularidade grave. Nesta última manifestação, inclusive, há indicação expressa para que, além da apuração e esclarecimento do motivo da celebração dos convênios sem o atendimento desta exigência legal, seja suspensa a execução do objeto até a comprovação da regularidade da avença.

Por fim, a aferição do exercício pleno dos poderes característicos do instituto da propriedade sobre o imóvel objeto de obras e/ou benfeitorias deve dar-se anteriormente à celebração do convênio que as prevê. Tal prova depende de certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente ou outra das formas admitidas no inciso VIII do art. 2º da IN/STN n.º 01/1997. Inclusive, o TCU já se inclinou pela impossibilidade de que sejam incluídas, em convênio, cláusulas que

15 TCU, Decisão 1103/2002 –Plenário.

permitam a entrega de documentação após a celebração do ajuste, de acordo com a IN/STN n.º 01/97, ressalvado o disposto no art. 2º, §2º do mesmo diploma.¹⁶

Mantendo o parâmetro interpretativo seguido pelo Tribunal de Contas da União, constata-se que, quando não for possível aferir no momento da celebração do ajuste o local onde ocorrerão as obras, questão ainda pendente de estudos técnicos, os recursos só devem ser liberados após a comprovação da propriedade. O órgão de controle externo, por exemplo, afirma que não há presunção de servidão, que precisará ser comprovada e ter o título de sua constituição (contrato, testamento, sentença judicial), conforme determinam o art. 676 do Código Civil e os arts. 167, I, n. 6, e 168 da Lei n.º 6.015/73.¹⁷ Isto porque qualquer título apresentado deve estar inscrito no Registro Imobiliário para comprovação do atendimento do dispositivo do mencionado art. 2º da Instrução Normativa/STN n.º 01/1997.

Posteriormente, ao tempo da liberação dos recursos, as certidões e demais documentos exigidos deverão estar em seus respectivos prazos de validade, como estabelecem o art. 25 da Lei Complementar n.º 101/2000 e art. 5º da IN/STN n.º 01/97.

4 DAS REGRAS ATINENTES AOS CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS PARA A CELEBRAÇÃO E EXECUÇÃO DOS CONVÊNIOS

Os recursos destinados à execução do objeto conveniado devem estar empenhados antes da celebração da avença, uma vez que, de acordo com o art. 60 da Lei n.º 4.320/1964, é vedada a realização de despesa sem prévio empenho. Tal regra é ratificada pelo art. 24 do Decreto n.º 93.872/1986.

Tais despesas, ainda, devem ser absolutamente justificadas. Portanto, faz-se mister a análise, no plano de trabalho, do detalhamento da execução física do objeto, a ser utilizado como parâmetro para a definição das parcelas de liberação dos recursos e do correspondente cronograma de desembolso. Deste modo, evita-se a liberação de recursos, especialmente os de maior monta, em única parcela, consoante o art. 21 da Instrução Normativa/STN n.º 01/1997, o que permite maior controle da sua execução¹⁸.

16 TCU, Acórdão 956/2003.

17 TCU, Acórdão 797/1996.

18 Exigência trazida pelo TCU nos Acórdãos n.º 1745/2003 e n.º 1763/2003 - Plenário.

Ao definir o prazo de vigência dos convênios, deve-se atentar para o fato de que a sua duração deve ficar adstrita à vigência dos créditos orçamentários respectivos, à luz do disposto no art. 57 da Lei n.º 8.666/1993 e no art. 11 do Decreto n.º 93.872/96, ou seja, restrita ao exercício financeiro, ressalvadas as exceções indicadas nestes dispositivos.

Em caso de celebração de convênio cuja vigência ultrapasse o exercício financeiro, cabe atender às exigências do art. 31 do Decreto n.º 93.872/1986, de maneira que esteja comprovado - e consignado no termo de convênio - que os recursos para atender às despesas em exercícios seguintes são assegurados por sua inclusão no plano plurianual, ou por prévia lei que o autorize e fixe o montante das dotações que anualmente constarão do orçamento, durante o prazo de sua execução - art. 7º, inciso XVI da IN/STN n.º 01/1997.¹⁹

Ainda quanto à legislação orçamentária, registre-se que os recursos referentes à contrapartida do ente conveniente têm seus limites - máximo e mínimo - especificados a cada ano na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Tal contrapartida deve ter como parâmetro, também, a capacidade financeira da unidade beneficiada, consoante o art. 2º, § 2º da IN/STN n.º 01/1997. Por isso, a disponibilidade desses valores geralmente é comprovada em momento anterior à celebração da avença, como preceitua o art. 3º da IN/STN n.º 01/1997, evitando prejuízos na execução do objeto pactuado.

5 DA ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS: DA PRESTAÇÃO DE CONTAS À INSTAURAÇÃO DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE)

Como já explicitado, é parte fundamental da celebração de um convênio a previsão da transferência de recursos do Erário para o atendimento a uma finalidade pública. Em conseqüência, são inúmeras as exigências em torno da fiscalização da sua execução, durante todo o período regulamentar de vigência dos mesmos,²⁰ a fim de reduzir os riscos de ocorrência de irregularidades na aplicação das verbas, e ainda, assegurar a tempestividade na adoção das medidas cabíveis. Cabíveis, destarte, as disposições do art. 23 da IN/STN n.º 01/1997, do art. 10, § 6º do Decreto-Lei n.º 200/67, do art. 54 do Decreto n.º 93.872/86, do

19 Acórdão 903/2003 - Plenário.

20 No Acórdão 230/2000, o TCU afirma caber ao concedente acompanhar, de forma próxima, a execução das metas dos convênios.

§3º, inciso I, do art. 116 da Lei nº 8.666/93 e, por fim, das respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias aprovadas para o exercício.

Inicialmente, atente-se para o caráter personalíssimo da obrigação de prestar contas, cujo descumprimento acarreta a responsabilização do agente público pelos valores repassados, com possíveis repercussões em seu patrimônio pessoal, pois é obrigado a devolver os recursos indevidamente utilizados. Cabe à pessoa física gestora a devolução dos recursos, independentemente de o convênio ter sido assinado em nome da entidade convenente. Tal possibilidade decorre da regra do art. 145 do Decreto 93.872/86, que preceitua que “quem quer que utilize dinheiros públicos terá que justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

A Instrução Normativa nº. 35/2000, do Tribunal de Contas da União, inclusive, preceitua que apenas o nome do responsável pelas contas municipais é que deve ser inscrito nos cadastros restritivos de crédito. Tal entendimento é referendado pelo Poder Judiciário, como já decidiu o TRF- 1ª Região, nos autos do Processo n.º 2006.39.00.000017-5/PA.

Como expõe Ubiratan Aguiar, “o gestor deve cuidar da aplicação dos recursos recebidos de forma que não parem quaisquer dúvidas sobre o destino que lhes foi dado. É dele o ônus de comprovar a boa e regular utilização das verbas públicas, não dos órgãos de controle. A dúvida é sempre interpretada em desfavor do gestor, cabendo a esse o dever de esclarecê-la mediante a apresentação de documentos comprobatórios hábeis”.²¹

Os órgãos de controle são bastante rigorosos quanto à análise da execução do objeto conveniado. Assim, pacificou-se o entendimento de que não basta a mera constatação da execução das obras pactuadas, mas a aprovação das contas pressupõe a aplicação regular dos recursos federais recebidos. Exige-se que estes tenham sido integralmente destinados à execução do objeto conveniado.²²

Analisa-se também a caracterização de um nexo de causalidade entre as despesas feitas e a movimentação bancária na conta do convênio, preceituada pelo art. 30, da IN 01/97. Tal requisito já ensejou

21 AGUIAR, Ubiratan *et alli*. Convênios e Tomadas de Contas Especiais. Manual Prático. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 26.

22 TCU, Acórdão 550/2002.

a irregularidade de diversos convênios, no julgamento pelo TCU.²³ O responsável tem o dever de apresentar a documentação correspondente a todas as despesas realizadas, sob pena de impugnação total dos valores repassados, pela presunção de desvio de dinheiro público.²⁴

Observa-se, do parâmetro adotado pelo TCU, a extrema preocupação com a comprovação do uso dos valores repassados, inclusive com a exigência de que a realização de despesas ocorra no período de vigência da avença. Já foi assentado, em decisão, que “cheque emitido antes do recebimento dos recursos do convenio não é prova idônea para comprovar o nexo entre o pagamento e os recursos liberados.”²⁵

No que concerne à apreciação das prestações de contas, para assegurar o cumprimento do disposto na IN/STN n.º 01/1997, especialmente nos seus arts. 28 a 35, o TCU recomenda que seja evitada a aprovação de prestações de contas que não contenham os elementos exigidos no referido dispositivo. (Acórdão n.º 798/2004)

O TCU determina que os órgãos públicos recusem-se a aceitar prestações de contas parciais dos convênios celebrados em substituição à prestação de contas final, prevista pelo art. 28 da IN/STN n.º 01/1997, pois referidas a obrigações distintas.

Sempre que as prestações de contas dos convênios celebrados não forem encaminhadas no prazo convencionado, caberá ao concedente assinalar prazo de até trinta dias para sua apresentação ou recolhimento dos recursos, no procedimento previsto no art. 31 da IN/STN n.º 01/1997).

Atenta o TCU para a adoção imediata destas medidas, nos prazos estipulados pela citada regra, de modo a evitar que convenientes com registro de adimplência no SIAFI, mas que não estejam com situação de fato regularizada quanto à transferência de recursos anteriormente feita, continuem a celebrar convênios com a Administração Pública Federal²⁶.

23 Neste sentido, o TCU reitera a regra, nos Acórdãos 601/2003 – Plenário, Acórdão 757/2004 – Plenário.

24 AGUIAR, op. cit., p. 25

25 Acórdão 498/2004 – Plenário.

26 Acórdão n.º 1745/2003, ratificado pelo Acórdão n.º 38/2003 e Acórdão 1763/2003 – Plenário.

Para que ocorra o repasse dos recursos, o TCU assevera a necessidade de que as prestações de contas parciais tenham sido apresentadas, analisadas e aprovadas. Isto porque, diante das disposições constantes dos arts. 21, § 2º, e 32 a 35 da IN/STN n.º 01/1997, a regularidade das contas até então apresentadas constitui pré-requisito para a liberação dos novos recursos previstos, de acordo com o cronograma de desembolso estabelecido.²⁷

A partir do disposto nos artigos 28 a 35, da IN/STN n.º 01/1997, cabe ao órgão concedente analisar e aprovar ou não a prestação de contas apresentada pelo órgão/entidade conveniente, inclusive apurando eventuais irregularidades decorrentes da aplicação irregular dos recursos repassados por estes a outros entes/entidades.²⁸ É assegurado aos agentes públicos, no exercício da função gerencial fiscalizadora, o poder discricionário de reorientar ações e de acatar, ou não, justificativas com relação às disfunções porventura havidas na execução.

Constatando-se indícios de má-gestão de recursos públicos, diante da reprovação das contas, ou da omissão do dever de prestá-las,²⁹ o art. 31 da IN/STN n.º 01/1997 e art. 8º da Lei n. 8.443/1992 impõem a instauração da Tomada de Contas Especial (TCE) como providência imediata, com encaminhamento do respectivo processo à Secretaria Federal de Controle Interno do TCU e informando a esta corte sobre as providências adotadas, sob pena de responsabilidade solidária.³⁰

6 CONCLUSÕES

Como se infere das questões adrede expostas, a celebração e gestão de convênios dispõem de ampla legislação regulamentadora, que estabelece de forma pormenorizada todos os trâmites a serem observados para a celebração e execução destas avenças. Observe-se que tais mecanismos mostram-se eficientes para o controle dos gastos dos recursos públicos, permitindo aos órgãos de fiscalização da

²⁷ Decisão 1135/2002 – Plenário.

²⁸ Na hipótese analisada no Acórdão n.º 970/2004, o TCU afirma que o repasse de verbas, pelo conveniente estadual, a prefeituras e associações deve ser avaliado, de maneira a fundamentar o julgamento das contas apresentadas.

²⁹ Ambas as hipóteses são equivalentes como motivo determinante para a instauração da tomada de contas. FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Vade-Mécum de Licitações e Contratos*. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 1034.

³⁰ TCU, Acórdão n.º 1088/2004.

atividade administrativa, e posteriormente, às vias judiciais, a análise da consonância com os dispositivos atinentes à matéria. Assegura-se, destarte, que a União, conjuntamente com os demais entes da federação brasileira e particulares, atinja as finalidades constitucionais.

7 REFERÊNCIAS

7.1 LIVROS

AGUIAR, Ubiratan *et all.* **Convênios e Tomadas de Contas Especiais**. Manual Prático. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

DURÃO, Pedro. **Convênios e Consórcios Administrativos**. Curitiba: Juruá, 2005.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Vade-Mécum de Licitações e Contratos*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Dialética, 2001.

7.2. LEGISLAÇÃO

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000 (Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências).

Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993 (Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências).

Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 (Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências).

Lei n.º 10.180, de 6 de fevereiro de 2001 (Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências).

Lei n.º 10.707, de 30 de julho de 2003 (Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2004 e dá outras providências).

Lei n.º 6.496, de 7 de dezembro de 1977 (Institui a “ Anotação de Responsabilidade Técnica “ na prestação de serviços de engenharia, de arquitetura e agronomia; autoriza a criação, pelo Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CONFEA, de uma Mútua de Assistência Profissional; e dá outras providências).

Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências).

Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências).

Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964 (Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal).

Decreto n. 93.872, de 23 de dezembro de 1986 (Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências).

Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967 (Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências).

Resolução CONAMA n.º 237, de 19 de dezembro de 1997 (Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente).

Decreto n.º 99.274, de 6 de junho de 1990 (Regulamenta a Lei n.º 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências).

Instrução Normativa Secretaria do Tesouro Nacional - STN n.º 01, de 15 de janeiro de 1997 (Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências).

Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Institui o Código Civil).

