

Manual da Legislação Federal sobre Convênios da União

Orientações aos Municípios

SETEMBRO DE 2009

▶ entrar



Secretaria de
Relações
Institucionais

Ministério do
Planejamento





Como usar este PDF?

2

Este PDF é um manual interativo, com *links*, comentários e atalhos para facilitar sua utilização, de forma intuitiva e dinâmica. Fique atento aos símbolos e aos caminhos que lhe serão oferecidos em todas as páginas.

Para melhor navegabilidade, recomendamos que seja usado no Adobe Acrobat Reader, na versão 7.0 ou superior. Para imprimir o documento, ajuste a visualização de página para "paisagem", em formato A4.

1) Barra de ferramentas superior

Na barra de ferramentas superior, você encontrará os comandos rápidos listados abaixo, com as seguintes funções:

- ◀ **Sumário** — voltar para a o Sumário, na p. 3;
- aproximar a visualização da página;
- afastar a visualização da página;
- Imprimir o documento;
- Buscar palavra ou período de texto;
- Consultar o *Como usar este PDF?*, na p. 2.
- Sair ▶** — Deixar a visualização de tela cheia.

2) Barra de ferramentas inferior

Na barra de ferramentas inferior, você encontrará atalhos para cada capítulo do documento.

Há também os comandos **voltar** e **próxima ▶**, que o levarão, respectivamente, à visualização da última página visitada e à próxima página em sequência do documento.

3) Links de atalho

Ao longo do texto há palavras grifadas como no exemplo. Clicando nesse *link*, ele o levará ao local indicado:

"O **Decreto nº 6.170/2007** e a **Portaria Interministerial nº 127/2008** abarcam as transferências voluntárias..."

4) Glossário e comentários

Ao longo do texto há palavras grifadas como no exemplo. Isto significa que a palavra consta no Glossário. Passe o *mouse* sobre as duas primeiras letras das palavras e veja sua definição aparecer na forma de um comentário:

"Para os Municípios, importa de imediato afirmar que estas normas tratam, em regra, dos **convênios** e **contratos de repasse** celebrados..."

Para começar, clique em **Sumário**, e tenha uma boa leitura.



4	Introdução	
7	Capítulo I — siconv: o novo sistema de gestão de convênios e contratos de repasse	
7	Convênios e contratos de repasse	
11	Criação do SICONV e aplicação das novas regras	
14	Obrigatoriedade da utilização do SICONV	
15	Divulgação dos programas pelo SICONV	
17	Chamamento público	
17	Vedações gerais quanto à celebração de convênios e contratos de repasse com a União	
20	Principais normas a serem observadas na celebração de convênio e contrato de repasse com a União a partir de 29 de maio de 2008	
25	Capítulo II — Do credenciamento à celebração de convênios e contratos de repasse. Etapas preparatórias para a celebração	
25	Credenciamento	
25	Proposta de Trabalho	
27	Cadastramento	
29	Plano de Trabalho	
33	O Plano de Trabalho nas decisões do TCU	
33	Projeto Básico e Termo de Referência	
35	O Projeto Básico nas decisões do TCU	
35	Celebração de convênios e contratos de repasse	
48	Capítulo III — Da execução à extinção dos convênios e dos contratos de repasse	
48	Condições gerais de execução	
49	Liberação e gestão dos recursos	
51	A gestão dos recursos financeiros nas decisões do TCU	
51	Contratação de terceiros	
64	Padronização dos objetos	
65	Pagamentos	
68	Prorrogação	
69	Extinção	
70	Bens remanescentes	
71	Capítulo IV — O controle sobre os convênios e contratos de repasse	
71	Controle interno e controle externo	
75	Manifestações do TCU sobre questões relacionadas à execução do convênio	
75	Prestação de contas	
77	A prestação de contas nas decisões do TCU	
78	Tomada de Contas Especial	
80	A Tomada de Contas Especial nas decisões do TCU	
81	Glossário	
87	Legislação anexa	
88	Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007	
96	Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008	
132	Portaria Interministerial nº 165, de 20 de junho de 2008(*)	
134	Portaria Interministerial nº 342, de 5 de novembro de 2008	

Introdução

4

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos. Convivem, portanto, múltiplos centros com legitimidade para a tomada de decisão política, todos aptos a definir e redefinir o papel do Poder Público junto à respectiva comunidade.

A forma federativa foi adotada, entre outros motivos, para evitar a concentração do poder decisório em torno de uma única estrutura. Importante lembrar que o Brasil é um país de dimensão continental, constituído por uma forte e permanente miscigenação cultural. A pluralidade social e política é reconhecida como valor fundamental a ser preservado, o que passa pelo entendimento de que cada comunidade deve ter a capacidade de autodeterminação nas questões que sejam diretamente ligadas ao seu interesse.

Cada entidade da Federação representa uma estrutura democrática de poder. Por isso, é legítima sua capacidade de identificar as questões de interesse público, bem como sua aptidão para estabelecer as prioridades a serem atendidas e ainda a forma de atuação. É a razão pela qual fica assegurada a "autonomia das entidades federativas".

A Constituição da República prevê áreas de atuação próprias a cada esfera de governo e outras co-

muns, sendo importante buscar entendimentos das esferas de governo sobre as políticas públicas de cada uma, para evitar o mau uso dos recursos públicos, aplicando-se muito em determinada área e pouco em outras. No campo das competências próprias, é importante que cada esfera se mantenha em sua área, para que as ações públicas possam ser mais efetivas, combatendo-se o desperdício de recursos. Por outro lado, nas atribuições comuns a todas as esferas de governo, como a promoção da cultura, a proteção das crianças e dos idosos, a integração dos portadores de necessidades especiais, a manutenção do equilíbrio ecológico, entre muitas outras, é preciso que as ações sejam organizadas em torno da concretização dos interesses públicos envolvidos.

Em busca dos objetivos comuns existem, evidentemente, várias formas e graus de convergência entre as diversas entidades. A concepção desses mecanismos de relacionamento cabe, de certa forma, aos entes federativos, e, neste contexto, os principais instrumentos jurídicos capazes de previamente assegurar de modo institucional a cooperação entre eles são os chamados "**convênios**", os "**contratos de repasse**" e os "consórcios", cumprindo a este **Manual** auxiliar na compreensão das duas primeiras espécies.

Introdução

Durante décadas esses instrumentos foram utilizados pelas entidades federativas na celebração de acordos.

Tanto é assim que a União possuía, em 2008, 3.824 **convênios** e **contratos de repasse** em vigor com os Estados e 20.954 com os Municípios, o que dá uma dimensão exata sobre como essa prática se encontra disseminada. Só com os Municípios, foram mais de R\$ 9.000.000.000,00 (nove bilhões de reais) repassados voluntariamente no ano de 2007.

Decerto há muito para evoluir ainda neste relacionamento.

Os convênios estão contemplados de modo sumário na Lei Federal nº 8.666/93. No âmbito da União Federal, durante uma década tiveram tratamento mais pormenorizado na Instrução Normativa nº 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional, que tentou conferir um mínimo de regras uniformes àqueles instrumentos quando celebrados pela União. Ao mesmo tempo, os vários órgãos federais interessados em desenvolver suas políticas e seus programas por meio de relações com outras esferas de governo desenvolveram regras mais específicas, afeiçoadas às suas necessidades.

Houve avanços nesse período, mas muitos problemas foram verificados. Desde os obstáculos para o Município manifestar formalmente o interesse na celebração de convênios e contratos de repasse até a prestação de contas, várias questões se apresentavam como desafios, conferindo uma complexidade que comprometia a eficiência.

Por essa razão, a Instrução Normativa nº 01/97 foi substituída por um novo conjunto de regras sobre celebração de convênios e contratos de repasse.

O marco inaugural dessa mudança é o **Decreto nº 6.170**, de 25 de julho de 2007, que foi complementado pela **Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127**, de 29 de maio de 2008. São especialmente esses dois diplomas que serão **objeto** deste manual.

Cabe advertir que a exata compreensão das novas regras não será possível sem o conhecimento das ferramentas que passaram a ser utilizadas no ano de 2008 para o desenvolvimento dessas relações institucionais. Com efeito, a União compreendeu que era o momento de organizar o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse — a fim de consolidar uma base de integração mais clara para todos os envolvidos.

O grande fator de inovação é a utilização intensa da rede mundial de computadores (internet), por meio da instalação do Portal dos Convênios, que permitirá o relacionamento mais dinâmico entre as instituições interessadas, bem como facilitará o conhecimento de toda a sociedade sobre como os recursos públicos federais estão sendo aplicados. Trata-se de uma mudança de paradigma, como se demonstrará mais à frente.

Antevendo que possivelmente muitas questões precisarão ser aperfeiçoadas, como costuma acontecer em toda grande transformação, ainda mais quando se vive em um mundo com rápidas mudanças, conta-se com a colaboração dos Municípios para tornar esse

Introdução

avanço um movimento contínuo e ininterrupto, uma vez que o Governo e a Administração Pública locais são personagens imprescindíveis na concretização dos ideais que movem o Brasil, os quais devem ser buscados com perseverança e criatividade.

Voltar para início da Introdução

6

[▶ Ir para Capítulo I](#)[▶ Ir para Capítulo II](#)[▶ Ir para Capítulo III](#)[▶ Ir para Capítulo IV](#)[▶ Ir para Glossário](#)[▶ Ir para Decreto nº 6.170/2007](#)[▶ Ir para Portaria nº 127/2008](#)[▶ Ir para Portaria nº 165/2008](#)[▶ Ir para Portaria nº 342/2008](#)

Capítulo I — SICONV: o novo sistema de gestão de convênios e contratos de repasse

7

Convênios e contratos de repasse

Nenhuma esfera da Administração Pública brasileira detém a autossuficiência no tocante a produzir diretamente todos os bens, serviços e obras de que necessita para cumprir com suas atribuições.

No desempenho da função de qualquer entidade administrativa, é intensa a participação de terceiros, ou seja, de pessoas (físicas ou jurídicas) que não integram os quadros funcionais daquela instituição. Em uma sociedade que respeita a livre-iniciativa, como no Brasil, é mais frequente que esse tipo de relação seja fruto de um acordo de vontades. A natureza desse vínculo é determinada pelas bases em que se estabelece o acordo, admitindo-se, conforme o caso, a aplicação de regras jurídicas específicas, adequadas à hipótese.

O Direito brasileiro vem apresentando algumas inovações acerca das espécies de vínculos que podem existir entre uma entidade administrativa e terceiros, mas notadamente as duas mais conhecidas são os contratos e os **convênios**.

Em essência, as duas espécies citadas se distinguem a partir do objetivo de cada um dos pactuantes.

No contrato, cada parte possui interesse específico e distinto da outra; cada qual busca, na relação jurídica,

a realização de uma satisfação individual. Diante do **objeto** do acordo, as vontades se opõem, dentro de uma lógica em que o proveito gerado exclusivamente para um só é possível pelo cumprimento da obrigação imposta ao outro. O resultado final é apropriado de formas distintas por cada lado.

No convênio, conforme compreendido no Direito Público, o objetivo é o de realizar determinado interesse comum. Para tanto, os **partícipes** se reúnem de forma articulada para a construção de um resultado final perseguido por todos, que se traduz em benefício para a coletividade. O espírito aqui é o da mútua colaboração ou da cooperação, voltado para atender ao dever institucional compartilhado pelos envolvidos, sem que cada participante retire proveito individual posto de forma antagônica para o outro.

Na visão consagrada entre os estudiosos: “no contrato as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. Por outras palavras: no contrato há sempre duas partes (podendo ter mais de dois signatários), uma que pretende o objeto do ajuste (a obra, o serviço etc.), outra que pretende a contraprestação correspondente (o preço, ou qualquer vantagem), diversamente do que ocorre no convênio, em que não há

Capítulo I

parte, mas unicamente **partícipes** com as mesmas pretensões.”¹

Ao presente manual não se revela oportuno aprofundar a distinção mencionada, parecendo suficiente no momento apresentar um quadro resumido com as principais diferenças:

Contrato	Convênio
Fundamento: interesses opostos em relação ao objeto do acordo.	Fundamento: interesse comum em desenvolver o objeto do acordo.
Possui partes (lados distintos).	Possui partícipes ou participantes.
Finalidade de cada parte: obtenção de proveitos específicos, distintos e até opostos ao da outra parte.	Finalidade do partícipe: construção de resultado final que atenda aos deveres institucionais compartilhados pelos participantes.
Admissibilidade de fins lucrativos e de lucro	Vedação à presença de fins lucrativos e de qualquer lucro.
Caráter remuneratório em relação aos recursos financeiros recebidos pelas atividades prestadas; os valores percebidos se incorporam ao patrimônio da parte.	Caráter de auxílio ao custeio em relação aos recursos financeiros recebidos para as atividades que serão prestadas.
Livre disposição da parte sobre os valores financeiros recebidos pelas atividades.	Vinculação dos recursos financeiros recebidos à utilização para realização do objeto do convênio.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: RT, 1996, p. 385.

Existência de obrigações contrapostas que devem normalmente ser equivalentes.	Existência de atribuições divididas, de forma a harmonizar as iniciativas de cada interessado em prol do melhor resultado, sendo admissível a desigualdade entre as atribuições.
Vínculo tipicamente obrigacional, normalmente inexistindo liberdade quanto à desistência do acordo celebrado.	Admissibilidade da extinção do acordo pelo desinteresse de qualquer um dos partícipes (denúncia).

8

Compreendida essa distinção, cumpre voltar a atenção mais especificamente para os convênios e outras figuras congêneres.

Segundo a doutrina, “convênio é o ajuste administrativo, celebrado por pessoas jurídicas de Direito Público de qualquer espécie ou realizado por essas pessoas e outras de natureza privada, para a consecução de objetivos de interesse comum dos **convenentes**”.²

Na visão recorrente, trata-se de relação jurídica estabelecida por pelo menos uma entidade administrativa com vistas a promover determinada ação conjunta, com objeto claro e definido, que pode estar associado a qualquer uma das diversas áreas de atuação da Administração Pública, como saúde, educação, assistência social, habitação, saneamento básico, meio ambiente, desenvolvimento urbano, turismo, desenvolvimento institucional etc. Os partícipes organizam os esforços

² GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 728.

Capítulo I

e definem como cada qual participará das ações necessárias em prol do bem comum.

No âmbito federal, os **convênios** e os **contratos de repasse** usualmente servem como meios para promover a descentralização de ações e da gestão de recurso público federal, sendo repassados para outros entes públicos ou privados, a fim de realizar objetivos que são compartilhados.

Desde pelo menos o Decreto-lei nº 200/67 já se contempla, no Direito Administrativo brasileiro, a descentralização como diretriz imposta à gestão federal, associando-se esse processo ao convênio. Dispõe-se ali que entre os três planos em que a descentralização ocorre está o “da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio” (art. 10, § 1º, b).

Na essência, os contratos de repasse são idênticos aos convênios. A diferença entre eles se dá no aspecto operacional. Nos contratos de repasse, o dinheiro vai inicialmente da União para instituição financeira oficial, a fim de ser utilizado especificamente em programa federal predeterminado. Caberá ao órgão/entidade interessado no recebimento e na utilização dos recursos firmar acordo com as instituições financeiras federais, que efetivarão a transferência final para os **contratados**.

Isso ocorre porque serão aqueles bancos os responsáveis pelo exame e a aprovação das propostas encaminhadas, pela formalização do acordo, pela liberação dos recursos e pelo acompanhamento da exe-

cução das atividades geradas com o repasse. Trata-se de alternativa à disposição da União, frequentemente utilizada quando concebe programa com grande complexidade técnica e/ou logística no tocante às ações empreendidas. Por isso mesmo, os contratos de repasse costumam ser utilizados para obras e grandes serviços de engenharia.

Sob a lógica do federalismo, a transferência de recursos entre os entes federativos se torna ferramenta extremamente importante para viabilizar a melhor atuação das entidades federativas. Isso pode ser observado por dois ângulos diferentes. Pelo ângulo de quem recebe os recursos, é de reconhecer que, apesar de os Municípios contarem com receitas próprias, geridas de acordo com a legislação local, a complementação desse ingresso é sempre uma oportunidade de incrementar suas atividades. Pelo ângulo de quem repassa os valores, fica a expectativa de que o recurso possa ser mais bem aplicado por aquela esfera de governo que está mais próxima da população atendida, gerando assim maior eficiência na aplicação das verbas públicas; confere-se também maior legitimidade na definição da ação, pois esta será decidida pela comunidade que será mais diretamente atendida. Esses são os grandes motivos para a descentralização administrativa.

É comum observar que “o argumento mais frequentemente utilizado a favor dessa descentralização baseia-se na premissa da melhoria do gerenciamento do setor público, já que o governo local tem maior capacidade de alocar eficazmente os bens públicos cujos

Capítulo I

benefícios sejam espacialmente localizados. Outro argumento importante é que o fornecimento desses bens pelos governos locais proporciona maior flexibilidade, melhor adaptação dos investimentos públicos às preferências da população. Ademais, o fato de o governo municipal atuar sobre um universo maior de cidadãos favorece a maior participação da população na formulação de políticas públicas, o que democratiza as estruturas de poder e ‘territorializa’ a demanda por cidadania, de ‘baixo para cima’, conferindo legitimidade ao poder público”.³

Voltando ao Decreto-lei nº 200/67, observa-se naquele diploma previsões que representam, em síntese, a finalidade na implantação do **SICONV**, quando estabelece que:

Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante **convênio**, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes. (Art. 10, § 5º.)

Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios. (Art. 10, § 6º.)

³ SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. **Município, Descentralização e Território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p.9.

O **Decreto nº 6.170/2007** e a **Portaria Interministerial nº 127/2008** abarcam as transferências voluntárias, que são aquelas condicionadas à decisão pela autoridade competente dentro do chamado juízo de conveniência e oportunidade (discricionariedade). Além do preenchimento de condições preestabelecidas nas regras gerais sobre o assunto e da observância das normas específicas do programa federal escolhido pelo **proponente**, há necessidade de uma avaliação geral, por parte do agente ou órgão público responsável pela gestão do recurso, acerca da proposta apresentada. Normalmente, o exame se dá no tocante aos seguintes aspectos: *economicidade* (adequação dos custos), *eficácia* (capacidade efetiva de produzir resultados), *eficiência* (balanço positivo na relação entre custo e benefício).

Cabe destacar que as transferências constitucionais e as transferências legais não estão no âmbito de incidência da Portaria Interministerial — e, por consequência, estão excluídas do Sistema de Gestão de Convênios e **Contratos de Repasse**.

As transferências constitucionais são aquelas previstas na Constituição da República que devem ocorrer de forma obrigatória e por meio de critérios pre-determinados, independentemente de uma proposta ou de um acordo entre as esferas de governo. É o caso da repartição de um determinado imposto ou do Fundo de Participação dos Municípios, bem como do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Já as transferências legais

10

Capítulo I

representam também repasses obrigatórios, só que não emanam diretamente da Constituição. São fixadas por meio de lei formal, e, uma vez preenchidas as condições legais exigidas, a transferência deve ser realizada com base em critérios preestabelecidos, sem que ao gestor federal assista a análise da conveniência e da oportunidade. A título de exemplo, é o caso do Programa de Aceleração do Crescimento, instituído pela Lei Federal nº 11.578, de 26 de novembro de 2007.

Na relação entre o Governo Federal e os Municípios, as transferências voluntárias permitem a subdivisão da seguinte forma:

- ▶ *transferências por **convênio*** — são aquelas realizadas por meio de procedimento prévio que resulta em acordo formal denominado convênio, normalmente celebrado entre a entidade repassadora e a entidade receptora.
- ▶ *transferências por **contrato de repasse*** — diferem da transferência por convênio apenas pelo fato de a transferência ao destinatário final ser feita por intermédio de instituição financeira considerada mais apta a lidar com a gestão do recurso e acompanhar sua devida aplicação no âmbito daquele programa.

Cumpre lembrar que, em relação ao repasse de recursos da União para entidades privadas, existe ainda a figura do **termo de parceria**, instrumento jurídico previsto na Lei Federal n.º 9.790, de 23 de março de 1999, apto a promover a transferência de recursos fe-

derais às instituições classificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Este instrumento, no entanto, não é aplicável entre entidades da Administração Pública.

Criação do SICONV e aplicação das novas regras (art. 2º da Portaria Interministerial nº 127/2008)

Buscando disciplinar os instrumentos de transferência voluntária entre a União e outra pessoa jurídica, o **Decreto nº 6.170/2007** instituiu o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (**SICONV**), cujas regras foram posteriormente detalhadas pela Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008. Ambos os diplomas legais já foram aperfeiçoados pelos Decretos nº 6.329/2007, nº 6.428/2008, nº 6.497/2008 e nº 6.619/2008 e pelas **Portarias nº 165/2008** e **nº 342/2008**.

Para os Municípios, importa de imediato afirmar que estas normas tratam, em regra, dos convênios e contratos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal para a execução de programas, projetos e atividades de interesse mútuo, desde que envolvam a transferência voluntária de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

É importante demarcar, no entanto, que as novas regras aplicam-se para os convênios e contratos de repasse celebrados após o início da vigência da Portaria Interministerial. Ou seja, aplicam-se aos convênios e contratos de repasse ce-

Capítulo I

lebrados com a União a partir do dia 30 de maio de 2008.

Todos os acordos celebrados antes daquela data continuam regidos pelas normas anteriores, entre as quais se destaca a Instrução Normativa nº 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional. A execução desses **convênios** e **contratos de repasse** preexistentes não exigiu qualquer providência imediata junto ao **SICONV**. Mesmo as prorrogações (realizadas após 29 de maio de 2008) de convênios ou contratos de repasse preexistentes à vigência da Portaria Interministerial serão regidas pelas normas anteriormente em vigor. Esse prolongamento dos efeitos da Instrução Normativa nº 01/97 e das demais normas antigas far-se-á até 31 de dezembro de 2009, quando deverão ser extintos ou então registrados os convênios e contratos de repasse no SICONV (**art. 68** da Portaria).

Em seu **art. 2º**, a **Portaria Interministerial nº 127/2008** buscou identificar os acordos celebrados pela União que não estão submetidos aos seus comandos. Nesse sentido, dispõe-se ali que as novas regras NÃO se aplicam aos convênios ou contratos de repasse quando:

- ▶ a execução do **objeto** não contemplar a transferência de recursos entre a União e os demais **partícipes**; nem poderia ser diferente, pois as regras em questão foram concebidas exatamente para disciplinar o repasse voluntário de verbas do Orçamento da União para outras entidades, cuidando, inclusive, do emprego desses recursos pelos **convenientes** e **contratados**;

- ▶ o instrumento tiver sido celebrado até 29/05/08, ou seja, antes da vigência da Portaria Interministerial; para os convênios e contratos de repasse preexistentes, inclusive no caso de suas prorrogações, deverão ser observadas as normas em vigor na época da celebração daqueles acordos, entre as quais se destaca a IN nº 001/97 da Secretaria do Tesouro Nacional;
- ▶ o objeto estiver relacionado à execução descentralizada de programas federais que resultem em atendimento direto ao público nas áreas de assistência social, médica e educacional, ressalvados os convênios em que for prevista a antecipação de recursos; ficam excluídos, por força dessa previsão, os casos em que os recursos são repassados aos beneficiários finais do programa federal, ainda que para tanto ocorra algum tipo de intermediação do Município;
- ▶ o objeto envolver, na realidade, a delegação de competência ou a autorização a órgãos ou entidades de outras esferas de governo para a execução de atribuições determinadas em lei, regulamento ou regimento interno, com geração de **receita** compartilhada; nessas hipóteses, a União acima de tudo passa a permitir que o Estado ou o Município exerça determinada atribuição federal, o que pode envolver, entre outras coisas, a gestão de bem público ou o exercício de atividades fiscalizatórias (meio ambiente, trânsito etc.); se a partir dessa delegação ou autorização houver o compartilhamento da receita gerada pela própria atividade

12

Capítulo I

de em questão, o acordo não será submetido ao **SICONV**;

- ▶ os recursos envolvidos forem integralmente oriundos de fonte externa de financiamento e houver conflitos entre a Portaria Interministerial e as regras específicas que regem o financiamento; como não poderia deixar de ser, admite-se aqui a prevalência dos tratados, acordos e convenções internacionais sobre as normas estabelecidas pela Portaria;
- ▶ o **objeto** (ou o programa) encontrar-se submetido a lei específica, que discipline de forma própria a transferência de recursos para execução das atividades em parceria com o Governo Federal; evidentemente, aqui serão aplicáveis as normas legais específicas e não a Portaria Interministerial.

A propósito, por meio da nova redação conferida à **Portaria Interministerial nº 127/2008**, é possível organizar o quadro abaixo, no qual são identificadas as transferências excluídas do âmbito daquele ato normativo em análise, fazendo-se a indicação da legislação específica aplicável.

Causa da transferência	Legislação aplicável
Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas.	Lei Federal nº 9.807, de 13 de julho de 1999, e regulamentada pelos Decretos nº 3.518, de 20 de junho de 2000, nº 6.044, de 12 de fevereiro de 2007, e nº 6.231, de 11 de outubro de 2007.

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).	Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001.
Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).	Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001.
Programa Nacional de Apoio do Transporte Escolar (PNATE).	Lei Federal nº 10.880, de 9 de junho de 2004.
Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos.	Lei Federal nº 10.880, de 9 de junho de 2004.
Programa Brasil Alfabetizado.	Lei Federal nº 10.880, de 9 de junho de 2004.
Programa Nacional de Inclusão de Jovens.	Lei Federal nº 11.692, de 10 de junho de 2008.
Transferências decorrentes de incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo.	Lei Federal nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004.
Transferências decorrentes de recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde.	Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (art. 33).
Transferências decorrentes do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).	Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (arts. 29 e 30).
Transferências voltadas para execução de ações no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).	Lei Federal nº 11.578, de 26 de novembro de 2007.



Capítulo I

Transferências da União aos órgãos e entidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a execução de ações de defesa civil destinadas ao atendimento de áreas afetadas por desastre que tenha gerado o reconhecimento de estado de calamidade pública ou de situação de emergência.

Lei Federal nº 11.775, de 17 de setembro de 2008 (art. 51).

Não se aplicam, ainda, as exigências da **Portaria Interministerial nº127/2008** aos contratos de gestão celebrados com Organizações Sociais (OS), na forma estabelecida pela Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Entende-se por contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social com a finalidade de estabelecer formas de cooperação entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às seguintes áreas: ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. A qualificação como organização social depende do preenchimento de requisitos especiais contemplados no mencionado diploma legal.

Como se pode ver na seção “Divulgação dos Programas pelo **SICONV**”, os interessados podem conhecer, pelo Portal dos Convênios, os programas federais que estão realmente submetidos ao SICONV. Para tanto, basta navegar na área de Acesso Livre e realizar a pesquisa por meio dos critérios disponibilizados.

Obrigatoriedade da utilização do SICONV (art. 3º da Portaria Interministerial nº127/2008)

14

O Portal dos Convênios concebido para dar efetividade ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) entrou em operação na rede mundial de computadores no dia 1º de setembro de 2008. Nessa data, portanto, passou a ser determinante a exigência de que os atos preparatórios para a celebração de **convênio** ou **contrato de repasse** sejam realizados em meio eletrônico, diretamente pelo Portal dos Convênios. Antes mesmo da formulação de uma proposta, será necessário que o interessado promova seu **credenciamento** no sistema.

De acordo com a Portaria Interministerial nº 127/2008, não só os atos que precedem o acordo, como também os procedimentos relacionados a sua execução, deverão, sempre que possível, ser realizados diretamente pelo Portal dos Convênios, como é o caso da solicitação de alteração do respectivo termo de convênio ou contrato de repasse.

Tendo em vista a dinâmica e a materialidade inerentes à execução do **objeto** do convênio (ou do contrato de repasse), é certo que, em relação a esse aspecto, será mais frequente o registro do que propriamente a realização no Portal dos Convênios. Registrar, aqui, significa lançar as informações correspondentes a essas ocorrências, como o **empenho** da despesa, dados dos procedimentos licitatórios voltados para a execução do objeto acordado ou das notas fiscais emitidas em razão de paga-

Capítulo I

mentos feitos com recursos do **convênio**. No próprio Portal dos Convênios existem os formulários correspondentes às informações que precisam ser registradas, mas, em caso de dúvida, assiste ao **conveniente** consultar o órgão/entidade responsável pelo programa.

Outra consideração importante sobre o tema está em como lidar diante de algum impedimento especial em utilizar as ferramentas disponíveis no Portal dos Convênios, para fins de realização ou de registro de determinado ato. Para essas situações, a Secretaria Executiva da Comissão Gestora do **SICONV**, tendo em vista o disposto no inciso VI do **art. 6º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 165**, de 20 de julho de 2008, resolveu publicar orientação com o seguinte teor: "Quando da impossibilidade justificada de operacionalização, no SICONV, dos atos previstos no **Decreto nº 6.170/2007** e na **Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008**, os órgãos e entidades deverão proceder à regular instrução processual para formalização, execução e prestação de contas dos convênios, **contratos de repasse** e termos de parcerias, devendo as informações serem registradas e/ou transferidas por meio eletrônico para o SICONV, no menor prazo possível."

Nestes casos, diante da própria excepcionalidade, será adequado entrar em contato com o órgão ou a entidade responsável pelo programa para verificar a melhor forma de proceder para o envio de informações ou solicitações enquanto for inviável a utilização do Portal.

Divulgação dos programas pelo SICONV (**art. 4º da Portaria Interministerial nº 127/2008**)

15

O Portal dos Convênios se destina a ser o grande campo de informação para as transferências voluntárias dos recursos federais submetidos ao SICONV. Por isso mesmo, a Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, estabelece que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal que pretenderem executar programas, projetos e atividades que envolvam transferências de recursos deverão divulgar anualmente no SICONV a relação dos programas a serem executados de forma descentralizada e, quando couber, critérios para a seleção do conveniente ou **contratado**. É o que se chama de **divulgação dos programas, ações e linhas de descentralização**.

Para dar cumprimento à necessária divulgação de programas, **ações e linhas de descentralização federais** pelos órgãos e entidades **concedentes**, nos termos normalmente exigidos na **Lei de Diretrizes Orçamentárias** (art. 43º, § 5º), dispõe a Portaria Interministerial que a relação dos programas será divulgada em até 60 (sessenta) dias após a sanção da **Lei Orçamentária Anual**, constando as seguintes informações:

- ▶ a descrição dos programas, identificando-se principalmente o **objeto** e as finalidades, bem como os principais aspectos relacionados a sua execução;
- ▶ as exigências, os padrões, os procedimentos e os critérios adotados para envio e análise das pro-

Capítulo I

postas, bem como estatísticas e outros elementos que possam auxiliar na avaliação das necessidades locais; é fundamental que essas questões sejam tratadas com objetividade, a partir das diretrizes e dos objetivos dos respectivos programas, visando atingir melhores resultados na execução do **objeto**; ao mesmo tempo, não se poderá perder de vista, entre outros aspectos, a aferição da qualificação técnica e da capacidade operacional do **conveniente** ou **contratado**;

- ▶ as especificações adotadas por cada programa, notadamente as de caráter técnico e econômico, a fim de revelar os tipos de ações e as despesas admitidas no contexto daquele repasse de verbas; a disponibilidade dessas informações, ainda que em caráter sintético, permitirá a melhor avaliação pelo interessado sobre sua real possibilidade quanto à execução daquele programa.

A consulta resumida relativa a cada programa está disponível na área de Acesso Livre do Portal dos Convênios. Os dados estão distribuídos nas seguintes abas: “Dados do Programa”, “Objeto”, “Regras da **Contrapartida**” e “Anexos”.

As emendas parlamentares que destinam recursos do Orçamento da União para os Municípios costumam fazê-lo associando-se a um determinado programa federal. Por isso, é fundamental nesses casos identificar o programa federal para o qual a emenda está associada. De preferência, o Município deverá ter o nome do programa ou então o respectivo código

de acordo com a classificação do **SICONV** — que é diferente da classificação orçamentária. Isso permitirá a identificação rápida dessa informação essencial até mesmo para iniciar a **fase** de elaboração de proposta.

Em todo caso, para facilitar a localização dos programas vinculados à emenda parlamentar, foi desenvolvida uma funcionalidade específica para consulta dos interessados. Para melhor utilização dessa ferramenta de busca é importante que o usuário tenha ciência de que os Tipos de Emenda, quanto à autoria (origem da elaboração) podem ser os seguintes:

- ▶ Emendas individuais;
- ▶ Emendas coletivas;
- ▶ Emendas de comissão;
- ▶ Emendas de bancada.

Acerca dos beneficiários, a classificação é a seguinte:

- ▶ Emenda específica — quando a destinação dos recursos contemplados na emenda parlamentar é para um beneficiário nominalmente indicado. Tal situação pode contemplar um Estado, um Município ou uma entidade privada sem fins lucrativos. Faça-se notar que um mesmo programa pode ter várias emendas específicas.
- ▶ Emenda Genérica — quando uma mesma emenda parlamentar atende a mais de um beneficiário, com indicação do valor total da emenda a ser transferido, e definição dos beneficiários.
- ▶ **Proponente** específico — nesta hipótese, na realidade, o próprio programa será específico para

Capítulo I

atendimento do beneficiário ou dos beneficiários previamente identificados.

Chamamento público

(art. 5º da Portaria Interministerial nº 127/2008)

O órgão responsável pelo repasse voluntário de verbas federais pode optar por condicionar a transferência a processo seletivo, no qual serão eleitas as propostas consideradas mais adequadas para a aplicação dos recursos do Orçamento da União. Nesse sentido, haverá uma convocação geral, por meio de **edital**, para que os interessados apresentem suas propostas para a execução de determinado programa federal. Trata-se aqui da hipótese denominada de “**chamamento público**”, que é basicamente um procedimento voltado para selecionar as melhores propostas de trabalho. Por isso mesmo, haverá a definição de critérios objetivos para proceder à escolha, o que será previamente determinado em função dos objetivos e condições gerais de cada programa.

O chamamento público não é procedimento obrigatório para todo e qualquer **convênio** ou **contrato de repasse**. Pode ocorrer ou não, e tal decisão compete às autoridades responsáveis pela concepção e gestão de cada programa federal. Uma vez adotado, requer a utilização do Portal dos Convênios, onde inclusive deve ser feita também a convocação para o envio de propostas, juntamente com a divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade **concedente**, pelo prazo mínimo de 15 dias.

Nessas hipóteses, o Município, além de já estar credenciado no Portal dos Convênios, precisará aguardar a convocação para o envio da proposta, observando sempre o prazo assinalado no instrumento convocatório. A divulgação do prazo para recebimento da proposta deve ocorrer na página do órgão/entidade concedente e também no Portal dos Convênios com a antecedência mínima de 15 dias. Vale lembrar que o programa federal poderá exigir também o **cadastro** prévio como condição para a participação no chamamento público, situação essa que também será informada no Portal, na ficha correspondente ao programa.

Vedações gerais quanto à celebração de convênios e contratos de repasse com a União

(art. 6º da Portaria Interministerial nº 127/2008)

O **Decreto Federal nº 6.170/2007** já estipulava, em determinadas situações, a proibição de celebração de convênios e contratos de repasse com a União, mas a Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, promoveu verdadeira compilação sobre o assunto, acrescentando as vedações existentes em outras normas, bem como aquelas provenientes de deliberações dos órgãos de controle. De acordo com a listagem editada pela Portaria Interministerial, considera-se vedado à União promover a transferência voluntária para:

- ▶ órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Mu-

17

Capítulo I

nicipios cujo valor seja inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais); prevaleceu aqui o princípio da eficiência e mais especificamente o da economicidade, pois há um custo de gestão que torna irrazoável o repasse até aquele valor. Cumpre destacar que na Lei de Diretrizes para a Elaboração do Orçamento de 2010 (LF 12.017/2009 — art. 40º, § 7º) permite-se, no entanto, a celebração de **convênios** ou atos congêneres para viabilizar a realização de eventos de promoção do turismo no valor mínimo de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). Há formas de o Município tentar viabilizar o repasse para necessidades abaixo do valor mínimo, desde que busque agregá-las a outras propostas que possam ser apresentadas e conduzidas simultaneamente pelo mesmo Município; esse encaminhamento pode ser feito inclusive com a reunião de programas de órgãos/entidades distintas, o que demandaria a celebração do **protocolo de intenções** entre os responsáveis pelos programas envolvidos; outra alternativa é o Município associar-se a outros Municípios para formar **consórcio público**, hipótese essa que ensejará a criação de pessoa jurídica especificamente voltada para promover atividades de interesse comum dos consorciados (Municípios), nos moldes previstos na Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005;

- ▶ "entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como **dirigentes**, proprietários ou controladores", "membros dos Poderes Executivo, Legislativo, Ju-

diciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União, bem como os respectivos cônjuges, companheiros, e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau", "servidor público vinculado ao órgão ou entidade **concedente**, bem como os respectivos cônjuges, companheiros, e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau"; aqui a preocupação especial foi com o princípio da moralidade, visto que o agente público deve, no desempenho de suas funções, agir com base nos parâmetros ético-jurídicos vigentes na sociedade, observando-se o dever de probidade em todas as suas condutas, sob pena de nulidade dos atos praticados;

- ▶ "órgão ou entidade da Administração Pública Federal"; efetivamente, não é possível a própria União firmar convênio consigo mesma, tendo em vista que são necessárias pessoas jurídicas distintas na celebração desse tipo de acordo; preferiu-se também dar tratamento diferenciado para as relações voluntárias a serem estabelecidas entre a União e as pessoas jurídicas que integram a Administração Pública Federal, as quais não se equiparam totalmente a uma situação de terceiro, o qual estaria realmente alheio à estrutura administrativa federal; em ambos os casos, se há o objetivo de desenvolver atividade em regime de colaboração mútua, deverá ser firmado mais especificamente o instrumento denominado **termo de cooperação**;
- ▶ "órgão ou entidade, de Direito Público ou privado, que esteja em mora, inadimplente com

Capítulo I

outros **convênios** ou **contratos de repasse** celebrados com órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, ou irregular em qualquer das exigências contempladas na Portaria”; esse mandamento decorre de previsões legais com teor semelhante, como, por exemplo, o art. 25, § 1º, IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal.⁴ De acordo com a **Portaria Interministerial nº 127/2008**, tal verificação seria feita exclusivamente pelo **Cadastro Único de Convenentes (CAUC)**, regido pela Instrução Normativa STN nº 1/2005. Todavia, desde a Lei de Diretrizes para Elaboração do Orçamento da União de 2009 (art. 40 da LF 11.678/2008), admitiu-se que a entidade pública possa se valer de outras formas de documentação idônea, como, por exemplo, a manifestação formal do respectivo órgão de controle externo (TCE). A Lei de Diretrizes para Elaboração do Orçamento da União de 2010 (LF 12.017/2009) reafirma essa alternativa em seu art. 41. Merece destaque também a recente Lei Federal nº 11.960/2009, pois ao dispor sobre o parcelamento dos débitos previdenciários de órgãos e entidades da Administração Pública, assegura-lhes o direito a pleitear a emissão de certidão negativa após a mera formalização do referido parcelamento;

⁴ Sobre decisões do TCU, cabe destacar os Acórdãos nº 445/2009 — Plenário — <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=2&doc=1&dpp=20&p=0>, nº 1.042/2003 — Plenário — <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=1&doc=3&dpp=20&p=0>.

- ▶ “pessoas físicas ou entidades privadas com fins lucrativos”; parte-se do pressuposto de que há uma incompatibilidade entre a finalidade da pessoa jurídica e o objetivo do convênio;
- ▶ a “realização de serviços ou execução de obras a serem custeadas, ainda que apenas parcialmente, com recursos externos sem a prévia contratação da operação de crédito externo”; cuidou-se aqui de evitar uma situação de risco quanto à efetiva capacidade de execução do **objeto** do acordo, bem como o início das atividades sem a certeza da disponibilidade dos recursos;
- ▶ “entidades públicas ou privadas cujo objeto social, conforme previsto em seu ato constitutivo, não se relacione às características do programa federal ou quando aquelas entidades não dispuserem de condições técnicas para executar o convênio ou o contrato de repasse”; é preciso que a convergência de interesses acerca do objeto ocorra já no plano institucional das entidades envolvidas;
- ▶ a celebração de convênios e contratos de repasse com Estados, o Distrito Federal ou Municípios, quando “a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias público-privadas já contratadas por esses entes tenham excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da **receita** corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada

Capítulo I

para os respectivos exercícios”. Trata-se em verdade de mais uma norma voltada para promover a austeridade no trato da gestão das finanças públicas; busca-se, com isso, coibir situação considerada como desequilíbrio fiscal, conforme previsto no art. 28 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública.

Principais normas a serem observadas na celebração de convênio e contrato de repasse com a União a partir de 29 de maio de 2008

Além do [Decreto nº 6.170/2007](#) e da [Portaria Interministerial nº 127/2008](#), outras normas importantes no emprego das transferências voluntárias devem ser observadas, que dizem respeito à atuação da Administração Pública, à contratação de serviços e compra de bens, à transferência de recursos, entre outras.

Constituição Federal

Desde os objetivos gerais do Estado Federal brasileiro e os princípios aplicáveis à Administração Pública, passando pelas regras relacionadas às finanças públicas e às competências de cada ente federativo, muitos dispositivos da Constituição servem para definir questões ligadas aos **contratos de repasse** e aos **convênios**. É especialmente importante o artigo 241, a partir da redação estabelecida pela Emenda Constitucional nº 19/98, que faz alusão aos convênios como instrumen-

tos destinados à transferência de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Lei Complementar nº 101/2000

A denominada “Lei de Responsabilidade Fiscal” (LRF) traz um capítulo específico sobre as transferências voluntárias. O artigo 25 e §§ condiciona as transferências voluntárias à existência de dotação específica, e mais aos seguintes aspectos:

- ▶ comprovação por parte do beneficiário de que se encontra em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor;
- ▶ comprovação por parte do beneficiário de que prestou contas de recursos anteriormente recebidos;
- ▶ comprovação por parte do beneficiário quanto ao cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
- ▶ observância dos limites das dívidas consolidadas e imobiliária, de operações de crédito, de inscrição de restos a pagar e de despesa total com pessoal;
- ▶ comprovação por parte do beneficiário quanto à previsão orçamentária para a **contrapartida**.

Vale notar que o Tribunal de Contas da União já se pronunciou pela impossibilidade de celebração de convênios quando estiverem ausentes as exigências impostas pela mencionada legislação — Acórdão nº 788/2006 — Plenário (<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/>

20

Capítulo I

[MostraDocumento?qn=1&doc=3&dpp=20&p=0](#)) determinando maior rigor quanto ao cumprimento das exigências previstas no artigo 25º, § 1º da Lei Complementar nº 101/2000.

Vale observar que essa listagem não é exaustiva e que a própria LRF remete para as diretrizes orçamentárias a possibilidade de estabelecer outras exigências. Por isso mesmo a **Portaria Interministerial nº 127/2008** buscou compilar, em seu artigo 24º, todas as situações exigidas para a celebração de **convênio**.

Lei Federal nº 4.320/64

A lei que estabelece normas gerais sobre orçamentos possui várias determinações importantes para a celebração e a execução de convênios e **contratos de repasse**. Pelo ângulo da entidade repassadora são especialmente importantes as regras relativas às despesas; é preciso prever no Orçamento da União a transferência voluntária como uma espécie de despesa, registrando-se da forma correta sua realização. Pela óptica do Município que recebe os recursos, a Lei Orçamentária Municipal se revela importante tanto no tocante à **receita** proveniente do repasse como para a realização de despesa com os recursos recebidos; não se deve esquecer também que a **Lei Orçamentária Anual** do Município precisa contemplar recursos suficientes para a **contrapartida** para cada repasse.

Plano Plurianual (PPA)

A Constituição da República exige das esferas de governo o planejamento no tocante às ações e des-

pesas. Há muito tempo que não se admite o imprevisto nessa área. A gestão planejada passa pelo **Plano Plurianual**, que deve conter a previsão das grandes obras e os programas de duração continuada. O PPA precisa estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para as chamadas **despesas de capital**, que em grande parte são identificadas como investimentos. Tanto pelo ângulo da entidade repassadora como da entidade receptora dos recursos é necessário observar se há a compatibilidade daquela ação prevista no convênio ou no contrato de repasse com o Plano Plurianual. Mesmo quando não se tratar de algo que pela natureza deve estar contemplado no PPA, cumpre verificar se não há algum tipo de divergência entre aquele plano e a ação a ser empreendida pela transferência de recursos. Por outro lado, tratando-se de programa federal de duração continuada ou de uma grande obra, deve existir alusão expressa a esse investimento no PPA de cada uma das entidades envolvidas no repasse.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Ao cumprir o papel de definir metas e prioridades da Administração Pública Federal e de orientar a lei orçamentária para o ano seguinte, a **Lei de Diretrizes Orçamentárias** tem se destinado nos últimos anos a estabelecer as condições gerais para a realização de transferências voluntárias e celebração de convênios. A LDO em vigor para o exercício de 2009 — Lei Federal nº 11.768, de 14 de agosto de

Capítulo I

2008 — contempla em seus artigos 40º a 47º algumas regras para as transferências voluntárias, com especial destaque para as **contrapartidas**. Já resta indicado ali que a regularidade dos Estados e Municípios para a celebração de **convênios** será avaliada pelo Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias para Estados e Municípios — **CAUC** do SIAFI (art. 41).

Lei Orçamentária Anual (LOA)

Contempla a previsão de **receita** e a autorização de despesas para cada exercício fiscal, que corresponde ao ano civil. É, portanto, um plano geral de alocação dos recursos públicos para cada ano, identificando as ações a realizar com a finalidade de atender às demandas da comunidade, bem como definindo-se os montantes que serão disponibilizados para cada demanda.

A divulgação dos programas elaborados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal deve ser realizada até 60 (sessenta) dias após a sanção da **LOA**.

Lei Federal nº 8.666/93

A denominada Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública contém, em seu artigo 116, normas sobre a celebração de convênios, que foram reproduzidas na Portaria Interministerial, cabendo destacar:

- ▶ a exigência de prévia aprovação de **Plano de Trabalho** para a celebração de convênio, com indicação do conteúdo mínimo;

- ▶ o dever de ser dada ciência ao respectivo Poder Legislativo, após a celebração do acordo;
- ▶ o condicionamento do repasse ao plano de aplicação aprovado no Plano de Trabalho;
- ▶ a possibilidade de retenção do repasse em caso de não comprovação da boa e regular aplicação da parcela anterior ou de atrasos não justificados na execução do **objeto**;
- ▶ as condições para aplicação dos saldos de convênio.

Além disso, as demais normas da Lei de Licitações também se aplicam aos convênios, no que couber, sendo importante lembrar que esses instrumentos apresentam várias especificidades em relação aos contratos, dada à natureza distinta. A Lei de Licitações também será importante por outro aspecto relacionado à execução dos convênios e dos **contratos de repasse**: como determina a Portaria Interministerial — e nem poderia ser diferente —, as obras, compras e serviços a serem **contratados** pelo Município com recursos federais também deverão observar as normas gerais de licitações e contratos da Administração Pública; na Lei Federal nº 8.666/93 se encontram as principais regras para a contratação de terceiros com recursos públicos.

Lei Federal nº 10.520/02

A modalidade licitatória “**pregão**” não constava da Lei Federal nº 8.666/93. Ela passou a ser utilizada de forma gradual na Administração Pública Federal por meio

22

Capítulo I

de leis específicas e sua utilização nacional foi viabilizada posteriormente. Primeiro por Medidas Provisórias sucessivas, até que uma delas se converteu na Lei Federal nº 10.520/02. O rápido sucesso do **pregão** no tocante à economia dos gastos públicos propiciou que a União o elegesse como principal modalidade para aquisição de bens e serviços comuns. Ato contínuo, estendeu essa regra às entidades públicas que recebessem transferências voluntárias da União, por meio do Decreto a seguir mencionado.

Decreto nº 5.504/2005

Este ato normativo impõe a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de **convênios** ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. Esta imposição foi reiterada pela Portaria Interministerial (**art. 49** e §§).

Lei Federal nº 9.452/97

O diploma legal em destaque estabelece duas exigências remarcadas na Portaria Interministerial (**arts. 35** e **36**). Na primeira delas, prevê-se que os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal direta e as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista federais notificarão as respectivas Câmaras Municipais quanto à liberação de recursos financeiros que tenham efetuado, a qualquer título, para os Municípios, no prazo de dois dias úteis,

contados da data da liberação. Na segunda, exige-se que a Prefeitura do Município beneficiário da liberação de recursos notifique os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no Município, da respectiva liberação, no prazo de dois dias úteis, contados da data de recebimento dos recursos.

Decreto nº 6.170/2007

Este é o diploma que inicia uma nova **fase** para os convênios e **contratos de repasse**. O Decreto estabelece as normas gerais relativas às transferências voluntárias de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Por isso mesmo, deixa-se de fazer destaques pontuais sobre seu conteúdo, que é abordado em outro tópico deste **Manual**.

Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008

Hoje é o principal ato normativo para as transferências voluntárias a serem realizadas pela União. É onde se encontra regulada grande parte das questões formais e operacionais em torno dos convênios e contratos de repasse, conforme será abordado em outro tópico deste **Manual**.

É importante evitar a compreensão de que as indicações acima esgotam o assunto. Conforme o caso, outras leis ou atos normativos serão importantes e não poderão ser ignorados na condução do acordo.

Duas observações nesse sentido servem como exemplo e como alerta.

23

Capítulo I

A primeira delas é que o Município, ao se reportar a determinado programa federal existente, deverá estar a par das regras específicas daquele programa, muitas das quais são expedidas pelo próprio órgão responsável pela execução.

A segunda é que as autoridades locais não devem se esquecer de observar as próprias normas municipais que tratam da celebração e execução de **convênio** e **contratos de repasse** ou do **objeto** desses acordos; boa parte dos Municípios possui regras próprias sobre os atos preparatórios para celebração de convênio, a realização de despesas e a contratação com terceiros. Essas normas locais não estão revogadas ou sobrestadas em função das normas federais aplicáveis aos convênios ou contratos de repasse com a União e cumpre aos agentes públicos municipais observá-las também.

[Ir para Introdução](#)

[Voltar para início do Capítulo I](#)

[Ir para Capítulo II](#)

[Ir para Capítulo III](#)

[Ir para Capítulo IV](#)

[Ir para Glossário](#)

[Ir para Decreto nº 6.170/2007](#)

[Ir para Portaria nº 127/2008](#)

[Ir para Portaria nº 165/2008](#)

[Ir para Portaria nº 342/2008](#)

Capítulo II — Do credenciamento à celebração de convênios e contratos de repasse. Etapas preparatórias para a celebração

Credenciamento

(art. 14 da Portaria Interministerial nº 127/2008)

Credenciamento é ato simplificado pelo qual o Município possuirá identificação própria no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse. Trata-se de condição básica para navegar por áreas mais específicas do Portal dos Convênios, notadamente pelo **SICONV**, habilitando-se inclusive para a apresentação de propostas. Por isso mesmo as entidades credenciadas costumam ser classificadas como proponentes.

Para o credenciamento será necessário ao Município informar:

- ▶ o nome do Município;
- ▶ o endereço da sede do Município;
- ▶ o endereço eletrônico;
- ▶ a inscrição no CNPJ;
- ▶ a indicação do responsável que poderá assinar o **convênio** ou o **contrato de repasse** com o Município.

Para concluir esta **etapa**, não será necessário enviar original ou cópia de qualquer documentação, basta informá-los pelo Portal dos Convênios. Após preencher os dados, será fornecido o *login* e a senha de acesso.

Proposta de Trabalho

(arts. 15 e 16 da Portaria Interministerial nº 127/2008)

Uma vez credenciado, o **proponente** poderá manifestar seu interesse em celebrar convênios e contratos de repasse. A manifestação poderá ser dirigida em face de programas federais preexistentes ou mesmo será fruto de proposição original, concebida pelo próprio Município. Em qualquer caso deverá ser apresentada pelo Portal dos Convênios.

A **Proposta de Trabalho** não é o **Plano de Trabalho** exigido pela Lei de Licitações e Contratos. Na prática, servirá até como peça preparatória do Plano de Trabalho, podendo-se afirmar que é uma versão preliminar e simplificada deste.

Não há modelo ou padrão básico para descrever as informações solicitadas, mesmo porque o projeto partirá de cada interessado. Embora parte das informações tenha momento mais oportuno para detalhamento, como na ocasião do Plano de Trabalho ou do **Projeto Básico/Termo de Referência**, o proponente deve primar pela clareza e pela explicitação de elementos que permitam conferir se a ação que se pretende desenvolver é compatível com as diretrizes gerais para a transferência voluntária e especificamente com as regras estabelecidas para o programa selecionado.

Capítulo II

Como se pode notar, é recomendável, portanto, que o **proponente** examine bem as informações no próprio Portal dos Convênios acerca do programa de seu interesse, a fim de apresentar proposta coerente com as condições preestabelecidas. Em caso de dúvida sobre o que pode ser proposto para o programa, deve-se buscar esclarecimentos complementares junto ao órgão ou entidade federal responsável, podendo, para tanto, consultar as normas específicas na página do ministério ou da entidade da administração indireta federal.

O conteúdo mínimo exigido pela **Portaria Interministerial nº 127/2008** para a **Proposta de Trabalho** é o seguinte:

- ▶ descrição do **objeto** a ser executado, ou seja, a apresentação geral de qual é a ação que será desenvolvida; informações como a área que será atendida pela ação ou o número de potenciais beneficiários podem ser postas aqui;
- ▶ justificativa contendo a caracterização dos interesses recíprocos, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal e a indicação do público-alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados;
- ▶ estimativa dos recursos financeiros, discriminando o repasse a ser realizado pelo **concedente** ou **contratante** e a **contrapartida** prevista para o proponente, especificando o valor de cada parcela e do montante de todos os recursos, na forma estabelecida em lei; é importante que o Município já

tenha um nível de precisão relativamente apurado sobre o que será feito e de custos envolvidos nessa ação;

- ▶ previsão de prazo para a execução, informando-se a data de início e fim da vigência do **convênio** ou **contrato de repasse**; evidentemente, aqui o mais importante é ter uma boa dimensão do tempo necessário para o desenvolvimento da ação; não há como ter, neste momento inicial, precisão sobre a data de vigência, pois a data da celebração do acordo dependerá, entre outras coisas, da tramitação da proposta, algo sobre o qual o proponente não detém controle; o ajuste quanto a esse ponto (datas relacionadas à vigência) será feito pelo órgão concedente, por ocasião da confecção do **termo aditivo**;
- ▶ informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para execução do objeto.

Uma das condições especiais que podem ser exigidas por determinado programa será a do prévio **cadastramento** para encaminhamento das propostas de trabalho, situação em que não será suficiente o **credenciamento**.

A aplicação dessa exigência em determinado caso pode ser previamente conhecida pelo proponente, por meio de consulta à ficha de dados do programa disponível na área de Acesso Livre do Portal dos Convênios. O próprio **SICONV** não permitirá o envio de proposta sem o preenchimento dessa condição, quando exigível.

Capítulo II

Quando houver incompatibilidade para a formalização da proposta pelo Portal, assistirá ao **proponente** contatar o órgão **concedente**, a fim de solicitar outra forma para elaboração e envio. Essa situação pode ser admitida excepcionalmente no âmbito do **SICONV**, sendo necessária a aprovação pelas autoridades federais responsáveis pelo repasse solicitado. Em face do caráter excepcional, exige-se a devida justificativa.

A proposta feita no Portal dos Convênios será enviada por aquela ferramenta, ou seja, via *web*. Enquanto durar a análise, o *status* da proposta, no campo "Consultar Proposta" constará como "em análise" e não será possível ao proponente alterar qualquer elemento dela. Será possível apenas cancelá-la, manifestando sua desistência pelo Portal.

No caso da aceitação da proposta, após a devida apreciação pelo órgão ou entidade repassador dos recursos financeiros, será observado o seguinte:

- ▶ realização do **pré-empenho** pelo órgão ou entidade da Administração Pública Federal, que ficará vinculado à proposta; com isso, o valor correspondente ao pedido será reservado na dotação orçamentária federal;
- ▶ o proponente atenderá às exigências para efetivação do cadastro (se isso não tiver sido feito) e incluirá o **Plano de Trabalho** no SICONV (se não tiver sido enviado junto com a proposta).

Por outro lado, se houver exigências e/ou pendências verificadas, essas serão informadas ao proponente, e a proposta ficará no estágio "em complemen-

tação". Caberá ao proponente tomar as providências necessárias para atender às demandas apontadas, o que normalmente será realizável pelo Portal.

No caso de recusa, o órgão ou entidade da Administração Pública Federal repassador dos recursos financeiros registrará o indeferimento no SICONV.

Todas as informações correspondentes à conclusão da análise serão encaminhadas para o e-mail do usuário responsável pelo envio da proposta.

Cadastramento

([arts. 17 a 19 da Portaria Interministerial nº 127/2008](#))

Na prática, o **cadastro** possui caráter complementar ao **credenciamento**, como se fosse uma espécie de validação, mas é importante identificar que representam etapas fisicamente distintas. O Município credenciado deve, assim que possível, proceder ao cadastramento, ato em que serão confirmados os dados relacionados à representação do Município por meio da apresentação dos documentos estabelecidos no art. 17, § 2º, I e II da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, a saber:

- ▶ "cópia autenticada dos documentos pessoais do representante, em especial Carteira de Identidade e CPF";
- ▶ "cópia autenticada do diploma eleitoral, acompanhada da publicação da portaria de nomeação ou outro instrumento equivalente, que delegue competência para representar o ente, o órgão ou a entidade pública, quando for o caso."

Capítulo II

Uma vez que essa **etapa** exige a presença física de representante do Município (**art. 17**, § 1º da **Portaria Interministerial**), por uma questão de estratégia adotou-se a utilização das Unidades Cadastradoras do SICAF, com a expectativa de diminuir os custos com o deslocamento físico.

A Unidade Cadastradora fará o lançamento das informações recebidas no **SICONV** e nessa ocasião será identificado o agente público municipal que constará inicialmente como cadastrador de usuários. Dali em diante, via Portal dos Convênios, ele poderá inserir outros agentes públicos no sistema, de acordo com os perfis existentes; ou seja, para a inclusão de novos usuários não será preciso ir à Unidade Cadastradora.

O **cadastro** será realizado uma única vez e terá validade durante um ano, devendo ser renovado sucessivamente para cada novo ano, mesmo que não tenha ocorrido qualquer mudança nos quadros do **proponente**.

Se houver alteração acerca da representação capaz de afetar os dados registrados no cadastramento, ainda durante o período de validade, como, por exemplo, a mudança do Chefe do Executivo, será necessária a atualização dos dados. Somente a Unidade Cadastradora tem **habilitação** para promover a atualização, devendo o representante do proponente comparecer com a documentação comprobatória da modificação necessária. (A fim de garantir a unificação do histórico do cadastramento, bem como para zelar pela reunião de todos os documentos em um mesmo local, a orien-

tação é para que seja buscada sempre a mesma Unidade que procedeu ao cadastramento inicial.)

O mesmo cadastro poderá servir para todas as Secretarias do Município interessadas em apresentar planos de trabalho, mas não alcançará as entidades da administração indireta (autarquias, fundações etc.); ao mesmo tempo, terá efeito em relação a todos os órgãos repassadores da União e junto às instituições financeiras federais responsáveis pelos **contratos de repasse**, no âmbito de aplicação da Portaria Interministerial.

Os órgãos municipais que possuem CNPJ próprio, em princípio, podem fazer **credenciamento** e cadastramento específico, mas se não tiverem delegação de competência para celebração de **convênio** ou contrato de repasse, será exigível que o Município figure como **interveniente** na celebração do acordo.

Vale mencionar que há documentos específicos para as instituições privadas, mencionados no mesmo artigo da Portaria Interministerial, os quais não são aplicáveis aos Municípios.

A maior simplicidade para as entidades públicas em relação a essa etapa tem um grande motivo: as condições necessárias para a celebração de convênios e contratos de repasse podem ser examinadas pelas informações existentes no **Cadastro Único de Convênios (CAUC)**. O CAUC foi criado pela Instrução Normativa (IN) nº 1, de 4 de maio de 2001, e hoje encontra-se disciplinado pela IN nº 1, de 17 de outubro de 2005, ambas da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). É na realidade um subsistema desenvolvido

Capítulo II

dentro do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), disponibilizado em rede a todas as unidades do Governo Federal e, na internet, no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional.

Vale lembrar que desde a Lei de Diretrizes para Elaboração do Orçamento da União de 2009 (art. 40 da LF nº 11.678/2008), existe a alternativa de a entidade pública **proponente** se valer de outras formas de documentação idônea, como por exemplo, a manifestação formal do respectivo órgão de controle externo (TCE). A Lei de Diretrizes para Elaboração do Orçamento da União de 2010 (LF nº 12.017/2009) reafirma essa possibilidade em seu art. 41. Vale destacar, por fim, que o cadastro do Município pode ser efetuado mesmo que não exista na ocasião qualquer proposta a ser formulada pelo cadastrante. A apresentação de proposta não é uma condição para que se faça o cadastro após o **credenciamento**.

Plano de Trabalho

([arts. 21 e 22 da Portaria Interministerial nº 127/2008](#))

O **Plano de Trabalho** é a peça elaborada antes do **convênio** e tem a missão de definir uma série de questões relacionadas ao acordo, especialmente no tocante aos aspectos de execução operacional e financeira. Nos termos da Lei de Licitações e Contratos, é imprescindível sua elaboração, sendo nulo o convênio celebrado sem observar essa condição.

A Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, basicamente reitera aquilo que a Lei Federal já

previa como conteúdo mínimo para essa peça preparatória. Na dicção da Portaria será necessário que, no mínimo, o Plano de Trabalho apresente:

- ▶ *justificativa para a celebração do instrumento* — é necessário indicar a situação de fato que requer a atuação do Poder Público; por exemplo, em se tratando de uma ação voltada para a alfabetização de adultos, qual o número de adultos não alfabetizados na localidade, os problemas causados pela não alfabetização e ainda o interesse/dever do Município de erradicar ou diminuir essa situação;
- ▶ *descrição completa do **objeto** a ser executado* — deve ser detalhada a execução da atividade do convênio, a fim de permitir a avaliação inicial quanto à viabilidade e à eficiência; permanecendo na hipótese da alfabetização de adultos, será importante definir as condições dos locais de ensino, as unidades utilizadas, quantos alunos haverá em cada sala, o horário das aulas, a metodologia empregada, os critérios para escolher quem será atendido etc.;
- ▶ *descrição das **metas** a serem atingidas* — metas significam, em essência, os resultados devidamente quantificados que se pretende atingir; no exemplo utilizado, deve constar no Plano de Trabalho quantos adultos serão atendidos e quantos serão alfabetizados pelo convênio;
- ▶ *definição das **etapas** ou fases da execução* — para um bom plano é fundamental estabelecer como ele será desenvolvido ao longo do tempo; normalmente haverá a divisão das atividades e dos resul-

29

Capítulo II

tados por períodos mais curtos do que a duração de todo o **convênio**; para cada **etapa** ou **fase** espera-se um resultado específico que faz parte do resultado final do convênio; assim poderá ser determinado que cada ciclo de alfabetização deverá durar seis meses e, desse modo, as atividades serão organizadas a partir desses períodos; conforme o caso, poderá haver uma fase preparatória para capacitação dos professores ou seleção das instituições que executarão o **objeto**; tudo isso deve ser detalhado no **Plano de Trabalho**;

- ▶ *cronograma de execução do objeto* (cronograma físico) — deve ser estimado com o devido rigor o tempo necessário para cada atividade ser desenvolvida. É normal que o Plano de Trabalho organize seu cronograma levando em consideração os ciclos identificados pelas etapas de execução, mas a representação é normalmente feita por meio de uma tabela de meses, para identificar em cada mês o que estará em andamento naquele período; isso facilita o controle e o monitoramento das atividades. Se houver a fase preparatória para a alfabetização, devem ser descritas as atividades correspondentes e a sua previsão de início e fim; em relação às atividades de alfabetização, deve-se marcar os meses que vão entre o início e o fim de cada ciclo de formação de turmas, de preferência identificando o número de alunos a serem atendidos em cada etapa;
- ▶ *cronograma de desembolso* — praticamente nenhuma atividade se torna possível hoje sem o em-

prego de recursos financeiros; além de definir os recursos necessários de forma global, interessa ao convênio desde o início saber qual será o período de cada repasse e de aplicação da **contrapartida** para a conta convênio, bem como o valor correspondente a cada época; em muitos casos isso é feito mês a mês, mas o tratamento pode variar por cada convênio; não é necessário que as parcelas mensais sejam sempre no mesmo valor, a não ser que as regras específicas daquele programa exijam a realização da despesa dessa forma; nesse sentido, o Plano de Trabalho para alfabetização de adultos deve indicar a época e os valores dos repasses federais e também da contrapartida;

- ▶ *plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e da contrapartida financeira do proponente* — um ponto imprescindível para cada convênio é discriminar exatamente o que será feito com o recurso destinado àquele acordo. Por isso mesmo, é necessário identificar em primeiro lugar o valor estimado para cada despesa imaginada, como a compra de livros, as despesas com os profissionais que trabalharão em prol do convênio e cada material utilizado em sala de aula. Em essência, cumpre identificar com precisão onde os recursos serão aplicados, bem como os períodos da realização dessas despesas.

No **SICONV** existem três formulários que procuram dar conta exatamente do Plano de Trabalho. Eles se encontram junto à aba “Dados da Proposta” com os



Capítulo II

seguintes nomes: “CronoFísico”, “CronoDesembolso”, “Bens e Serviços”, “Plano de Aplicação”.

Algumas questões devem ser bem compreendidas para facilitar o fornecimento adequado das informações:

- ▶ No cronograma físico:
 - como etapas deverão ser descritos os eventos referenciais para atingimento da respectiva **meta**; é recomendável identificar-se como **etapa** aquelas realizações que tenham expressão econômica própria;
 - cada meta deve conter pelo menos uma etapa, e as informações lançadas em cada formulário (metas e etapas) deverão ser compatíveis, especialmente, quanto a prazo e valores. Assim, a soma do total dos valores atribuídos às etapas de uma meta não poderá superar o valor desta (meta).
- ▶ No cronograma de desembolso (financeiro):
 - serão informados os valores e as datas em que as parcelas do repasse e da **contrapartida** financeira serão destinadas à conta **convênio**;
 - as contrapartidas em bens e serviços, se previstas no **Plano de Trabalho**, não devem ser inseridas no cronograma de desembolso;
 - cada parcela de desembolso será associada a pelo menos uma meta. Aqui há combinações distintas que são possíveis. Uma mesma parcela pode estar relacionada a mais de uma meta, bem como uma meta pode receber várias parcelas;

- o valor da(s) parcela(s) destinada(s) a uma mesma meta nunca poderá ser superior ao valor total estabelecido para a meta correspondente.
- ▶ Bens e serviços:
 - o **proponente** deve especificar cada bem ou serviço (aqui incluindo os produtos de uma obra) a ser adquirido ou **contratado** para a execução do convênio; para qualquer convênio ou **contrato de repasse** será exigível indicar essas informações, que não ficam vinculadas apenas à hipótese em que haja contrapartida em bens e serviços, pois a finalidade dela é listar os bens e serviços que serão destinados para a realização do convênio e que representam o seu custo;
 - deverá ser informado a título de natureza da aquisição, se a aquisição do bem (ou execução do serviço/obra) será feita com recursos do convênio ou se decorrerá da contrapartida em bens e serviços; lembre-se de que por recursos financeiros devem ser compreendidos tanto os repasses federais como a contrapartida financeira, sem haver necessidade de individualizar o que será arcado pela contrapartida financeira e o que será custeado pelo repasse, afinal de contas os valores se reunirão em conta única;
 - outra informação necessária será o código de natureza da despesa, de acordo com a classificação orçamentária vigente, sendo recomendável que o preenchimento do formulário seja acompanhado por um técnico do Município com domínio sobre o tema (**orçamento público**);

Capítulo II

- serão relacionados inclusive os dados que permitem identificar o valor unitário estimado dos bens (e serviços/obras) adquiridos (**contratados**), basicamente a unidade de fornecimento, a quantidade e o preço unitário; especialmente em se tratando de obra, não será necessário decompor à exaustão os preços unitários, bastando normalmente informar a estimativa de preço para as referências principais que definem a obra; por exemplo, na construção de uma vila olímpica mencionam-se os equipamentos que serão instalados (pista de atletismo, piscina, trampolim etc.) indicando a dimensão deles (unidade e quantidade de fornecimento) e quanto custará cada m² da pista, m³ da piscina ou unidade do trampolim. O que está sublinhado, muito embora me pareça correto, deve ser revisado pela área operacional.

Preenchidas essas informações corretamente, o sistema elabora automaticamente o Plano de Aplicação.

O **Plano de Trabalho** será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa pelo órgão responsável pelo repasse. Qualquer irregularidade ou imprecisão constatadas no Plano de Trabalho será comunicada ao **proponente**, que deverá saná-la no prazo estabelecido pelo **concedente** ou **contratante**.

É fundamental que o Município desenvolva com especial cuidado o Plano de Trabalho, haja vista que servirá como principal parâmetro para avaliar a execução do **convênio** ou **contrato de repasse**. Em se tra-

tando da peça central para as atividades que serão desenvolvidas, decerto é a partir dele que serão mais bem examinados aspectos como a economicidade e a eficiência, podendo ocorrer sua rejeição exatamente por uma análise negativa nesses pontos. Aquele instrumento, quando aprovado, é que fornecerá os elementos para apreciar se houve de fato o avanço da execução das atividades, bem como os resultados parciais e finais esperados, funcionando como parâmetro para a apreciação das contas.

Em caso de desconformidade entre o planejamento e a evolução do convênio ou contrato de repasse haverá a suspensão dos repasses, exceto se houver justificativa aceitável pelo órgão concedente (**art. 43**, IV da **Portaria Interministerial**); nesse caso, deverá ocorrer a adaptação do Plano de Trabalho com a devida aprovação por parte da autoridade competente.

A Portaria Interministerial permite que o Plano de Trabalho seja apresentado depois do **cadastramento**, mesmo depois do envio da proposta, o que visa permitir aos Municípios maior capacidade de impulsionar suas atividades de modo gradual. Sabendo-se que em muitos casos o Plano de Trabalho é uma peça que requer um grande amadurecimento das ideias em torno da atividade, considerou-se que o Município não deve ficar totalmente paralisado aguardando essa definição para só depois buscar a parceria com a União. Excepcionalmente, porém, o programa federal poderá exigir que essa peça seja produzida desde o início, inclusive para propiciar comparação mais clara dentro de um processo seletivo.

Capítulo II

Em qualquer caso, é impreterível que antes da celebração do **convênio** ou do **contrato de repasse** o **Plano de Trabalho** esteja pronto e aprovado. Mesmo ao longo da vigência do acordo, será possível ocorrer a modificação daquela peça, a fim de promover os ajustes necessários. É importante frisar que a alteração só ocorrerá se submetida e aprovada previamente pela autoridade competente, com a devida justificativa, passando a integrar uma nova versão do Plano de Trabalho.

O Plano de Trabalho nas decisões do TCU

Dada a extrema importância do Plano de Trabalho para os convênios, citamos a seguir algumas decisões ilustrativas do entendimento do TCU sobre o tema:

- ▶ **Acórdão nº 1.933/2007 — Plenário**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=1&doc=2&dpp=20&p=0>
- ▶ **Acórdão nº 2663-2007 — 1ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=2&doc=1&dpp=20&p=0>
- ▶ **Acórdão nº 46/2004 — 1ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=3>
- ▶ **Acórdão nº 299/2008 — 2ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=4>
- ▶ **Acórdão nº 689/2008 — 2ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=5>

- ▶ **Acórdão nº 923/2008 — 2ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=6&doc=1&dpp=20&p=0>
- ▶ **Acórdão nº 510/2008 — 2ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=7&doc=1&dpp=20&p=0>
- ▶ **Acórdão nº 2.542/2007 — Plenário**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=8&doc=1&dpp=20&p=0>
- ▶ **Acórdão nº 861/2007-1ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=9>

Projeto Básico e Termo de Referência (art. 23 da Portaria Interministerial nº 127/2008)

Conforme o **objeto** do convênio ou contrato de repasse, será necessária a elaboração do **Projeto Básico** ou do **Termo de Referência**. O primeiro se aplica mais às obras e aos serviços de engenharia; o segundo, aos serviços e compras em geral.

Ambas as peças destinam-se a assegurar uma maior precisão no tocante às atividades que serão desenvolvidas.

Nos termos empregados pela Portaria Interministerial nº 127/2008, o Projeto Básico representa o “conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o ade-

Capítulo II

quando tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra ou serviço de engenharia e a definição dos métodos e do prazo de execução”.

Essa definição é praticamente a mesma encontrada na Resolução do CONFEA que trata do assunto (nº 361/91). Na concepção tradicional, o **Projeto Básico** é uma peça de engenharia e consiste na descrição de uma obra ou serviço de engenharia, definindo cronologicamente suas etapas e fases e vários detalhes técnicos acerca da forma de execução.

Entre as principais características esperadas se encontram:

- ▶ desenvolvimento da alternativa escolhida como sendo viável, técnica, econômica e ambientalmente, e que atenda aos critérios de conveniência de seu proprietário e da sociedade;
- ▶ fornecer uma visão global da obra e identificar seus elementos constituintes de forma precisa;
- ▶ especificar o desempenho esperado da obra;
- ▶ adotar soluções técnicas, quer para conjunto, quer para suas partes, devendo ser suportadas por memórias de cálculo e de acordo com critérios de projeto preestabelecidos de modo a evitar e/ou minimizar reformulações e/ou ajustes acentuados, durante sua **fase** de execução;
- ▶ identificar e especificar, sem omissões, os tipos de serviços a executar, os materiais e equipamentos a incorporar à obra;
- ▶ definir as quantidades e os custos de serviços e fornecimentos com precisão compatível com o

tipo e porte da obra, de tal forma a ensejar a determinação do custo global da obra com precisão de mais ou menos 15% (quinze por cento);

- ▶ fornecer subsídios suficientes para a montagem do plano de gestão da obra;
- ▶ considerar, para uma boa execução, métodos construtivos compatíveis e adequados ao porte da obra;
- ▶ detalhar os programas ambientais, compativelmente com o porte da obra, de modo a assegurar sua implantação de forma harmônica com os interesses regionais.

Já o **Termo de Referência** é o documento elaborado quando o **objeto** do **convênio**, ou do **contrato de repasse**, envolver aquisição de bens ou prestação de serviços. Segundo a Portaria Interministerial, deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto.

O Projeto Básico ou o Termo de Referência poderão ser dispensados no caso de **padronização** do objeto, desde que em despacho fundamentado pela autoridade competente. Isso ocorrerá porque as definições técnicas necessárias sobre o objeto já estarão preestabelecidas pelo órgão ou entidade **concedentes**.

Com a Portaria Interministerial, a regra geral passa a ser que a apresentação do Projeto Básico ou

Capítulo II

do **Termo de Referência** se dê após a assinatura do **convênio** (ou **contrato de repasse**) e antes da liberação da primeira parcela. Conforme o caso, porém, o órgão ou entidade **concedentes** poderão exigí-lo juntamente com o **Plano de Trabalho**, nos termos especificados no programa federal de interesse do Município.

É interessante destacar que também poderá ser previsto que uma primeira parcela a ser repassada corresponda à elaboração do Projeto Básico ou do Termo de Referência. Nesse sentido, evidentemente, tal parcela será liberada antes da apresentação daquela peça.

O Projeto Básico nas decisões do TCU

Em relação ao tema, são ilustrativas do entendimento do TCU as seguintes decisões:

- ▶ **Acórdão nº 1.387/2006 — Plenário**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=10&doc=1&dpp=20&p=0>
- ▶ **Acórdão nº 2.206/2008 — Plenário**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=11&doc=1&dpp=20&p=0>
- ▶ **Acórdão nº 727/2003 — Plenário**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=12>
- ▶ **Acórdão nº 1.757/2008 — Plenário**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=13&doc=1&dpp=20&p=0>

Celebração de convênios e contratos de repasse

35

Condições gerais

(art. 24 da **Portaria Interministerial nº 127/2008**)

Para todo e qualquer convênio ou contrato de repasse a celebrar com a União, os Municípios precisarão observar determinadas condições gerais.

A Portaria Interministerial nº 127/2008 fixou algumas, ao mesmo tempo que incorporou outras já previstas na legislação federal. No seu art. 24 são exigidos os seguintes aspectos:

- ▶ a demonstração de instituição, previsão e efetiva arrecadação dos impostos de competência constitucional do ente federativo comprovado por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do último bimestre do exercício encerrado ou do Balanço Geral, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 101, de 2000;
- ▶ o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), exigido de acordo com o Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001;
- ▶ a comprovação do recolhimento de tributos, contribuições, inclusive as devidas à Seguridade Social, multas e demais encargos fiscais devidos à Fazenda Pública Federal;
- ▶ a inexistência de pendências pecuniárias registradas no **CADIN**, de acordo com o art. 6 da Lei nº 10.522, de 2002;
- ▶ a comprovação de regularidade quanto ao depósito das parcelas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS);

Capítulo II

- ▶ a inexistência de pendências ou irregularidades nas prestações de contas no SIAFI e no **SICONV** de recursos anteriormente recebidos da União, conforme dispõe o art. 84 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal;
- ▶ o pagamento de empréstimos e financiamentos à União, como previsto no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000;
- ▶ a aplicação dos limites mínimos de recursos nas áreas de Saúde e Educação, comprovada por meio do RREO do último bimestre do exercício encerrado ou no Balanço Geral;
- ▶ a 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, mediante o Relatório de Gestão Fiscal;
- ▶ a publicação do Relatório de Gestão Fiscal de que tratam os arts. 54 e 55 da Lei Complementar nº 101, de 2000;
- ▶ o encaminhamento das contas anuais, conforme o art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000;
- ▶ a publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária de que trata o disposto no art. 52 da Lei Complementar nº 101, de 2000;
- ▶ a apresentação de suas contas à Secretaria do Tesouro Nacional ou entidade preposta nos prazos referidos no art. 51, §1º, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, observado o que dispõe o art. 50 da referida lei.

É sempre oportuno lembrar que o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 788/2006 — Plenário, deliberou no sentido de que a ausência de comprovação das exigências impostas pela Lei Complementar nº 101/2000, impede a celebração de **convênios**.

Faça-se notar que o Município não precisará demonstrar individualmente cada um desses requisitos em cada proposta apresentada ou mesmo por ocasião da assinatura do convênio ou do **contrato de repasse**. A verificação será feita por meio de consulta ao **Cadastro Único de Convenentes (CAUC)**, observadas as normas específicas que o disciplinam.

Por isso mesmo, há a necessidade de o Município manter atualizados os dados no CAUC, sob pena de inviabilizar-se a celebração do convênio, ao impedir o exame das condições acima indicadas. O texto da Portaria Interministerial nº 127/2008 chegou a contemplar a possibilidade de celebração de convênios ou de contratos de repasse enquanto uma determinada condição não se verificasse, estabelecendo nessa hipótese o efeito suspensivo; significava dizer que a relação jurídica existiria, mas não poderia surtir efeito. O repasse mesmo não ocorreria enquanto não se observasse o preenchimento da condição que ficou pendente. Todavia, no tocante às questões exigidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, essa alternativa não mais existe diante do tratamento conferido ao tema pela Lei nº 11.945/2009. Em seu art. 10, define-se que a demonstração de regularidade exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 25, § 1º, inciso IV) deve ocorrer no momento da celebração dos convênios ou

Capítulo II

dos **contratos de repasse**, bem como dos respectivos aditivos.

Podem existir, no entanto, pendências de outra natureza (como a comprovação de plenos poderes sobre um imóvel). Para essas hipóteses, cabe destacar que, de acordo com a redação conferida pela Portaria Interministerial nº 268/2009, poderá ser prorrogado, por iguais períodos, o prazo fixado no instrumento para o cumprimento da condição que suspende a eficácia do acordo, nos termos de ato regulamentar do Ministro de Estado da Pasta respectiva ou autoridade máxima da entidade **concedente** ou **contratante**, desde que feitas às adequações no **Plano de Trabalho** e apresentadas as justificativas. No caso do não cumprimento da condição, deverá ser o **convênio** ou contrato extinto.

A **Portaria Interministerial nº 127/2008** trata, ainda, de duas situações que serão aplicáveis conforme o **objeto** do acordo. E podem consubstanciar uma hipótese de celebração com **condição suspensiva**.

Quando o convênio ou contrato de repasse envolver obras, instalações ou serviços que exijam o licenciamento ambiental, sua celebração dependerá da licença ambiental prévia na forma disciplinada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Faça-se notar que a licença prévia é a primeira das licenças e será suficiente para a assinatura do acordo, exceto diante de norma mais específica relacionada ao programa no qual se dará o repasse do recurso.

Por seu turno, quando o convênio ou o contrato de repasse tiverem por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel, será necessária a comprovação

do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente.

Ciente de que o registro fundiário é uma questão que não se encontra plenamente efetivada no Brasil e diante da possibilidade de haver outras garantias acerca da destinação do imóvel para o objeto do convênio ou contrato de repasse, a Portaria Interministerial trabalha com outras hipóteses, em geral atreladas a uma situação que permita antever a garantia de uso pelo prazo mínimo de vinte anos do imóvel, indicando no **art. 25**, § 1º quais serão as alternativas admitidas.

Lembre-se, de uma forma geral, que os programas federais podem ter outras condições específicas a serem atendidas, o que deve ser divulgado pelo órgão responsável pelo repasse e conhecido pelo Município.

Contrapartida

(**art. 20** da Portaria Interministerial nº 127/2008)

A Lei de Responsabilidade Fiscal indica que a regra será a exigência de prestação de **contrapartida** por parte da entidade que receberá a transferência voluntária. A contrapartida deve ser entendida como o esforço estimável do ponto de vista econômico e que haverá de ser feito pela entidade **conveniente** ou contratada.

Parte-se da premissa de que, além de executar o objeto do convênio ou contrato de repasse, cumprirá ao partícipe comprometer-se também com a viabilidade econômica da ação. Uma consulta à **Lei de Diretrizes Orçamentárias** da União revela, porém, que

Capítulo II

normalmente o dispêndio econômico da União será bem maior do que o dos Municípios.

A propósito, no âmbito federal, tem se conferido à **Lei de Diretrizes Orçamentárias** a função de estabelecer algumas definições sobre o que poderá ser cobrado e aceito em relação à contribuição a ser prestada pelos **convenentes** ou **contratados**. Costumam ser fixadas faixas percentuais, e, dentro desse parâmetro, o termo de **convênio** (ou de **contrato de repasse**) estabelecerá em definitivo a alíquota que incidirá sobre o valor total do **objeto**.

Com efeito, em cada lei anual que estabelece as diretrizes para o Orçamento da União Federal (**LDO**) consta seção de artigos a definir para a **contrapartida** algumas regras gerais vigentes para cada exercício financeiro no âmbito da transferência voluntária. Para o ano de 2008, devem ser consultados os arts. 43 a 51 da Lei Federal nº 11.514, de 13 de agosto de 2007. Para o ano de 2009, é a Lei Federal nº 11.768, de 14 de agosto de 2008, que servirá de referência em seus artigos 40 a 47. O quadro a seguir sintetiza as normas mencionadas:

38

Classificação do município	Lei Nº 11.514/2007 — Lei de Diretrizes Orçamentárias De 2008	Lei 11.768/2008 — Lei de Diretrizes Orçamentárias De 2009
Municípios com até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.	De 3% (três por cento) a 5% (cinco por cento).	De 2% (dois por cento) a 4% (quatro por cento).
Municípios acima de 50.000 (cinquenta mil) habitantes localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), nas áreas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e na Região Centro-Oeste.	De 5% (cinco por cento) a 10% (dez por cento).	De 4% (quatro por cento) a 8% (oito por cento).
Para os demais Municípios.	De 10% (dez por cento) a 40% (quarenta por cento).	De 8% (oito por cento) a 40% (quarenta por cento).
Estados e do Distrito Federal se localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), nas áreas da SUDENE e da SUDAM e na Região Centro-Oeste.	De 10% (dez por cento) a 20% (vinte por cento).	De 10% (dez por cento) a 20% (vinte por cento).
Para os demais Estados.	De 20% (vinte por cento) a 40% (quarenta por cento).	De 20% (vinte por cento) a 40% (quarenta por cento).

Capítulo II

Os percentuais acima mencionados serão calculados em relação ao valor total do **convênio** ou **contrato de repasse** e não sobre o valor do repasse feito pela União. O valor total do convênio corresponde ao custo da execução do convênio e engloba a soma do repasse com a **contrapartida** total (financeira e em bens e serviços, quando houver). É esta a dicção do **art. 20** da **Portaria Interministerial nº 127/2008** e do art. 40, § 1º da **Lei de Diretrizes Orçamentárias** (Lei nº 11.768/2008). O Município precisa, portanto, ter clareza quanto ao custo total da atividade a ser desenvolvida para o alcance dos objetivos previstos no convênio, e a partir disso calculará sua participação econômica.

A título geral e de forma mais permanente, a Portaria Interministerial nº 127/2008 admite que a contrapartida possa ser prestada em dinheiro, bens ou serviços (art. 20 e §§). Nesses dois últimos casos (bens ou serviços), ao Município será permitido fornecer, por exemplo, o conjunto de móveis ou equipamentos de informática necessários para promover um programa de inclusão digital, ou ainda providenciar os cursos de capacitação por meio de servidores próprios ou de terceiros **contratados** com recursos próprios.

Por ser excepcional, a aceitação da contrapartida em bens ou serviços deverá ser fundamentada pelo **concedente** ou **contratante**, além de ser economicamente mensurável. Por isso mesmo, precisará constar do termo de convênio ou de contrato de repasse a cláusula que indique a forma de aferição do valor correspondente:

- ▶ em conformidade com os valores praticados no mercado; ou

- ▶ em caso de objetos padronizados, com parâmetros previamente estabelecidos.

Vale notar que os programas que admitem contrapartida em bens e serviços costumam fixar limite quanto à sua aceitabilidade, definindo o percentual máximo que pode chegar dentro do total da contrapartida.

Quando o desembolso for em dinheiro — situação que certamente será a mais frequente —, a quantia correspondente deverá então ser inicialmente depositada na conta bancária específica do convênio ou do contrato de repasse, em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso. Não será reconhecido como contrapartida o valor gasto diretamente pelo Município para a execução do convênio ou contrato de repasse sem passar pela “conta convênio”.

A não aplicação da contrapartida nos moldes definidos no **Plano de Trabalho** enseja o desequilíbrio econômico da participação de cada entidade no cumprimento do **objeto**. De acordo com posição já manifestada pelo Tribunal de Contas da União, “ainda que haja sido executado o objeto acordado, sujeita-o à devolução de montante equivalente ao percentual dos recursos que deveriam ter sido aplicados”.

Também será importante as autoridades locais consultarem sua legislação, a fim de avaliar a possibilidade de utilizar os seus bens nos moldes a serem estabelecidos no convênio ou contrato de repasse.

Por ser tão importante para a análise do convênio ou do contrato de repasse, a contrapartida precisa estar

Capítulo II

identificada desde a formulação da **Proposta de Trabalho** e poderá ser mais bem definida até o momento da celebração do acordo.

Cabe remarcar que cada programa federal detém autonomia para lidar com a aceitabilidade da **contrapartida** em bens ou serviços. Por isso, é fundamental que o Município verifique as condições estabelecidas para execução do programa, a fim de saber como a questão foi tratada.

Na descrição de cada programa na área de Acesso Livre no Portal dos Convênios consta a aba “Regras da Contrapartida” com os parâmetros adotados para a definição da prestação econômica mínima a cargo do **convenente**, ficando anotadas ali as duas informações fundamentais para conhecer esse aspecto do programa:

- ▶ o percentual mínimo a que deve corresponder a contrapartida, percentual esse aplicável sobre o valor global do **convênio** (e não sobre o valor de repasse do Orçamento da União);
- ▶ a aceitabilidade da contrapartida em bens e serviços (e o respectivo percentual dessa modalidade sobre o valor da contrapartida).

A Contrapartida nas Decisões do TCU

Em relação ao tema são ilustrativas do entendimento do TCU as seguintes decisões:

- ▶ **Acórdão nº 1.834/2008 — 2ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=14&doc=1&dpp=20&p=0>

- ▶ **Acórdão nº 3.097/2007 — 2ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=15>
- ▶ **Acórdão nº 2.024/2008 — 2ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=16&doc=1&dpp=20&p=0>
- ▶ **Acórdão nº 3.128/2007 — 1ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=17&doc=1&dpp=20&p=0>
- ▶ **DC-0024/2002 — Plenário**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=18>

Empenho

(art. 24, § 3º da **Portaria Interministerial nº 127/2008**)

De acordo com a Lei Federal nº 4.320/64, é nula a realização de despesa sem prévio **empenho** (art. 60). Na realidade, nenhuma entidade administrativa brasileira pode sequer celebrar acordo capaz de criar encargo econômico a ser quitado em dinheiro sem realizar o empenho correspondente.

É essencial, portanto, que antes mesmo da assinatura do termo de convênio ou do **contrato de repasse** exista a reserva dos valores junto à dotação orçamentária adequada para cobrir os repasses a serem feitos para a conta do convênio. Como é de amplo conhecimento, as despesas públicas devem ser previstas no orçamento e enquadradas de acordo com sua natureza, conforme a lista estabelecida pela legislação aplicável.

Do ponto de vista formal, o empenho se realiza pela chamada nota de empenho, que recebe numeração

40

Capítulo II

própria e normalmente é emitida pelo órgão público encarregado do processamento final da despesa e da realização do pagamento.

A finalidade mais específica da nota de **empenho** é a de vincular o montante previsto à destinação nela contemplada; por consequência, a fim de atualizar a execução orçamentária, será deduzido o valor da nota em relação ao saldo da respectiva dotação, tendo em vista seu comprometimento a despesa concreta e determinada. À nota de empenho cumprirá ainda mencionar o nome do credor e a razão da despesa.

Trata-se, portanto, de condição elementar para o controle da execução do orçamento e, em última análise, para assegurar uma regra cardeal do nosso Direito Financeiro: aquela que veda a assunção de encargos financeiros sem prévia dotação orçamentária (art. 167, II, da CRFB).

A **Portaria Interministerial nº 127/2008** é categórica no tocante à observância dessa condição pelo órgão ou entidade **concedente**, mas também o Município precisará proceder da mesma forma em relação ao seu orçamento, se lhe competir a aplicação de recursos municipais em dinheiro (**contrapartida** financeira) para a execução do **convênio** ou **contrato de repasse**. Em verdade, esse será o modo convencional de comprovar a existência de previsão de contrapartida na sua lei orçamentária, como requer a **Lei de Diretrizes Orçamentárias**.

Cabe ressaltar que o empenho se dá para as despesas a serem realizadas para o exercício financeiro (ano) em curso. Caso haja despesa prevista para o exercício seguinte, o empenho dar-se-á no início do ano.

Por essa lógica, qualquer aditivo que represente incorporação de valores àqueles já previstos no termo original, também precisará ser precedido do respectivo empenho.

Formalização do instrumento

(arts. 29 e 30 da Portaria Interministerial nº 127/2008)

Tanto o convênio quanto o contrato de repasse são instrumentos que precisam ser revestidos de certa formalidade. A começar pela confecção de termos próprios, nos quais devem constar as cláusulas que definem as regras mais específicas em relação àquele acordo de vontades.

Na realidade, essa é uma situação comum às relações estabelecidas pelas entidades administrativas, tendo em vista a necessidade de permitir o exercício de controle mais intenso sobre as decisões dos administradores públicos.

Essa visão recorrente se traduz na seguinte lição: “No Direito Administrativo, o aspecto formal do ato é de muito maior relevância do que no direito privado, já que a obediência à forma (no sentido estrito) e ao procedimento constitui garantia jurídica ao administrado e para a própria Administração; é pelo respeito à forma que se possibilita o controle do ato administrativo, quer pelos seus destinatários, quer pela própria Administração, quer pelos demais Poderes do Estado.”⁵

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 193.

Capítulo II

A **Portaria Interministerial nº 127/2008** exige inclusive um preâmbulo com a numeração sequencial no **SICONV**, a qualificação completa dos **partícipes** e a respectiva finalidade.

Aquele ato normativo vai além dessa questão meramente formal e passa a tratar da própria substância do acordo para identificar, digamos assim, seu conteúdo mínimo. Por isso define um conjunto de cláusulas obrigatórias, em seu **art. 30**, a fim de assegurar que fiquem claramente estabelecidos os seguintes aspectos:

- ▶ “o **objeto** e seus elementos característicos, em consonância com o **Plano de Trabalho**, que integrará o termo celebrado independentemente de transcrição”; o objeto, na verdade, coincide com a atividade em torno da qual se reúnem os partícipes, o Plano de Trabalho cria vínculo entre os partícipes, ainda que não reproduzido no instrumento do **convênio**;
- ▶ “as obrigações de cada um dos partícipes”, quando serão indicadas as tarefas assumidas por cada um para a realização do objeto;
- ▶ a **contrapartida**, que é a participação econômica da entidade **conveniente** ou contratada para a execução do objeto, podendo ser financeira ou por meio de bens e serviços, desde que economicamente mensurável; o instrumento deverá ainda especificar a forma de aferição do valor da contrapartida em bens ou serviços, quando esta for prevista;
- ▶ “as obrigações do **interveniente**, quando houver”; cabe consignar que o interveniente poderá ter atribuições em nome próprio;

- ▶ “a vigência, fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas”; o convênio ou o **contrato de repasse**, mesmo sendo um acordo de cooperação, deve ser estabelecido com prazo determinado. É possível o pedido de prorrogação por parte do conveniente, desde que seja feito com antecedência mínima de 30 dias do término de sua vigência, sendo vedada a prorrogação após a extinção do convênio ou contrato de repasse. Essa prorrogação será formalizada por meio de **termo aditivo**;
- ▶ “a obrigação de o **concedente** ou o **contratante** prorrogarem ‘de ofício’ a vigência do instrumento antes do seu término, quando der causa a atraso na liberação dos recursos, limitada a prorrogação ao exato período do atraso verificado”; este caso prescinde de parecer jurídico do concedente e não requer a formalização através de termo aditivo;
- ▶ “a prerrogativa de o órgão ou entidade transferidor dos recursos financeiros assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação ou da ocorrência de fato relevante, de modo a evitar sua descontinuidade”; como se pode perceber, contempla-se aqui uma solução alternativa para a execução das atividades; o uso dessa prerrogativa ocorrerá a partir da constatação de que o convênio corre o risco de sofrer uma solução de continuidade, em prejuízo do erário ou mesmo do atendimento do interesse público;
- ▶ “a classificação orçamentária da despesa, mencionando-se o número e a data da Nota de **Empenho**

42

Capítulo II

ou Nota de Movimentação de Crédito e declaração de que, em termos aditivos, indicar-se-ão os créditos e **empenhos** para sua cobertura, de cada parcela da despesa a ser transferida em exercício futuro”; certamente as indicações corresponderão ao exercício em curso, mesmo em caso de ajuste plurianual;

- ▶ “o cronograma de desembolso conforme o **Plano de Trabalho**, incluindo os recursos da **contrapartida** pactuada, quando houver”; o cronograma de desembolso estabelece qual será o período de cada repasse e de aplicação da contrapartida, bem como o valor correspondente a cada época;
- ▶ “a obrigatoriedade de o **conveniente** ou **contratado** manter atualizado no **SICONV** as informações e os documentos exigidos pela Portaria Interministerial relacionados à execução do acordo”; busca-se, com isso, permitir o controle sobre os atos praticados pela Administração Pública; na medida em que a execução do acordo envolve o emprego de recursos públicos, deve ser dada especial atenção ao seu destino e a sua regular aplicação; lembre-se aqui que, ressalvada a hipótese de microfilmagem, o dever de guarda dos documentos perdura até dez anos após o julgamento das contas dos responsáveis pelo Tribunal de Contas da União;
- ▶ “a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos na Portaria Interministerial”, tais como a devolução de rendimentos de aplicações financeiras não utilizadas e devolução de eventual saldo de recursos federais, apurado na execução do **objeto**;

- ▶ “a informação de que os recursos para atender às despesas em exercícios futuros, no caso de investimento, estão consignados no **Plano Plurianual** ou em prévia lei que os autorize”, no caso de órgão ou entidade pública;
- ▶ “a obrigação do conveniente de manter e movimentar os recursos na conta bancária específica do **convênio** ou **contrato de repasse** em instituição financeira controlada pela União, quando não integrante da conta única do Governo Federal”; dessa forma, há necessidade de uma conta bancária específica para o convênio ou contrato de repasse (conta convênio), devendo os pagamentos feitos a fornecedores se realizarem por transferência bancária;
- ▶ “a definição, se for o caso, do direito de propriedade dos bens remanescentes na data da conclusão ou extinção do instrumento, que, em razão deste, tenham sido adquiridos, produzidos, transformados ou construídos”; é necessário contemplar a destinação dos equipamentos, utensílios e demais materiais permanentes quando encerradas as atividades que justificaram sua aquisição, se permanecerem com valor autônomo e com possibilidade de aproveitamento para outras finalidades;
- ▶ “a indicação de órgãos ou entidades para que o **concedente** ou **contratante** realize o acompanhamento da execução física do objeto, podendo, inclusive, indicar os recursos humanos e tecnológicos a serem empregados na atividade, ou, se for o caso, a indicação da participação de órgãos ou

43

Capítulo II

entidades previstos no § 2º do art. 53”; é necessário, portanto, que o próprio termo de **convênio** ou de **contrato de repasse** deixe explícita qual será a forma de fiscalização da execução do **objeto**, o que poderá ser feito de modo direto pelo **concedente** ou então por meio de terceiros definidos pela entidade repassadora;

- ▶ “o livre acesso dos servidores dos órgãos ou entidades públicas concedentes ou **contratantes** e os do controle interno do Poder Executivo Federal, bem como do Tribunal de Contas da União, aos processos, documentos, informações referentes aos instrumentos de transferências regulamentados pela Portaria, bem como aos locais de execução do objeto”; cuida-se aqui de assegurar o pleno exercício do controle na utilização de verbas públicas;
- ▶ cláusula prevendo o “livre acesso dos servidores dos órgãos ou entidades públicas concedentes ou contratantes, bem como dos órgãos de controle, aos documentos e registros contábeis das empresas contratadas”; sem esta previsão o sigilo da documentação contábil dos **convenientes** dificultaria a fiscalização;
- ▶ “a faculdade dos **partícipes** manifestarem o desinteresse ou desistência em relação ao convênio, a qualquer tempo, ainda que durante o prazo de vigência”; dessa forma, o convênio ou contrato de repasse poderá ser denunciado a qualquer tempo, sendo certo que permanecerão as obrigações e os benefícios decorrentes do tempo em que o partícipe

- fazia parte do acordo; importa destacar que não é possível a previsão de cláusula obrigatória de permanência ou que imponha alguma forma de sanção aos partícipes que optarem por denunciar a avença;
- ▶ “a previsão de extinção obrigatória do instrumento em caso de o **Projeto Básico** não ter sido aprovado ou apresentado no prazo estabelecido, quando for o caso”; é possível que o concedente estabeleça um prazo para que o conveniente possa sanar determinados vícios do Projeto Básico ou do **Termo de Referência**, assim sendo, caso este prazo não seja respeitado, o convênio ou contrato de repasse também será extinto;
 - ▶ “indicação do foro para dirimir os questionamentos concernentes à execução dos convênios, contratos ou instrumentos congêneres”; nos casos dos partícipes ou contratantes da esfera federal, administração direta ou indireta, deve-se fazer previsão mencionando a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa com a participação da Advocacia-Geral da União;
 - ▶ “a sujeição do convênio ou contrato de repasse e de sua execução às normas do **Decreto nº 6.170**, de 25 de julho de 2007, bem como do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986” (que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional), e da própria Portaria Interministerial”; trata-se aqui de exigir que o instrumento torne explícito o marco regulatório incidente sobre o acordo;
 - ▶ “a previsão de, na ocorrência de cancelamento de Restos a Pagar, que o quantitativo possa ser redu-

44

Capítulo II

zido até a **etapa** que apresente funcionalidade”; neste contexto, cumpre informar que “Restos a Pagar” é a expressão técnica utilizada para designar as despesas empenhadas mas não pagas até o encerramento do exercício financeiro, as quais normalmente ficarão disponíveis para o exercício seguinte. Todavia, ocorrendo o cancelamento quanto à disponibilidade daqueles recursos, deverá ser feita a redução proporcional sobre os quantitativos projetados para o **convênio** ou o **contrato de repasse**; a Portaria Interministerial exige que essa readequação não perca de vista a funcionalidade, primando para que não haja comprometimento da eficiência na aplicação dos recursos;

- ▶ “o bloqueio de recursos na conta corrente vinculada, quando se tratar de contrato de repasse e a **contrapartida**, bem como a forma de liberação dos recursos ou desbloqueio, quando se tratar de contrato de repasse”; vale lembrar que deverá ser criada conta específica para recebimento dos recursos, cuja movimentação será diretamente controlada pelo **SICONV**;
- ▶ “a obrigação de prestar contas dos recursos recebidos no SICONV”; e o prazo, que será estabelecido através de ato normativo próprio do **concedente** ou **contratante**; a prestação de contas é **objeto** de especial preocupação, na medida em que representa o momento especialmente voltado para demonstrar a devida aplicação dos recursos; segundo entendimento recorrente dos órgãos de controle, caberá ao **conveniente** o **ônus da prova**

sobre a boa e regular aplicação dos recursos públicos;

- ▶ “a responsabilidade solidária dos entes consorciados, nos instrumentos que envolvam **consórcio público**”, regido pela Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007; vale sublinhar aqui que a Portaria Interministerial trata a responsabilidade como solidária — e não meramente subsidiária —, podendo qualquer consorciado responder por todas as atribuições assumidas perante o convênio ou contrato de repasse.

É oportuno esclarecer que o termo de convênio será gerado pelo órgão ou entidade federal. Após assinado, será registrado no SICONV também por iniciativa do concedente.

Publicidade

(**arts. 33 a 36 da Portaria Interministerial nº 127/2008**)

É a Constituição da República quem estabelece a aplicação do princípio da publicidade à Administração Pública brasileira. A compreensão em torno desse princípio é a de que, em condições normais, deve ser assegurado o acesso a informações sobre a atividade administrativa a todos os interessados. O direito à informação junto aos órgãos públicos é inclusive tratado como uma garantia fundamental, cabendo excepcioná-la nos casos de risco à segurança da sociedade ou do Estado.

De acordo com renomado autor, “consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência

Capítulo II

em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida”.⁶

O Portal dos Convênios é certamente uma ferramenta importante no sentido exatamente de facilitar o acesso aos dados relacionados à destinação das verbas federais repassadas por transferência voluntária. Como determina a **Portaria Interministerial nº 127/2008**, qualquer interessado terá acesso a esse banco de informações.

Essa facilitação não vem, no entanto, para suprimir as formas consagradas de divulgação dos atos públicos.

Como é de amplo conhecimento, uma das aplicações práticas do princípio publicidade se dá com a regra da publicação dos atos administrativos no veículo oficial de publicação das decisões administrativas e das leis. Trata-se de uma condição de eficácia desses atos. A opção aqui é muito clara: fortalecer os meios de controle, permitindo que somente após a divulgação de uma nova relação estabelecida pela Administração Pública seja possível a produção de seus efeitos.

Essa condição é preservada pela Portaria Interministerial e nem poderia ser diferente, em face da regra geral contemplada no art. 61, parágrafo único, da Lei de Licitações e Contratos, que certamente se estende

aos **convênios** e **contratos de repasse**. É importante destacar que, para o âmbito federal, a Portaria Interministerial diminuiu o prazo para ocorrência dessa publicação, passando a ser de 20 dias contados da data da celebração do acordo.

A Portaria Interministerial deixa claro, portanto, a extensão aos convênios e aos contratos de repasse da condição geral prevista para os contratos segundo a qual esses instrumentos somente poderão surtir efeito após a publicação do extrato correspondente. Exige-se, em verdade, uma publicação resumida sobre os principais pontos que identificam o acordo, normalmente revelando os **partícipes**, o **objeto**, o número dado ao termo, a data de assinatura, o prazo de vigência e o valor do repasse. A União deve publicar o extrato em seu Diário Oficial.

O repasse de verba, portanto, entre tantos outros atos decorrentes do acordo, somente será iniciado após a publicação do extrato.

De forma complementar, a Portaria Interministerial estabelece a publicidade no Portal dos Convênios dos atos de celebração, alteração, liberação de recursos, acompanhamento da execução e a prestação de contas dos convênios e dos contratos de repasse. É importante saber que um ato somente pode ser praticado se aquele imediatamente anterior já estiver lançado no Portal dos Convênios.

Cumpra aqui também destacar que o Município tem o dever de divulgar seus atos e acordos. Nesse sentido, será necessário que ele igualmente promova a publicação pela forma indicada na legislação local para

46

⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 96.

Capítulo II

a divulgação de seus atos, o que normalmente é definido na própria Lei Orgânica.

Se a Lei de Licitações e Contratos já assinalava o dever de a entidade repassadora de recursos dar ciência ao respectivo Poder Legislativo, a Portaria Interministerial deixa claro que o próprio órgão ou entidade federal deverá notificar a Câmara Municipal, tanto no tocante à celebração do acordo quanto à realização dos repasses. No que tange ao prazo para a comunicação da celebração do ajuste, este será de dez dias, sendo facultada a utilização de meio eletrônico. Já a comunicação da liberação de recursos deve ocorrer em dois dias úteis, consolidando-se o estipulado na Lei Federal nº 9.452/97.

A Portaria Interministerial assinala outras duas situações novas no tocante à publicidade do **convênio** e do **contrato de repasse**.

Em primeiro lugar, trata-se do dever de os **convenientes** ou **contratados** informarem sobre a celebração do acordo ao conselho local organizado pelo próprio Município e relacionado ao **objeto** do acordo de cooperação. A intenção aqui é que haja uma comunicação institucional ao órgão formado com a participação da sociedade civil, de modo a potencializar o conhecimento efetivo sobre o acordo.

Em segundo lugar, resta a previsão de que os convenientes ou contratados deverão disponibilizar a consulta ao extrato do convênio ou outro instrumento utilizado, por meio da internet ou, na sua falta, em sua sede, em local de fácil visibilidade. Essa disponibilização do extrato na internet poderá ser suprida com a inserção

de *link* na página oficial do órgão ou da entidade conveniente ou contratada que possibilite acesso direto ao Portal dos Convênios.

O extrato deverá conter, pelo menos, o objeto, a finalidade, os valores e as datas de liberação e detalhamento da aplicação dos recursos, bem como as contratações realizadas para a execução do objeto pactuado.

47

[↶ Ir para Introdução](#)[↶ Ir para Capítulo I](#)[↶ Voltar para início do Capítulo II](#)[▶ Ir para Capítulo III](#)[▶ Ir para Capítulo IV](#)[▶ Ir para Glossário](#)[▶ Ir para Decreto nº 6.170/2007](#)[▶ Ir para Portaria nº 127/2008](#)[▶ Ir para Portaria nº 165/2008](#)[▶ Ir para Portaria nº 342/2008](#)

Capítulo III — Da execução à extinção dos convênios e dos contratos de repasse

48

Condições gerais de execução (art. 39 da Portaria Interministerial nº 127/2008)

Na medida em que os **convênios** e os **contratos de repasse** são acordos de vontade baseados em normas vigentes, é preciso que sua execução observe tanto as cláusulas previstas no instrumento que celebra o acordo quanto o conjunto de normas que regem essas relações.

Por isso, é fundamental conhecer as vedações gerais aplicáveis à execução do convênio e do contrato de repasse.

Acima de tudo é evidente que o convênio ou contrato de repasse precisa manter a integridade do **objeto**. A mudança profunda no objeto pactuado representaria na verdade uma nova relação jurídica, que deveria ser precedida de toda a **fase** preparatória apontada acima. É admissível, entretanto, a ampliação da execução do objeto pactuado, bem como a redução ou exclusão de **meta**, sem prejuízo da funcionalidade do objeto do acordo. Essa mudança será encaminhada por meio de **termo aditivo**, o que, de acordo com a Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, demandará uma proposta de alteração a ser apresentada pelo menos trinta dias antes do término do convênio ou contrato de repasse.

Além disso, há vedações no tocante à execução desses instrumentos, especialmente relacionados ao emprego das verbas, merecendo destaque as seguintes proibições dispostas no art. 39 da Portaria Interministerial:

- ▶ “realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar”, pois desconfiguraria o ajuste a obtenção de qualquer vantagem que exceda o interesse comum, já que no convênio ou no contrato de repasse os **partícipes** visam exclusivamente à consecução de um determinado objeto, de comum interesse; no entanto, é permitido o custeio de despesas administrativas das entidades privadas sem fins lucrativos, observado o limite de 15% do valor do objeto e desde que expressamente previsto no respectivo instrumento e no **Plano de Trabalho**;
- ▶ “pagar, a qualquer título, de servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por serviços de consultoria ou de assistência técnica; salvo nas hipóteses previstas em leis específicas ou na **Lei de Diretrizes Orçamentárias**”; trata-se mais uma vez de homenagem ao princípio da moralidade, razão pela qual tal situação somente será admitida em caráter excepcional, devidamente justificável por lei;

Capítulo III

- ▶ “utilizar, ainda que em caráter emergencial, os recursos para finalidade diversa da estabelecida no instrumento; ressalvado o custeio da implementação das medidas de preservação ambiental inerentes às obras constantes do **Plano de Trabalho**”; a vedação visa garantir o cumprimento do **objeto do convênio**, haja vista que os recursos somente podem ser aplicados de acordo com a destinação prevista no convênio ou **contrato de repasse**;
- ▶ “realizar de despesa em data anterior à vigência do instrumento”, quando a relação jurídica não existia e, portanto, não poderia servir de fundamento à despesa;
- ▶ “efetuar pagamento em data posterior à vigência do instrumento, salvo se expressamente autorizado pela autoridade competente do **concedente** ou **contratante** e desde que o fato gerador da despesa tenha ocorrido durante a vigência do instrumento pactuado”; do ponto de vista da lógica, é de esperar que os atos praticados por força do convênio ou contrato de repasse ocorram dentro de sua vigência, afinal de contas a vigência é exatamente o prazo em relação ao qual o acordo deve produzir seus efeitos; admite-se, porém, que em situações excepcionais devidamente justificadas e previamente aprovadas pela autoridade competente do órgão responsável pelo repasse, o pagamento ocorra materialmente após o termo final do convênio; mesmo nessa hipótese, convém destacar, o fato que deu causa ao pagamento deve ter ocorrido durante o prazo de vigência do convênio;
- ▶ “realizar despesas com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, exceto se no que se refere às multas, se decorrentes de atraso na transferência de recursos pelo concedente, e desde que os prazos para pagamento e os percentuais sejam os mesmos aplicados no mercado”; mais uma vez a Portaria cuida de evitar a aplicação dos recursos do convênio em situações não relacionadas com o objeto do acordo;
- ▶ “transferir recursos para clubes ou associações de servidores ou quaisquer entidades congêneres, exceto no caso de creches e escolas para o atendimento pré-escolar”; procura-se, com essa regra, zelar pelos princípios da moralidade e da impessoalidade, diminuindo-se a margem para favorecimentos no emprego das verbas públicas;
- ▶ “realizar despesas com publicidade, salvo a de caráter educativo, informativo ou de orientação social, da qual não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal e desde que previstas no Plano de Trabalho”; novamente representa o cuidado com o princípio da impessoalidade.

49

Liberação e gestão dos recursos

([arts. 42 e 43](#) da [Portaria Interministerial nº 127/2008](#))

Pela legislação brasileira, em relação a convênios e a contratos de repasse, liberação de recursos significa o repasse das verbas federais. Essa questão observará

Capítulo III

fielmente o disposto no cronograma de desembolso previsto no **Plano de Trabalho**, que estabelece as **metas** e as **etapas** ou **fases** para a execução do **objeto** do **convênio** e do **contrato de repasse**.

A **Portaria Interministerial nº 127/2008** contemplava que para liberação dos recursos seriam examinadas a cada repasse a manutenção das mesmas condições para celebração de convênios ou contratos de repasse exigidas para celebração do convênio ou contrato de repasse. Entretanto, a Lei de Diretrizes para Elaboração do Orçamento da União de 2010 (LF 12.017/2009) prevê que a identificação de qualquer situação de não regularidade ou pendência não impede a liberação das parcelas subsequentes dos demais convênios e instrumentos congêneres de que trata o caput deste artigo, salvo se relacionada ao próprio convênio ou instrumento congêneres objeto de irregularidade ou pendência (art. 40, § 6º).

Em essência serão avaliadas as conformidades nos seguintes pontos:

- ▶ comprovação do cumprimento da **contrapartida** pactuada; se financeira (dinheiro), deverá ser depositada na conta bancária específica do instrumento em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso, ou depositada na Conta Única do Tesouro Nacional, na hipótese de o convênio ou contrato de repasse ser executado por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI);
- ▶ atendimento às exigências para contratação de terceiros e pagamento previstos nos **arts. 44 a 50** da Portaria Interministerial;

- ▶ regularidade com a execução do Plano de Trabalho.

Os recursos serão depositados e geridos na conta bancária específica do convênio ou do contrato de repasse, que será aberta exclusivamente em instituições financeiras controladas pela União. Essa conta, em regra, apenas permitirá a movimentação por transferência bancária, sendo excepcional o saque para pagamento em espécie. Inexistirá inclusive talão de cheque.

Uma vez depositados os recursos, enquanto não forem empregados na finalidade indicada, serão obrigatoriamente aplicados da seguinte forma:

- ▶ em caderneta de poupança de instituição financeira pública federal, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês; e
- ▶ em fundo de aplicação financeira de curto prazo, ou operação de mercado aberto lastreada em título da dívida pública, quando sua utilização estiver prevista para prazos menores.

Os rendimentos das aplicações financeiras serão necessariamente aplicados no objeto do convênio ou do contrato de repasse, estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos. A Portaria Interministerial nº 127/2008 esclarece que as **receitas** oriundas dos rendimentos da aplicação no mercado financeiro não poderão ser computadas como contrapartida devida pelo **conveniente** ou **contratado**.

50

Capítulo III

Sobre o fluxo de repasse, deverá ser observado o cronograma de desembolso aprovado no **Plano de Trabalho**, mas estabelece a Portaria Interministerial, em seu **art. 50**, § 1º, que:

- I — “em se tratando de recursos de outros custeios para Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades privadas sem fins lucrativos e sob o regime de execução direta, a liberação dos recursos relativos à primeira parcela será antecipada na forma do cronograma de desembolso aprovado”; e
- II — “a liberação da segunda parcela e seguintes, na hipótese do inciso anterior, fica condicionada à aprovação pelo **concedente** ou mandatário de relatório de execução com comprovação da aplicação dos recursos da última parcela liberada.”

Os recursos somente poderão ser utilizados em conformidade com os termos estabelecidos no **convênio**, observando fielmente as especificações constantes nas peças que esmiuçam as ações, como o Plano de Trabalho, o **Projeto Básico** ou o **Termo de Referência**.

É inconcebível outro encaminhamento, pois

no caso do convênio, se o conveniado recebe determinado valor, este fica vinculado ao **objeto** do convênio durante toda sua execução, razão pela qual o executor deverá demonstrar que referido valor está sendo utilizado em consonância com os objetivos estipulados. Como não há comutatividade de valores, não basta demonstrar o resultado final obtido; é necessário demonstrar que todo o valor repassado foi utilizado na

consecução daquele resultado. Vale dizer que o dinheiro assim repassado não muda sua natureza por força do convênio; ele é transferido e utilizado pelo executor do convênio, mantida sua natureza de dinheiro público (no sentido de que está destinado a fim público).

A gestão dos recursos financeiros nas decisões do TCU

Em relação ao tema, são ilustrativas do entendimento do TCU as seguintes decisões:

- ▶ **Acórdão nº 1.596/2007 — 1ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=18>
- ▶ **Acórdão nº 2.089/2008 — 2ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=20&doc=1&dpp=20&p=0>
- ▶ **Acórdão nº 253/2007 — 1ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=21>

Contratação de terceiros

(**art. 44** da **Portaria Interministerial nº 127/2008**)

Para execução das atividades que são objeto do convênio ou do **contrato de repasse** é muito frequente que o Município precise contratar com terceiros o fornecimento de bens, a prestação de serviços e/ou a execução de obra. As entidades administrativas brasileiras não são voltadas para produção direta de todo tipo de atividade. Por isso, é comum que re-

Capítulo III

corram ao setor privado para prover muitas de suas necessidades.

Quando se fala em contratação de terceiros por entidade administrativa brasileira, vem à tona a figura da licitação.

Com efeito, na compra de bens e na contratação de serviços e obras junto a terceiros, a licitação é regra para a Administração Pública, assinalada inclusive no texto constitucional (art. 37, XXI). Trata-se de procedimento voltado para selecionar quem deve ser **contratado** pela Administração Pública, garantindo-se a isonomia e, ao final, a obtenção de escolha mais satisfatória para atendimento do interesse público. Licitação “é o procedimento administrativo formal, realizado sob regime de Direito Público, prévio a uma contratação, pelo qual a Administração seleciona com quem contratar e define as condições de direito e de fato que regularão essa relação jurídica futura”.

Essa seleção não se concentra apenas na confrontação de propostas; há também a **fase** denominada de **habilitação**, na qual se busca confirmar se o licitante preenche os requisitos adequados para garantir a boa execução do **objeto**. A Administração Pública precisa evitar, no entanto, excessos quanto às exigências que serão inseridas no **edital** ou **convite**, limitando-se àquelas estritamente necessárias, dentre as admitidas em lei. Do contrário poderá ser considerada nula a licitação especialmente por violar o princípio da legalidade e a busca da ampla competitividade.

A **Portaria Interministerial nº 127/2008**, ao exigir a prévia licitação, apenas marcou essa exigência,

reafirmando inclusive, no âmbito federal, a preferência por uma das modalidades licitatórias, o **pregão**.

Como é de amplo conhecimento, existem diferentes modos de se proceder à licitação, como a **concorrência**, a **tomada de preços**, o convite e o já mencionado pregão, entre outros.

Em razão dos bons resultados obtidos com o pregão, a União estabeleceu no âmbito federal a preferência na adoção daquela modalidade, especialmente o eletrônico, sempre que fosse compatível com o objeto da licitação. Mais à frente, com a edição do Decreto Federal nº 5.504/2005, estendeu essa mesma regra às entidades públicas que receberem transferências voluntárias de recursos federais, quando forem contratar com terceiros empregando verbas federais.

Embora existam vários aspectos que mereçam destaque para bem explicar as nuances de cada modalidade licitatória, ao propósito deste manual calha apenas uma rápida menção aos aspectos gerais que identificam os diferentes procedimentos.

Pregão

A modalidade de licitação denominada pregão foi instituída, de forma nacional, por meio da Lei Federal nº 10.520/2002. Esta lei contempla duas espécies de pregão: o presencial e o eletrônico.

O pregão é a modalidade de licitação que tem por finalidade a aquisição de bens ou serviços comuns pelo qual a disputa pela contratação é feita em sessão pública através da apresentação de propostas e lances

52

Capítulo III

cujo objetivo é a classificação e **habilitação** do licitante com a proposta de menor preço.

O critério definidor para a utilização do **pregão** não se relaciona com o valor a ser **contratado**, mas sim com o **objeto** a ser licitado, que deve se enquadrar no conceito de bem ou serviços comuns. Assim, esta modalidade é adequada para contratação de objeto comum, padronizado e disponível no mercado. O que deve ser observado nesta modalidade licitatória é a simplicidade do objeto, sendo irrelevante o valor da contratação.

A União Federal houve por bem definir os bens e serviços cuja contratação pode se dar por pregão. A listagem encontra-se no Anexo I do Decreto nº 3.555/2000 (redação dada pelo Decreto nº 3.784, de 2001). Razoável considerar que por versar o **convênio** ou **contrato de repasse** a aplicação de recursos federais, será importante ao executor não se afastar dessa listagem.

O pregão é aberto à participação de qualquer interessado, não se impondo exigências muito rígidas acerca da habilitação do fornecedor nem do objeto.

Como se pode notar a contrário senso, o pregão não é modalidade aplicável para os casos de contratação de obras. Vale aqui destacar em separado as duas espécies de pregão.

Pregão presencial

O **pregão presencial** é estruturado para contar com a presença física dos participantes em sessão pública para a abertura dos envelopes.

A definição do objeto do certame deverá ser suficiente e clara, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, especialmente se limitam, sem justo motivo, a competição.

Nos autos do procedimento deverá constar a justificativa das definições mencionadas, bem como os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, além do orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados.

A autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da Administração. Dentre as atribuições exercidas pelo pregoeiro e sua equipe, podem-se destacar o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

Por fim, ainda na **fase** interna (preparatória), ocorre a elaboração do **edital** que disporá sobre as regras do certame, com seus anexos, dentre os quais se destaca a minuta do contrato. O conteúdo do instrumento convocatório deverá ser adequado à natureza do procedimento, suprimindo-se exigências desnecessárias e requisitos de habilitação incompatíveis com a simplicidade do objeto licitado.

A fase externa do pregão inicia-se com a convocação dos interessados por meio de publicação de aviso da licitação que conterá a definição do objeto licitado,

Capítulo III

a indicação do local, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do **edital**.

Entre a publicação do aviso edital e a apresentação das propostas deve haver um prazo não inferior a 8 (oito) dias úteis. A sessão pública para recebimento das propostas será realizada no dia, hora e local designados no edital.

Os envelopes entregues na sessão pública deverão conter a indicação do **objeto** e do preço oferecidos, procedendo-se à sua imediata abertura e à verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório, cabendo desclassificar, isto é, eliminar as propostas inadmissíveis e irregulares, selecionando apenas as que preenchem os requisitos previamente estipulados.

No decorrer da sessão, o autor da oferta de valor mais baixo e os autores das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão realizar novos lances verbais e sucessivos, até que seja proclamado o vencedor. Não havendo ao menos 3 (três) ofertas nas condições mencionadas, poderão os autores das melhores propostas, até o máximo de 3 (três), oferecer novos lances verbais e sucessivos, quaisquer que sejam os preços oferecidos.

O critério para julgamento e classificação das propostas é sempre o de menor preço, observando-se os prazos máximos para o fornecimento e as demais especificações técnicas previstas no edital. No que concerne ao objeto e ao valor, incumbirá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da aceitabilidade da proposta classificada em primeiro lugar.

Todos os licitantes deverão apresentar envelope contendo documentação relativa à **habilitação**, mas apenas os documentos do licitante vencedor serão examinados para verificação do atendimento das condições fixadas no edital. Essa característica relevante da modalidade de **pregão** consiste na inversão das **fases** de julgamento e habilitação.

A habilitação do licitante dependerá da verificação de que este atende às exigências do edital no que tange à habilitação jurídica, à regularidade fiscal e às qualificações técnica e econômico-financeira.

Verificado o atendimento das exigências fixadas no edital, o licitante será declarado vencedor. Não sendo aceitável a oferta ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, as ofertas subsequentes e a qualificação dos licitantes serão examinadas pelo pregoeiro na ordem de classificação, até a apuração de uma que atenda ao edital. É possível ainda a negociação direta pelo pregoeiro com o **proponente** mais bem colocado a fim de obter oferta mais favorável aos cofres públicos.

Ultrapassada a fase de recursos e a **etapa** da homologação pela autoridade competente, caberá à Administração Pública convocar o vencedor para assinar o contrato no prazo definido em edital. Caso o licitante vencedor, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não compareça para celebrar o contrato, o segundo classificado será convocado para celebrar o contrato com sua própria oferta.

No âmbito federal foi editado o Decreto Federal nº 3.555/2000, que complementa o procedimento com



Capítulo III

algumas regras importantes. Remarque-se que esse ato normativo deverá ser observado pelo executor do **convênio** quando for utilizado o **pregão presencial** — situação que dependerá de anuência prévia do órgão **concedente**. Para evitar divergência de normas, o risco de paralisação na execução do convênio ou a responsabilização do gestor, é recomendável haver previsão nas normas locais admitindo a adoção do regulamento federal no caso de a licitação envolver a aplicação de recursos provenientes de verbas repassadas pela União.

A título de formalização do procedimento, cumpre lembrar que o próprio Decreto nº 3.555/2000 se refere aos atos essenciais que precisam ser devidamente documentados no processo (art. 21), a saber:

- ▶ justificativa da contratação;
- ▶ **termo de referência**, contendo descrição detalhada do **objeto**, orçamento estimativo de custos e cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso;
- ▶ planilhas de custo;
- ▶ garantia de reserva orçamentária, com a indicação das respectivas rubricas;
- ▶ autorização de abertura da licitação;
- ▶ designação do pregoeiro e equipe de apoio;
- ▶ parecer jurídico;
- ▶ **edital** e respectivos anexos, quando for o caso;
- ▶ minuta do termo do contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;
- ▶ originais das propostas escritas, da documentação de **habilitação** analisada e dos documentos que a instruírem;

- ▶ ata da sessão do **pregão**, contendo, sem prejuízo de outros, o registro dos licitantes credenciados, das propostas escritas e verbais apresentadas, na ordem de classificação, da análise da documentação exigida para habilitação e dos recursos interpostos;
- ▶ comprovantes da publicação do aviso do edital, do resultado da licitação, do extrato do contrato e dos demais atos relativos à publicidade do certame, conforme o caso.

Pregão eletrônico

O **pregão eletrônico** apresenta as mesmas regras básicas do pregão presencial, possuindo, no entanto, características específicas. Diferencia-se pela inexistência da “presença física” do pregoeiro e dos demais licitantes, uma vez que toda interação é feita por meio de sistema eletrônico de comunicação pela internet. Isso proporciona maior agilidade e desburocratização aos processos licitatórios, diminuindo os gastos para a Administração Pública e ampliando o universo de participantes.

O pregão eletrônico confere maior transparência ao procedimento, já que qualquer interessado, em qualquer lugar do país, desde que satisfaça os requisitos para **credenciamento** do servidor no sistema, pode acessar todos os atos praticados. Salienta-se que a identidade dos autores dos lances não é revelada aos demais concorrentes durante o certame.

O fornecedor interessado em participar do pregão eletrônico deve cadastrar-se por meio do sítio do órgão

Capítulo III

solicitante, recebendo uma senha, que lhe permitirá o acesso à opção para certificação da empresa, através da qual o fornecedor estará habilitado a participar dos pregões referentes àquele órgão.

A sessão pública se realiza de forma diversa do **pregão presencial**. As propostas são apresentadas pelos concorrentes por meio eletrônico, tendo início com a divulgação da menor proposta previamente enviada.

Encerrada a sessão, os atos subsequentes se dão da mesma forma que no pregão presencial, ou seja, verifica-se a **habilitação** da empresa vencedora, e se ela não estiver perfeitamente habilitada, a habilitação da segunda colocada é verificada. Por fim, os **proponentes** podem manifestar a intenção de interpor recursos, com prazo determinado. A contratação é efetuada após a decisão dos recursos interpostos.

A adoção do **pregão eletrônico** incentiva a competitividade e amplia a disputa entre fornecedores. Além disso, dá maior credibilidade às contratações públicas, visto que reduz as possibilidades de fraude.

É importante reafirmar que o pregão eletrônico passou a ter a preferência pelo Governo Federal, tendo em vista as vantagens e os resultados satisfatórios advindos das experiências implementadas. É evidente a intenção de consolidá-lo como principal modalidade licitatória em se tratando de aquisições de bens e serviços comuns, já que quando o gestor público optar pelo pregão presencial terá de apresentar justificativa da escolha.

Para detalhar o procedimento na versão eletrônica, editou-se, no plano federal, o Decreto nº 5.450/2005.

A Portaria Interministerial é explícita em determinar a observância dessa regra, com o intuito de assegurar que as despesas realizadas com as verbas federais observem a legislação aplicável, haja vista o entendimento de que o recurso, enquanto gerido pelo executor do **convênio** ou **contrato de repasse**, não chega a mudar sua natureza.

Novamente aqui, para evitar que divergência entre normas federais e locais leve ao risco de paralisação na execução do convênio e de responsabilização do gestor, recomenda-se a previsão nas normas locais no sentido de admitir a utilização do regulamento federal no caso de a licitação versar a aplicação de recursos federais.

Em termos de formalização do procedimento licitatório, apesar da intensa utilização do meio virtual, aplica-se a lógica da formalização típica do procedimento administrativo, exigindo-se, pelo Decreto Federal nº 5.450/2005, no mínimo os seguintes documentos:

- ▶ justificativa da contratação;
- ▶ **termo de referência**;
- ▶ planilhas de custo, quando for o caso;
- ▶ previsão de recursos orçamentários, com a indicação das respectivas rubricas;
- ▶ autorização de abertura da licitação;
- ▶ designação do pregoeiro e equipe de apoio;
- ▶ **edital** e respectivos anexos, quando for o caso;
- ▶ minuta do termo do contrato ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;
- ▶ parecer jurídico;



Capítulo III

- ▶ documentação exigida para a **habilitação**;
- ▶ ata contendo os seguintes registros: a) licitantes participantes; b) propostas apresentadas; c) lances ofertados na ordem de classificação; d) aceitabilidade da proposta de preço; e) habilitação; e f) recursos interpostos, respectivas análises e decisões;
- ▶ comprovantes das publicações: a) do aviso do **edital**; b) do resultado da licitação; c) do extrato do contrato; e d) dos demais atos em que seja exigida a publicidade, conforme o caso.

Interessante destacar que o mesmo ato normativo autoriza que o processo licitatório seja integralmente realizado por meio de sistema eletrônico; nesses casos, os arquivos e registros digitais, relativos ao processo licitatório, deverão permanecer à disposição das auditorias internas e externas. Por seu turno, a ata do resultado da licitação deverá ser disponibilizada na internet para Acesso Livre, imediatamente após o encerramento da sessão pública.

Outro aspecto importante a ser lembrado diz respeito à divulgação do **pregão**. Aqui além de observar as regras aplicáveis estritamente à administração pública local, deverá ser observado que " a **fase** externa do pregão, na forma eletrônica, será iniciada com a convocação dos interessados por meio de publicação de aviso, observados os valores estimados para contratação e os meios de divulgação a seguir indicados:

- I — até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais): a) Diário Oficial da União; e b) meio eletrônico, na internet;

- II — acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) até R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais): a) Diário Oficial da União; b) meio eletrônico, na internet; e c) jornal de grande circulação local;
- III — superiores a R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais): a) Diário Oficial da União; b) meio eletrônico, na internet; e c) jornal de grande circulação regional ou nacional".

Todavia, diante da maior complexidade do **objeto** licitatório, o Município que for contratar com verbas repassadas voluntariamente pela União deve utilizar os demais procedimentos existentes.

Em seguida são lembradas as demais modalidades licitatórias, todas, por sinal, previstas na Lei Federal nº 8.666/93, desde já identificando-se que a grande regra para eleição da modalidade aplicável se dá pelo valor estimado da contratação.

Concorrência

A utilização desta modalidade licitatória é contemplada para contratações cujo objeto pretendido seja de grande valor, conforme definido na legislação aplicável. Característica que lhe é marcante é a amplitude de sua divulgação, visando possibilitar a participação do maior número possível de interessados, desde que atendam aos requisitos do edital. Ultrapassada a fase de divulgação, passa-se à fase de habilitação, quando então todos os licitantes devem apresentar os documentos exigidos no edital. Cumpre destacar que só

Capítulo III

serão apreciadas as propostas dos que tiverem sua aptidão comprovada por meio dos documentos apresentados na **habilitação**.

Tomada de preços

Trata-se de modalidade destinada às contratações de valor situado em uma faixa intermediária definida na lei. Diferença relevante da **tomada de preços** é o fato de ser realizada apenas entre os interessados que estejam previamente inscritos em cadastro administrativo, sendo possível ainda a participação de pessoas não cadastradas que venham a atender às exigências para o referido **cadastro** até 3 (três) dias antes da data fixada para o recebimento das propostas.

Convite

Esta modalidade é uma das mais simplificadas e consiste no chamamento direto de potenciais interessados em executar o **objeto** da licitação para participar da disputa. Devem ser convidadas pelo menos três pessoas físicas (se for possível) ou jurídicas que atuem no ramo em relação ao qual corre a licitação. A cópia do instrumento convocatório será afixada em local apropriado para que assim outros interessados possam se manifestar com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas. A lei dispõe o **convite** para a faixa de valor de menor referência.

Em face de sua menor divulgação, é muito frequente se encontrar o entendimento de que para a validade do **concurso** é necessário o recebimento de pelo

menos três propostas válidas, sob pena de repetição do convite. Caso a repetição não seja adequada ao interesse público, isso deverá ser justificado. Trata-se, inclusive, de entendimento reiterado do Tribunal de Contas, expresso na Súmula 248.

Concurso

Esta modalidade de licitação visa à escolha de trabalho técnico, científico e artístico, mediante a instituição de prêmios aos vencedores, nos moldes dos critérios estipulados no **edital** que será publicado com antecedência mínima de 45 dias. Esses prêmios podem ser economicamente avaliáveis ou podem ser honorárias de outra natureza. Pelas suas especificidades, é bem menos comum sua utilização.

Leilão

É a modalidade de licitação utilizada para a venda de bens móveis inservíveis ou de produtos que foram apreendidos ou penhorados, bem como para a alienação de bens imóveis. Neste procedimento é desnecessária a **fase** de habilitação, visto que se busca o melhor preço, sendo vencedor aquele que apresentar a proposta mais elevada.

Contratação direta

A licitação é a regra para a contratação a ser realizada pela Administração Pública. A lei, com respaldo no texto constitucional, apresenta algumas exceções. São os casos em que a licitação é legalmente dispensada, dispensável ou inexigível. O procedimento nes-

58

Capítulo III

se caso requer justificativa e ratificação da autoridade competente.

Cumpra ressaltar que o Tribunal de Contas da União firmou entendimento no sentido de que é obrigatória a exigência da documentação relativa à regularidade para com a Seguridade Social (CND) e com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) nas licitações públicas, de qualquer modalidade, bem como nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, até mesmo para as compras de pronta entrega.

Dentre os elementos justificadores cabe destacar a caracterização da situação excepcional, a indicação do dispositivo legal aplicável, a razão da escolha do **contratado** e a justificativa do preço, o que significa dizer que o preço deve ser adequado para a contratação, tendo sempre em vista o rigor na utilização dos recursos públicos.

Dispensa de licitação

A licitação pode ser dispensada nas hipóteses previstas taxativamente na lei onde, embora seja viável a competição e a realização do procedimento licitatório, não se demonstra conveniente a sua prática por razões de especial interesse público.

Podemos distinguir dentro deste gênero a licitação dispensada da dispensável. Na primeira hipótese a própria lei impõe os casos em que a contratação se dará de forma direta, não sendo possível ao administrador decidir sobre a utilização da licitação. Já na licitação dispensável é dada ao administrador a faculdade de proceder ou não ao processo licitatório,

optando pelo que melhor atenda ao interesse público.

A Constituição Federal estabelece a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação. Dessa forma, editou-se a Lei nº 8.666/93, que é a lei geral de licitações. Entre outras coisas são previstas ali as hipóteses de dispensa de licitação, inexistindo nesse caso a possibilidade de Estados e Municípios ampliarem a lista determinada naquele Diploma Legal. Ela somente poderá ser alterada por meio de outra Lei Federal, em face da competência privativa da União para editar as normas gerais do assunto.

Tendo em vista que as hipóteses mencionadas na Lei Federal configuram verdadeiras exceções à regra de licitar, recomenda-se sempre uma interpretação cautelosa, restritiva mesmo, em torno dos casos previstos na lei. Como existem situações controversas, será sempre adequado buscar informações sobre a aceitabilidade de uma determinada contratação direta, consultando-se inclusive as posições já consolidadas pelos órgãos de controle externo.

Ultrapassadas essas considerações gerais, afigura-se oportuno analisar alguns dos principais casos previstos em lei que autorizam a contratação direta através da dispensa de licitação.

1. Baixo valor do contrato

Uma das hipóteses que autorizam a dispensa da licitação é para os casos de obras e serviços de engenharia cujo valor não ultrapasse R\$ 15.000,00 (quinze mil re-

Capítulo III

ais), sendo vedado o fracionamento deste valor como forma de se esquivar da obrigatoriedade de licitar.

Desta forma, o valor mencionado deve ser o valor final da obra ou serviço. A dispensa não será possível caso este valor corresponda à parcela da mesma obra/serviço ou ainda no caso de obra/serviço, de mesma natureza e no mesmo local, ter sido fracionada em vez de executada numa única vez.

Hipótese semelhante é a que permite a dispensa para outros serviços que não os de engenharia, e compras de valor limitado até R\$ 8.000,00 (oito mil reais), desde que este valor não corresponda à parcela de mesmo serviço, compra ou alienação que poderiam ser feitos numa única vez.

2. Emergência ou calamidade pública

Outra possibilidade de licitação dispensável ocorre quando há emergência ou calamidade pública. Este caso exige a combinação de alguns fatores como: ocorrência de um fato imprevisível que dê origem ao estado de emergência ou à calamidade pública, o surgimento do dano potencial, a demonstração de que a contratação é via apta a eliminar o risco e a contratação pelo prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias. Cumpre salientar que esta hipótese de dispensa não deve ter por fundamento a falta de planejamento do administrador em promover a licitação, nem a má gestão na aplicação dos recursos. Dificilmente será aceita a situação de emergência ou calamidade pública, criada por culpa ou dolo do agente público que deixou de agir quando deveria.

A propósito dessa visão restritiva, há muitos julgados pelo Tribunal de Contas da União, cumprindo por ora citar o Acórdão nº 771/05 — 2ª Câmara — (<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=7>) e a Decisão nº 300/1995 — 2ª Câmara — (<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=8>).

3. Entidades sem fins lucrativos

Um caso de dispensa previsto na lei de licitações que vem sendo **objeto** de frequentes restrições é o da contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional. É comum que as denominadas Organizações Não-Governamentais consigam se enquadrar nessa descrição geral.

No entanto, há pela lei algumas considerações a fazer. Elas devem ter inquestionável reputação ético-profissional e devem ser constituídas sem fins lucrativos. Os preços praticados devem ser adequados àqueles do mercado.

O Tribunal de Contas da União, além dessas questões explícitas na lei, possui entendimento consolidado no sentido de que o objeto contratual, nesse caso, deve ser exclusivamente a prestação de serviços na área de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional (considerado de forma restritiva); requer, ainda, que a entidade a ser contratada tenha aquela atividade específica do contrato como atividade fim assinalada no seu ato constitutivo.

Capítulo III

4. Contratação de órgão ou entidade que integre a Administração

Pode ser feita a contratação direta quando pessoa jurídica de Direito Público interno pretende adquirir bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública, criados para esse fim específico. Esse dispositivo rende algumas controvérsias, sendo prudente que o Município examine com especial cuidado sua utilização.

Inexigibilidade de licitação

O administrador público poderá contratar diretamente o fornecimento de produto, bem como a execução de serviço ou obra, quando a licitação for impossível pela inviabilidade de competição; tal característica normalmente se traduz pela total ausência de competição acerca do **objeto** ou então pela singularidade da forma de executá-lo, a ponto de impedir uma comparação objetiva acerca da melhor proposta.

O elenco de inexigibilidades apresentado no art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93 é exemplificativo. Destacam-se ali os seguintes casos:

- i) fornecedor exclusivo: para aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca. Não se admitem especificações excessivas e injustificadas, com o objetivo de direcionar a escolha em torno de um fornecedor exclusivo; de acordo com o Tribunal de Contas da União, deve-

se, ainda, exigir do fornecedor a declaração de exclusividade ou, na impossibilidade, documento que comprove ser o **contratado** o único fornecedor das respectivas áreas e/ou serviços (Acórdão nº 822/2005 — Plenário — <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=9> — e Acórdão nº 819/2005 — Plenário — <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ListaDocumentos?qn=10&p=0&di=1&dpp=20>);

- ii) notória especialização: em caso de serviços técnicos especializados, de natureza singular (incommum). Deve haver o reconhecimento da notoriedade do profissional ou empresa, ao menos no meio de atuação, sendo vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação. Observa-se que a singularidade é característica do objeto, que o diferencia pela complexidade, especificidade e/ou relevância das demais tarefas desempenhadas naquela área técnica. É importante ao **contratante** justificar bem esse aspecto;
- iii) artistas consagrados pela crítica: nesse caso já se presume, em caráter absoluto, que não é possível estabelecer parâmetro objetivo de competição.

Nos casos em que for aplicável a aquisição por inexigibilidade de licitação, o administrador deve justificar a escolha do fornecedor e do preço do produto adquirido ou do serviço contratado, principalmente o aspecto do interesse público, que deverá estar acima de qualquer outra razão (Acórdão nº 204/2005 — Plenário).

Capítulo III Sistema de registro de preços

Registro de preços consiste num compromisso de fornecimento em favor de entidade administrativa. É um contrato normativo, produzido mediante licitação e que determina as condições para contratação futura de compras e serviços, respeitados os limites quantitativos e qualitativos predeterminados.

O sistema de registro de preços deve ser adotado sempre que pelas características do bem ou serviço houver necessidade de contratações frequentes; ou ainda quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições ou para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e quando pela natureza do **objeto** não for possível definir previamente, com maior segurança, o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Dentre as vantagens da utilização deste sistema, podem ser destacadas as seguintes:

- ▶ redução de custos de armazenamento e de distribuição de material;
- ▶ otimização dos procedimentos licitatórios;
- ▶ garantia de contratação ao preço médio praticado no mercado;
- ▶ redução dos níveis de estoque;
- ▶ redução do quantitativo de licitações para o mesmo material ou serviço;
- ▶ economia de recursos com publicações oficiais;
- ▶ eliminação dos casos de fracionamento de despesa;

- ▶ induz a compra da quantidade realmente necessária e na ocasião adequada;
- ▶ maior agilidade nas contratações.

Para realizar o registro de preços, a Administração utiliza a licitação na modalidade de **concorrência** ou **pregão**, que em regra será do tipo menor preço, sendo precedida de ampla pesquisa de mercado. No âmbito das transferências voluntárias, se for utilizado o sistema de registro de preços, deverá em regra ser adotado o **pregão eletrônico**.

Após os interessados formularem as suas propostas, o vencedor é escolhido e com ele é firmada a chamada Ata de Registro de Preços. Após a assinatura da ata, a Administração contratará de acordo com a sua conveniência e oportunidade, sendo que durante a sua vigência, que é de no máximo doze meses, quando a Administração for contratar, deverá verificar se o preço registrado continua compatível com o de mercado.

A prorrogação da validade da Ata de Registro de Preços é admitida excepcionalmente por mais 12 meses, devidamente justificado e autorizado, quando a proposta vencedora continuar sendo mais vantajosa para a Administração.

Os preços e as condições de contratação ficam registrados na Ata de Registro de Preços que serão divulgados em órgão oficial da Administração e ficarão disponíveis para os órgãos e entidades participantes do registro de preços ou a qualquer outro órgão ou entidade da Administração, mesmo aquelas que não tenham participado do certame licitatório.

Capítulo III

Cumpra observar que não há direito de o particular ser **contratado** e sim o de preferência, sendo certo que podem ocorrer sucessivas contratações pelo preço cotado e registrado.

Tem-se admitido que uma entidade utilize o registro de preço feito por outra instituição, situação denominada de “adesão à Ata de Registro de Preços”. A contratação, se ocorrer por meio da adesão, seguirá de forma autônoma, sem qualquer relação com o órgão que elaborou o procedimento licitatório. Neste contexto, é importante consignar que o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1.487/2007 — Plenário (<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=1&doc=2&dpp=20&p=0>), considerou necessária a observância de regras especiais neste âmbito, tornando-se imperiosa a determinação de limites para a adesão. Na visão daquele órgão de controle externo, o aproveitamento ilimitado de uma Ata de Registro de Preços é incompatível com a orientação constitucional que preconiza a competitividade e a observância da isonomia na realização das licitações públicas. Ressaltou ainda o mencionado acórdão que “a Administração perde na economia de escala, na medida em que, se a licitação fosse destinada inicialmente à contratação de serviços em montante bem superior ao demandado pelo órgão inicial, certamente os licitantes teriam condições de oferecer maiores vantagens de preço em suas propostas”.

Licitação e contratações de terceiros no TCU

Cumpra lembrar que a contratação de terceiros com recursos do **convênio** será examinada pelo Tribunal

de Contas da União. Existem diversos entendimentos firmados por aquele órgão de controle, sendo importante que o Município tenha conhecimento sobre as posições consolidadas, a fim de evitar o julgamento pela irregularidade. A seguir, são listadas as irregularidades mais frequentes mencionadas no Manual “Convênios e Outros Repasses”, elaborado por aquele órgão de controle externo.

Irregularidades mais frequentes em processos licitatórios

- ▶ Falta de divulgação da licitação.
- ▶ Editais imprecisos, sem definição clara do **objeto** licitado e dos critérios de julgamento.
- ▶ Aquisição direta de bens e serviços sem licitação.
- ▶ Dispensa indevida de licitação sob alegação de emergência.
- ▶ Ausência de, no mínimo, 3 (três) propostas válidas no **convite**.
- ▶ Fracionamento de despesas com fuga à modalidade de licitação (fracionar despesas em valores que permitam realizar a licitação sob modalidade inferior à exigida, substituindo, por exemplo, a **toma de preços** devida por vários convites).
- ▶ Ausência de pesquisa de preços referenciais no mercado.
- ▶ Exigências exorbitantes no **edital**, restringindo o caráter de competição para beneficiar determinada empresa.
- ▶ Permissão de participação de empresas “fantasmas” (existem no papel, sem existência física real).



Capítulo III

- ▶ Inobservância dos prazos para interposição de recursos.
- ▶ Ausência de documentos de **habilitação** das empresas participantes (contrato social, certidões negativas de tributos estaduais e municipais).
- ▶ Direcionamento intencional da licitação para determinada empresa, com apresentação combinada de propostas acima de mercado pelas outras concorrentes ou, ainda, inclusão de propostas simuladas.

Irregularidades mais frequentes em contratação de terceiros

- ▶ Prorrogação de contrato após ter expirado o prazo de vigência.
- ▶ Alteração contratual após o prazo de vigência.
- ▶ Prorrogação de contratos sem previsão legal.
- ▶ Realização de pagamentos sem cobertura contratual.
- ▶ Uso de contrato existente para execução de **objeto** diverso do pactuado no **convênio**.
- ▶ Realização de pagamentos antecipados.
- ▶ Contratação de “empresas fantasmas”.
- ▶ Aquisição de bens ou execução de obras com preços superiores aos praticados no mercado.
- ▶ Não exigência de regularidade fiscal, quando da realização de cada pagamento à contratada.
- ▶ Acréscimos aos contratos de obras e/ou reformas acima dos percentuais permitidos no art. 65, § 1º, Lei nº 8.666, de 1993(*).

Padronização dos objetos

(art. 66 da [Portaria Interministerial nº 127/2008](#))

A Lei Federal de Licitações e Contratos já prevê que a **padronização** deve ser adotada, sempre que possível, para as compras públicas (art. 15). Por padronização se entende a uniformização em relação às especificações técnicas do objeto a ser adquirido de modo constante pela Administração Pública. Há uma expectativa natural de que a padronização leve à simplificação e à eficiência, na medida em que facilite questões como manutenção, reposição de peças, além de assegurar, conforme o caso, a compatibilidade geral do sistema utilizado pela Administração Pública.

No âmbito federal, essa questão é disciplinada pelo **Decreto nº 6.170**, de 25 de julho de 2007. A Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, em boa hora, lembra aos órgãos concedentes o compromisso com essa forma de conduzir as compras públicas. Exige-se inclusive que as informações técnicas sobre a padronização em relação aos programas federais sejam comunicadas ao **SICONV** (art. 66).

A padronização caracteriza-se pela uniformidade nas especificações técnicas do bem, serviço ou obra. A decisão de padronizar deve se pautar, objetivamente, por vantagens econômicas, pelo atendimento ao interesse público, considerando os benefícios em termos de desempenho e qualidade, bem como as facilidades nas condições de manutenção, assistência técnica e garantias oferecidas.

É essencial ao **conveniente** observar, no âmbito do SICONV, a padronização existente em relação ao objeto re-

Capítulo III

lacionado ao seu **convênio** ou ao **contrato de repasse** (bem, serviço ou obra). Desde a época de elaboração da proposta será importante conhecer se há, para o programa escolhido, esse condicionamento, de modo a garantir a otimização de sua atuação. A elaboração do **Plano de Trabalho** já deverá se dar de forma convergente com a **padronização** eventualmente existente, que, vale lembrar, influenciará a elaboração de **projeto básico** ou **termo de referência**; dependendo do grau de detalhamento da padronização, poderá até mesmo dispensar aquelas duas peças, como prevê a Portaria Interministerial.

Cumpra salientar que a padronização não enseja a contratação direta por inexigibilidade de licitação, que só ocorrerá nas situações em que o procedimento licitatório não se justifique, pois em regra haverá no mercado mais de um fornecedor do produto ou serviço que foi padronizado.

Pagamentos

(art. 50 da **Portaria Interministerial nº 127/2008**)

Os recursos destinados às tarefas acordadas serão mantidos na conta bancária específica do convênio ou contrato de repasse e somente poderão ser utilizados para pagamento de despesas constantes do Plano de Trabalho.

Enquanto não tiverem a destinação final prevista, as quantias já desembolsadas para a conta convênio deverão ser aplicadas da seguinte forma:

- ▶ em caderneta de poupança de instituição financeira pública federal, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês;

- ▶ em fundo de aplicação financeira de curto prazo, ou operação de mercado aberto lastreada em título da dívida pública, quando sua utilização estiver prevista para prazos menores.

Uma das novidades em torno do **SICONV** é exatamente a criação da conta convênio, na qual serão aplicados os recursos. Essa conta, além de ser específica, é submetida a regras especiais. Entre outras coisas, será isenta de tarifa bancária.

Os repasses do órgão ou entidade federal para a conta convênio deverão observar o cronograma de desembolso aprovado no Plano de Trabalho. A Portaria Interministerial, em seu art. 50, § 1º, no entanto condiciona os seguintes aspectos:

- I — “em se tratando de recursos de outros custeios para Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades privadas sem fins lucrativos e sob o regime de execução direta, a liberação dos recursos relativos à primeira parcela será antecipada na forma do cronograma de desembolso aprovado”; e
- II — “a liberação da segunda parcela e seguintes, na hipótese do inciso anterior, fica condicionada à aprovação pelo **concedente** ou mandatário de relatório de execução com comprovação da aplicação dos recursos da última parcela liberada.”

A regra geral é no sentido de que a movimentação de qualquer quantia para a realização de pagamentos seja feita por meio de transferência bancária, mediante crédito na conta dos fornecedores e prestadores de serviços.

Capítulo III

Em se tratando de despesa imprevista que deva ocorrer diretamente em dinheiro, sem a possibilidade de transferência bancária, a Portaria Interministerial admite, por uma única vez no decorrer de toda a vigência do **convênio** ou **contrato de repasse**, o pagamento a pessoa física que não possua conta bancária, observado o limite de R\$ 800,00 (oitocentos reais) por fornecedor ou prestador de serviço. Mesmo assim o pagamento se fará mediante mecanismo que permita a identificação pelo banco.

Excepcionalmente, permite-se que a regra geral seja dispensada — ou mesmo que seja mitigada sua aplicação — em determinado convênio ou contrato de repasse, por decisão da autoridade máxima do **concedente** ou **contratante**; decerto isso será admissível quando o pagamento por meio de transferência bancária se revelar incompatível com a realidade que cerca a execução do **objeto**, como, por exemplo, quando houver contratação de autônomos que vivem em áreas não servidas por rede bancária. A praxe, então, será o pagamento em espécie, mediante saques, situação que, mesmo assim, demandará a informação sobre o beneficiário final da despesa.

Antes da realização de qualquer pagamento, o **conveniente** ou **contratado** registrará no **SICONV**, no mínimo, as seguintes informações:

- ▶ a destinação do recurso;
- ▶ o nome e CNPJ ou CPF do fornecedor, quando for o caso;
- ▶ o contrato a que se refere o pagamento realizado;
- ▶ a **meta**, **etapa** ou **fase** do **Plano de Trabalho** relativa ao pagamento;

- ▶ a comprovação do recebimento definitivo do objeto do contrato, mediante inclusão no sistema das notas fiscais ou documentos contábeis.

Após a realização do pagamento ocorrerá a transferência das informações relativas à movimentação da conta bancária ao SIAFI e ao SICONV, por meio magnético, a ser providenciada pelas instituições financeiras.

Vale lembrar que a Portaria Interministerial, seguindo a legislação aplicável e a posição dos órgãos de controle, consolida uma série de vedações em relação à execução orçamentária, a saber:

- ▶ “realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar”; aqui são importantes alguns rápidos esclarecimentos. A taxa de administração representaria, como o nome indica, uma quantia definida normalmente a partir de percentual incidente sobre certa base de cálculo (frequentemente os custos diretos). A utilização dessa composição de custo acabaria, portanto, permitindo uma despesa que não seria necessariamente precisa e específica (líquida e certa). Esse costuma ser o principal motivo de objeção de sua utilização em convênios. A vedação à taxa de administração não deve ser entendida, no entanto, como proibição à previsão de despesas administrativas relacionadas diretamente com a execução do objeto do convênio. Nenhuma atividade pode ser plenamente desenvolvida apenas por meio de ações que representam as atividades fim. As atividades meio são essenciais e não há razão para

Capítulo III

serem excluídas por completo da possibilidade de custeio com recursos do **convênio**. Por isso mesmo resta admitido às entidades privadas sem fins lucrativos o custeio de despesas administrativas, observado o limite de 15% (quinze por cento) do valor do **objeto** e desde que expressamente previsto no respectivo instrumento e no **Plano de Trabalho**; outro aspecto a ser mencionado, desta feita voltado para as entidades administrativas, é que não há permissão para que os recursos do convênio (repasso + **contrapartida** financeira) sejam empregados para pagamento de pessoal; tal situação poderia ensejar comprometimento em relação ao necessário rigor fiscal com as despesas de pessoal; o que poderá ocorrer, conforme o programa, é que o custeio de servidor pelo Município seja considerado como contrapartida em bens e serviços. Decerto, a remuneração mensal (e até os custos com encargos sociais) pode ser considerada como questão economicamente mensurável, nos termos do **art. 20**, § 2º da Portaria Interministerial;

- ▶ “pagar, a qualquer título, de servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por serviços de consultoria ou de assistência técnica; salvo nas hipóteses previstas em leis específicas ou na **Lei de Diretrizes Orçamentárias**”; além da situação contemplada no tópico anterior, este dispositivo estende a vedação para que não seja possível o pagamento a servi-

dor público, nem mesmo como terceiro **contratado**, pela prestação de serviços de consultoria ou assistência técnica; na realidade, nenhum servidor público mesmo que pertencente aos quadros de instituições não contempladas no convênio ou **contrato de repasse**, pode receber remuneração em face de atividade de consultoria ou assistência técnica prestada na execução de convênio;

- ▶ “utilizar, ainda que em caráter emergencial, os recursos para finalidade diversa da estabelecida no instrumento; ressalvado o custeio da implementação das medidas de preservação ambiental inerentes às obras constantes do Plano de Trabalho”; no Plano de Aplicação (que integra o Plano de Trabalho), é especificada a destinação dos recursos para a execução do convênio; nenhuma despesa pode ser feita sem estar contemplada naquela peça, razão pela qual é frequente se afirmar que no convênio “a verba é carimbada”; percebendo-se a necessidade de realização de despesa inicialmente não prevista, o correto será promover em comum acordo a alteração do respectivo Plano de Aplicação;
- ▶ “realizar despesas em data anterior à vigência do instrumento”, quando a relação jurídica não existia e, portanto, não poderia servir de fundamento à despesa; trata-se aqui de entendimento consagrado no sentido de que a relação jurídica de que participa a Administração Pública somente pode abranger atividades desenvolvidas após a celebração (e publicação) do respectivo instrumento.

Capítulo III

Entre outras coisas, essa compreensão impede a existência de cláusulas com efeito retroativo, que reconheçam débitos preexistentes;

- ▶ “efetuar pagamento em data posterior à vigência do instrumento, salvo se expressamente autorizada pela autoridade competente do **concedente** ou **contratante** e desde que o fato gerador da despesa tenha ocorrido durante a vigência do instrumento pactuado”; fora da vigência do **convênio** não é admissível a criação de qualquer obrigação a ser economicamente suportada com base naquele acordo; no entanto, pode excepcionalmente ocorrer o pagamento de despesa em data posterior à vigência do convênio, por atividade executada por terceiro (fornecimento de bens ou **etapa** de uma obra, por exemplo) ainda durante o prazo convencionado para execução daquele **objeto**;
- ▶ “realizar despesas com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, exceto se no que se refere às multas, se decorrentes de atraso na transferência de recursos pelo concedente, e desde que os prazos para pagamento e os percentuais sejam os mesmos aplicados no mercado”; a conta convênio é isenta de tarifa; pelo espírito de cooperação que move os **partícipes**, não se costuma admitir a existência de cláusulas penais que impõem sanção; se o termo de convênio expressamente admitir, poderá haver compensações financeiras pelo atraso no repasse de recursos, apenas com o escopo de evitar o comprometimento da **receita** prevista;

- ▶ “transferir recursos para clubes ou associações de servidores ou quaisquer entidades congêneres, exceto no caso de creches e escolas para o atendimento pré-escolar”; a previsão impede a destinação de recursos para beneficiar determinadas instituições privadas que atendam (de modo particular) aos interesses dos servidores públicos; resguarda-se, com isso, especialmente o princípio da moralidade e da finalidade pública, sendo claro o intuito de evitar que os agentes públicos direcionem os convênios para atendimento de interesses pessoais;
- ▶ “realizar despesas com publicidade, salvo a de caráter educativo, informativo ou de orientação social, da qual não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal e desde que previstas no **Plano de Trabalho**”; primou-se aqui pelo princípio da impessoalidade, buscando-se assegurar sua observância na execução do convênio; o dispositivo é francamente inspirado no art. 37, § 1º da Constituição da República.

Prorrogação

(arts. 30 e 37 da **Portaria Interministerial nº 127/2008**)

O pedido de prorrogação por parte do **conveniente** deverá ser feito, no mínimo, 30 dias antes do término da vigência do convênio. Além disso, como é de amplo conhecimento, é vedada a prorrogação após a extinção do convênio ou **contrato de repasse**.

A prorrogação, fruto de acordo entre os partícipes, como qualquer outra alteração no instrumento formal,

Capítulo III

deve ser formalizada por meio de **termo aditivo**, que desfrutará as mesmas regras de publicidade.

Sucedendo atrasos na execução do **objeto**, a solicitação de prorrogação do prazo de vigência inicialmente firmado deve ser devidamente justificada. Isso visa, inclusive, comprovar que a execução do objeto se deu com os recursos repassados pelo **conveniente**, regulando-se a gestão dos recursos públicos.

No caso de atraso na liberação de recursos, ocorrerá a chamada **prorrogação de ofício**, limitada ao período do atraso, prescindindo de parecer jurídico do **concedente**, bem como não precisará de termo aditivo.

Caberá ao órgão concedente gerar o termo aditivo e, após sua assinatura, registrá-lo no **SICONV**.

Extinção

(art. 61 da Portaria Interministerial nº 127/2008)

A forma de extinção natural dos **convênios** ou **contratos de repasse** será a conclusão de seu objeto dentro do prazo pactuado.

O convênio ou contrato de repasse poderá, no entanto, ser denunciado a qualquer tempo, ficando os **partícipes** responsáveis somente pelas obrigações e/ou auferindo as vantagens do tempo em que participaram voluntariamente da avença. A **denúncia** aqui representa apenas a manifestação de desistência no tocante ao acordo.

Ressalta-se que não é possível a inclusão de cláusula obrigatória de permanência ou que imponha qualquer sanção aos denunciantes.

Outra forma de extinção dos convênios ou contratos de repasse se dá por meio da **rescisão**. A rescisão, em regra, ocorre quando uma das partes deixa de cumprir com os compromissos pactuados.

Uma das causas para rescisão é o inadimplemento de cláusula pactuada, ou seja, quando qualquer dos partícipes descumpra o que foi acordado na celebração do convênio ou **contrato de repasse**.

Outra hipótese de rescisão se dá com a verificação da falsidade ou incorreção nos documentos ou informações prestadas pelos partícipes. Neste caso, é importante mencionar que a falsidade ou incorreção ensejadora da rescisão poderá ser atestada a qualquer tempo.

Por fim, a rescisão também ocorrerá desde que presentes quaisquer das hipóteses que dão origem a instauração de **Tomada de Contas Especial**.

Cabe mencionar que, no caso de a rescisão gerar dano ao erário, seja do convênio, seja do contrato de repasse, poderá ser instaurada Tomada de Contas Especial.

Outra hipótese de extinção do convênio ou contrato de repasse se dá no caso de o **projeto básico** ou **termo de referência** não ser aprovado pelo conveniente, bem como se este não cumprir o prazo estabelecido pelo concedente para sanar os vícios passíveis de serem corrigidos no projeto básico ou do termo de referência.

Há ainda a possibilidade de existirem convênios (ou contratos de repasse) com previsão de condições a serem cumpridas pelo conveniente (ou **contratado**) para que a celebração se efetive. Assim, caso não seja cumprida a condição no prazo estipulado, o convênio (ou **contrato de repasse**) será extinto.

Capítulo III

Em qualquer dos casos de extinção do **convênio**, deve ser tratada a questão do saldo financeiro verificado no encerramento das atividades. Esse saldo remanescente, inclusive a parte proveniente das **receitas** obtidas nas aplicações financeiras realizadas, será devolvido aos **partícipes** de forma proporcional aos recursos transferidos e aos da **contrapartida**, independentemente da época em que foram aportados pelas partes.

Em relação à devolução à entidade ou órgão repassador dos recursos, isso deverá ocorrer dentro do prazo estabelecido para a apresentação da prestação de contas.

Bens remanescentes

(art. 28 da [Portaria Interministerial nº 127/2008](#))

Uma questão que sempre se revelou delicada em torno dos convênios e **contratos de repasse** diz respeito aos chamados **bens remanescentes**.

A Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, define os bens remanescentes como os equipamentos e materiais permanentes adquiridos com recursos do convênio ou contrato de repasse necessários à consecução do **objeto**, mas que não se incorporam a este. Ou seja, são equipamentos ou mesmo material de consumo que sobrevivem ao fim da execução do objeto.

Segundo a Portaria Interministerial, será obrigatória a estipulação no próprio instrumento firmado sobre o destino a ser dado aos bens remanescentes do convênio ou contrato de repasse.

Uma alternativa admitida também naquele ato administrativo é que os bens remanescentes adquiridos

com recursos transferidos poderão ser doados quando, após a consecução do objeto, forem necessários para assegurar a continuidade de programa governamental, observado o disposto no respectivo termo e na legislação vigente. Essa decisão ficará a critério do Ministro de Estado supervisor ou autoridade equivalente ou do **dirigente** máximo da entidade da administração indireta.

70

[↶ Ir para Introdução](#)[↶ Ir para Capítulo I](#)[↶ Ir para Capítulo II](#)[↶ Voltar para início do Capítulo III](#)[▶ Ir para Capítulo IV](#)[▶ Ir para Glossário](#)[▶ Ir para Decreto nº 6.170/2007](#)[▶ Ir para Portaria nº 127/2008](#)[▶ Ir para Portaria nº 165/2008](#)[▶ Ir para Portaria nº 342/2008](#)

Capítulo IV — O controle sobre os convênios e contratos de repasse

71

Controle interno e controle externo

Em sede constitucional, a Administração Pública deve submissão aos princípios previstos no art. 37 da Constituição da República: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, princípios estes básicos no Estado Democrático de Direito, servindo, assim, de parâmetro à atividade de controle.

O controle exercido não será apenas em termos de legalidade, mas também de cumprimento das **metas** estabelecidas na execução dos programas de governo, bem como avaliará se houve a aplicação e gestão eficiente dos recursos públicos. Ou seja, a título de **convênios** ou **contratos de repasse**, por exemplo, será examinado se as normas jurídicas foram seguidas (controle quanto à legalidade), mas também se o recurso foi aplicado de forma adequada e se proporcionou bons resultados.

Em visão mais ampla, assiste nesse momento examinar se a gestão pública agiu de forma gerencialmente satisfatória, especialmente sob os seguintes ângulos:

- ▶ economicidade — ou seja, com adequação dos custos dos insumos aplicados no desenvolvimento da atividade, evitando-se despesas acima do estritamente necessário, dentro dos padrões de qua-

lidade exigidos. A falha aqui poderá decorrer de vários fatores, como sobrepreço em determinado item, aquisição de quantitativos além do utilizado, indenizações pagas ao **contratado** por erros praticados pelo gestor público etc.;

- ▶ eficácia — deve-se assegurar que as soluções buscadas, desde sua projeção até sua concretização, sejam realmente aptas à produção de resultados (efeitos) concretos; inconsistência no **Plano de Trabalho**, no **Projeto Básico** ou no **Termo de Referência** que impeça o resultado desejado, bem como equívocos na condução da execução (falhas de fiscalização, má qualidade dos serviços), é exemplo que destoia da gestão pública eficaz;
- ▶ eficiência — é necessário um balanço positivo na relação entre custo e benefício da ação pública, mesmo que este último possa ser de ordem estritamente social, sem possuir dimensão econômica mensurável. Qualquer desproporção entre o porte do investimento e os benefícios auferidos, em desfavor destes últimos, permite discutir a eficiência administrativa;
- ▶ efetividade — esse aspecto relaciona-se com o resultado efetivamente percebido a partir da ação pública; o impacto decorrente dela deve apresentar benefícios concretos e consistentes para o interesse público atendido.

Capítulo IV

Esse controle costuma ser feito de forma simultânea ou posterior à execução do **convênio** ou do **contrato de repasse**. Dependendo da forma que é exercido, pode se classificar como controle interno ou controle externo.

O controle interno é o realizado pela mesma unidade administrativa que praticou o ato ou por órgão específico instituído para fins de controle dentro do mesmo Poder. No primeiro caso estaremos diante do controle administrativo e no segundo será o denominado sistema de controle interno, que obrigatoriamente deve ser estabelecido nos termos do art. 74 da Constituição da República.

Na modalidade do controle administrativo, o próprio órgão ou autoridade responsável por conduzir determinada ação administrativa, por meio de seu poder de autotutela, pode — e deve — fiscalizar e corrigir, de ofício ou mediante provocação, o mérito e a legitimidade de todos os atos praticados no âmbito de sua competência, anulando aqueles contrários à ordem jurídica e revogando os inconvenientes e inoportunos.

Reconhecidamente, “a Administração Pública comete equívocos no exercício de sua atividade, o que não é nada estranhável em vista de múltiplas tarefas a seu cargo. Defrontando-se com esses erros, no entanto, pode ela mesma revê-los para restaurar a situação de regularidade. Não se trata apenas de uma faculdade, mas também de um dever, pois que não se pode admitir que, diante de situações irregulares, permaneça inerte e desinteressada. Na verdade, só restaurando a situação de regularidade é que a Administração obser-

va o princípio da legalidade, do qual a autotutela é um dos mais importantes corolários”.

No caso dos convênios e **contratos de repasse** celebrados entre a União e os Municípios é interessante destacar que haverá dois órgãos diferentes envolvidos com essa tarefa: um será o órgão federal **concedente** que deverá acompanhar a execução; o outro, o órgão municipal responsável pela execução do **objeto**.

Quanto ao sistema de controle interno, também deverá ser exercido em duas instâncias: uma no âmbito federal, outra no âmbito municipal.

Vale assinalar que, com a edição do Decreto nº 4.177/2002, a Secretaria Federal de Controle Interno foi transferida para a estrutura da Corregedoria-Geral da União. Esta, por sua vez, foi transformada em Controladoria-Geral da União, passando a integrar a estrutura da Presidência da República, por força da Lei nº 10.683/2003. É ela quem atua no sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, cuja organização foi estabelecida pela Lei nº 10.180/2001.

É certo que o Município deverá possuir sua estrutura própria para fins de controle interno, organizada dentro de sua autonomia administrativa, de modo a observar o disposto no art. 74 da Constituição.

O controle externo, ao que interessa aqui destacar, é aquele exercido sobre o Poder Executivo por órgãos alheios a sua estrutura. Seu exercício se dá tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Judiciário. Tal controle é pressuposto da harmonia entre os Poderes, que se limitam e democratizam pelo sistema de freios e contrapesos.

72

Capítulo IV

O controle externo exercido pelo Poder Legislativo desdobra-se em duas vertentes: o controle político, realizado pelas Casas Legislativas, e o controle técnico, que abrange a fiscalização contábil, orçamentária e financeira, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas.

A atribuição do controle externo da Administração pelo Legislativo deriva do fato de ser este o Poder autorizador das despesas públicas (controle político), por meio da aprovação da Lei Orçamentária.

É importante, aqui, expressar o entendimento frequentemente adotado no sentido de que basta que o agente não disponha de elementos capazes de demonstrar a correta aplicação dos recursos para que suas contas sejam julgadas irregulares. Isto decorre da visão de que ao administrador público cabe o **ônus da prova**, isto é, a obrigação de provar a boa e regular aplicação dos recursos públicos. Por isso, é fundamental que na execução do **convênio** ou do **contrato de repasse** toda decisão seja **objeto** de formalização cuidadosa, a começar pela exposição dos fatos e da norma que justificaram aquela posição tomada pelo agente público. Igualmente importante será registrar a ocorrência desses fatos, com a documentação e os registros necessários.

Por se tratar de relação entre duas entidades administrativas distintas, verifica-se a duplicidade das instâncias de controle. O controle das verbas federais é feito pela própria União, através dos órgãos de controle interno, pelo Legislativo Federal, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, e pelo Ministério

Público Federal. No âmbito municipal, o controle é exercido pelo Legislativo Municipal, auxiliado pelos Tribunal de Conta do Estado, ou, quando houver, do Município e pelo Ministério Público Estadual. Tanto no âmbito federal quanto no municipal, qualquer cidadão, no gozo de seus direitos políticos, pode promover ação popular para proteger o patrimônio público.

Em verdade, a partir das perspectivas lançadas, configuram-se dois deveres básicos impostos aos agentes públicos: dever de prestar contas e o de permitir o livre exercício da fiscalização. Os agentes públicos são responsáveis não apenas pela correta aplicação dos recursos públicos, mas também devem demonstrar a correta aplicação desses recursos. A Administração Pública no regime democrático deve estar no regime do poder visível, devendo ser caracterizada como o governo do poder público em público. Só com a transparência de conduta por parte do gestor público é que poderá se aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem.

A **Portaria Interministerial nº 127**, de 29 de maio de 2008, reconhece a importância desses mecanismos de controle. A começar pelo fato de exigir como cláusula obrigatória nos convênios e contratos de repasse aquela que disponha sobre o livre acesso dos servidores dos órgãos ou entidades públicas concedentes ou **contratantes** e os do controle interno do Poder Executivo Federal, bem como do Tribunal de Contas da União aos processos.

Capítulo IV

Por isso mesmo, a Portaria Interministerial requer que a execução seja acompanhada e fiscalizada de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do **objeto**, respondendo o **conveniente** ou **contratado** pelos danos causados a terceiros, decorrentes de culpa ou dolo na execução do **convênio**, contrato, acordo, ajuste ou instrumento congêneres.

Expressa também aquele ato normativo que 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** e dos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo Federal.

Mais do que isso, dispõe a Portaria Interministerial que aquele que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação dos servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes ou contratantes e dos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo Federal, no desempenho de suas funções institucionais relativas ao acompanhamento e fiscalização dos recursos federais transferidos, ficará sujeito a responsabilização administrativa, civil e penal.

Para bem exercer o acompanhamento e o controle, o **concedente** ou contratante deverá prover as condições necessárias à realização das atividades de acompanhamento do objeto pactuado, conforme o **Plano de Trabalho** e a metodologia estabelecida no instrumento, programando visitas ao local da execução com

tal finalidade que, caso não ocorram, deverão ser devidamente justificadas.

No acompanhamento e fiscalização do objeto serão verificados:

- ▶ a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, na forma da legislação aplicável;
- ▶ a compatibilidade entre a execução do objeto, o que foi estabelecido no Plano de Trabalho, e os desembolsos e pagamentos, conforme os cronogramas apresentados;
- ▶ a regularidade das informações registradas pelo conveniente ou contratado no **SICONV**;
- ▶ o cumprimento das **metas** do Plano de Trabalho nas condições estabelecidas.

Além do acompanhamento pelo órgão concedente, a Controladoria-Geral da União (CGU) tem atribuição de realizar auditorias periódicas nos instrumentos celebrados pela União.

Por fim, importa sublinhar que a instituição do Portal dos Convênios funcionará como um notável mecanismo de acompanhamento dos fatos relacionados à execução, na medida em que conterà as principais informações sobre a execução do objeto e a aplicação dos recursos públicos. O conveniente deverá anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à consecução do objeto, que não possam ser realizadas no Portal, mas que deverão ser nele registradas, adotando as medidas necessárias à regularização de eventuais falhas observadas. O fato de o SICONV estar integrado a outras bases de

Capítulo IV

dados permitirá ainda maior agilidade no cruzamento de informações que possam evidenciar práticas irregulares.

Manifestações do TCU sobre questões relacionadas à execução do convênio

Em relação ao tema, são ilustrativas do entendimento do TCU as seguintes decisões:

- ▶ **Acórdão nº 112/2007 — 2ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=3&doc=1&dpp=20&p=0>
- ▶ **Acórdão nº 149/2008 — 2ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=2&doc=1&dpp=20&p=0>
- ▶ **Acórdão nº 862/2007 — 2ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=4&doc=2&dpp=20&p=0>
- ▶ **Acórdão nº 3.543/2007 — 2ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=5&doc=1&dpp=20&p=0>
- ▶ **Acórdão nº 1.964/2007 — 2ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=6&doc=2&dpp=20&p=0>
- ▶ **Acórdão nº 784/2008 — 2ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=7&doc=2&dpp=20&p=0>
- ▶ **Acórdão nº 1.595/2007 — 1ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=8&doc=1&dpp=20&p=0>
- ▶ **Acórdão nº 510/2008 — 2ª Câmara**

<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=9&doc=1&dpp=20&p=0>

75

Prestação de contas

(arts. 56 a 60 da [Portaria Interministerial nº 127/2008](#))

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, uma vez que os pagamentos e a conciliação bancária são feitos on line. Além disso, há o acesso à conta pelo gestor e a elaboração do relatório sintético antes da liberação da primeira parcela.

O **SICONV** possibilitará o acompanhamento, pela autoridade competente do **concedente**, de todo o processo à medida que este se desenvolve, contribuindo para a desburocratização, a redução dos custos de transação e a eficiência do processo de transferência de recursos; espera-se, com essa medida, prevenir o acúmulo de estoque de processos com prestação de contas a serem analisadas.

Antes, o convênio que tivesse a liberação de quatro parcelas teria três prestações de contas parciais e uma final. Nos termos da Portaria Interministerial, tem-se uma única prestação de contas, a ser apresentada no prazo e condições assinalados em seus artigos 56 a 60.

Capítulo IV

Na prestação de contas, recomenda-se o maior detalhamento possível, a fim de conferir a máxima transparência à utilização do recurso público. Lembre-se, aqui, a visão reiterada nos órgãos de controle de que ao gestor público compete o ônus de comprovar a atuação adequada, a qual inclusive é **objeto** de disposição expressa no Decreto-Lei nº 200/67 (art. 93).

A bem da verdade, a alimentação do **SICONV** pelos bancos trará o registro pormenorizado de todas as movimentações ocorridas durante o processo, através da conciliação bancária. Mas isso não bastará.

O órgão ou entidade que receber recursos de transferência voluntária estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação observando ato normativo próprio do **concedente** ou **contratante** que estabelecerá o prazo para a apresentação da prestação de contas. É importante consignar que o mencionado prazo constará do termo de **convênio** ou **contrato de repasse**, e, se não for respeitado, o concedente firmará o prazo máximo de 30 (trinta) dias para a prestação de contas.

A fim de conferir maior transparência aos atos praticados pelo **conveniente** ou **contratado**, estes deverão apresentar todos os documentos informados pelo SICONV no curso da execução do objeto do acordo, destacando-se, conforme o **art. 58** da Portaria Interministerial: o relatório estabelecendo o cumprimento do objeto; a declaração de realização dos objetivos propostos no instrumento; a relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos; a relação de treinados ou capacitados, se houver; a relação dos serviços prestados; o comprovante de recolhimento do saldo

de recursos, quando houver; e o termo de compromisso por meio do qual o beneficiário será obrigado a manter os documentos relacionados ao convênio ou contrato de repasse por 10 (dez) anos, contados da data em que foi aprovada a prestação de contas.

Um fato relevante a ser observado pelo conveniente é que a prestação de contas possui caráter personalíssimo, de forma que a ausência de demonstração da correta aplicação dos recursos públicos acarreta a responsabilização pessoal do agente público encarregado desse dever, respondendo, portanto, com seu patrimônio pessoal.

Assim, o administrador público deve pautar sua atuação nos princípios regentes da Administração Pública, observando os prazos estabelecidos para o envio da prestação de contas, independentemente de aviso ou notificação do concedente.

Na prestação de contas, cabe ao conveniente provar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, podendo o gestor do órgão/entidade concedente, com fundamento no princípio da autotutela administrativa, a qualquer momento, solicitar esclarecimentos ou o envio de qualquer documento que julgar necessário para a decisão sobre a regularidade da aplicação dos recursos transferidos.

Caso a prestação de contas não tenha sido encaminhada no prazo assinalado, o concedente ou contratante 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. Findo o prazo e não apresentada a prestação de contas ou devolvidos os recursos,

Capítulo IV

o **concedente** registrará a inadimplência no **SICONV** e adotará as medidas cabíveis para o ressarcimento de danos ao erário, por meio da instauração de uma **Tomada de Contas Especial**.

Uma situação que tem dado ensejo a diversos processos de Tomada de Contas Especiais no TCU se refere à prestação de contas apresentada pelos sucessores dos prefeitos. Nesta hipótese, deve ser observado o teor da Súmula de Jurisprudência do TCU nº 230, que assim dispõe:

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.

No caso de não ter havido a prestação de contas ou o correto emprego dos recursos repassados pelo Prefeito que está deixando o cargo, caberá ao novo Chefe do Executivo Municipal adotar todas as medidas cabíveis, visando ao acesso à documentação necessária à prestação de contas junto ao órgão concedente e, conforme o caso, denunciar o antecessor ao Ministério Público, sob pena de assumir as responsabilidades decorrentes de sua omissão. Contudo, quando o novo administrador comprovar que o recurso repassado foi utilizado na gestão anterior, caberá ao ex-gestor a comprovação de sua aplicação.

Neste sentido, uma recomendação aos novos prefeitos municipais é que busquem, já na **fase** de transição

de governo, obter uma relação com todos os **convênios** e demais instrumentos de repasse de recursos em vigor com informações acerca de sua execução e prestação de contas, para que, após a assunção do cargo de Prefeito, possam informar ao concedente as irregularidades eventualmente observadas na aplicação dos recursos, para fins de isenção de responsabilidade.

Na conclusão, **denúncia**, **rescisão** ou extinção do convênio e do **contrato de repasse**, podem existir saldos financeiros remanescentes que devem ser indicados na prestação de contas. Esses saldos serão devolvidos no prazo improrrogável de 30 dias do evento.

A não comprovação do recolhimento do saldo financeiro existente ao término do convênio e a não devolução dos materiais permanentes adquiridos com recursos do citado convênio já resultou em Tomada de Contas Especial (Acórdão nº 115/2002 — 1ª Câmara). O rateio dos saldos deverá ser proporcional à formação dos recursos do convênio ou contrato de repasse e os **bens remanescentes** observarão a destinação final fixada no próprio instrumento do acordo.

A prestação de contas nas decisões do TCU

A propósito, cabe citar rápidas passagens de acórdãos proferidos pela Corte de Contas da União que podem orientar o Município em sua prestação de contas:

▶ Acórdão nº 27/2004 — 2ª Câmara

<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=10&doc=2&dpp=20&p=0>

Capítulo IV

- ▶ **Acórdão nº 2.864/2008 — 2ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=11&doc=1&dpp=20&p=0>
- ▶ **Acórdão nº 709/2008 — Plenário**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=12&doc=3&dpp=20&p=0>
- ▶ **Acórdão nº 289/2009 — 1ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=13&doc=1&dpp=20&p=0>
- ▶ **Acórdão nº 2.541/2009 — 2ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=14&doc=1&dpp=20&p=0>
- ▶ **Acórdão nº 1.729/2009 — 2ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=15&doc=1&dpp=20&p=0>
- ▶ **Acórdão nº 2.102/2007 — 1ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=16&doc=1&dpp=20&p=0>
- ▶ **Acórdão nº 1.578/2007 — 2ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=17&doc=2&dpp=20&p=0>

Tomada de Contas Especial

(arts. 63 a 65 da [Portaria Interministerial nº 127/2008](#))
 IN nº 56 do TCU

Diante da omissão (total ou parcial) do dever de prestar contas, a autoridade administrativa federal competente deverá adotar providências para apurar os fatos, e, conforme o caso, haverá de identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o ressarcimento.

De início devem ser adotadas medidas administrativas prévias no sentido de elucidar os fatos e, na medida do possível, sanar as questões pendentes, como prevê a Instrução Normativa 56/2007 do TCU (art. 1º, § 3º). Por isso, a Portaria Interministerial nº 127/2008 dispõe que o **concedente** comunicará ao **conveniente** a verificação de qualquer irregularidade decorrente da aplicação dos recursos, de ordem técnica ou legal, e suspenderá a liberação dos recursos, fixando um prazo de até 30 dias visando ao saneamento ou à apresentação de esclarecimentos; este prazo pode ser prorrogado por igual período. Após receber as informações, o concedente terá 10 dias para se pronunciar. Neste caso, é importante ressaltar que o silêncio do gestor durante esse prazo não presume concordância ou aprovação tácita. O não atendimento das medidas saneadoras ensejará a instauração de **Tomada de Contas Especial** (art. 55 da Portaria Interministerial).

Em se esgotando todas as medidas administrativas sem a obtenção do ressarcimento pretendido, a autoridade federal competente deve providenciar a imediata instauração da Tomada de Contas Especial (TCE).

A TCE é o procedimento administrativo disciplinado na citada Instrução Normativa 56/2007 do TCU e mencionado no art. 63 da Portaria Interministerial nº 127/2008. Seu objetivo é apurar responsabilidade daquele que não cumpre o dever de prestar contas ou então dê causa à perda, ao extravio ou a outra irregularidade da qual resulte dano ao erário. Em caso de verificação de irregularidade, sua consequência principal é a promoção do ressarcimento ao erário promovido em face dos causadores do dano.

Capítulo IV

Em se tratando de **convênio** e **contrato de repasse**, a Tomada de Contas poderá ser instaurada em decorrência de: (i) omissão no dever de prestar contas, (ii) rejeição parcial ou total das contas pelo órgão repassador dos recursos, (iii) irregularidades detectadas por ação dos órgãos fiscalizadores, procedidas de ofício ou a partir de **denúncias** e notícias divulgadas em veículos de comunicação indicando a prática de irregularidades em transferências voluntárias.

Vale lembrar que no caso de omissão da autoridade competente, poderá ser instaurada por determinação dos órgãos de controle interno ou do Tribunal de Contas da União conforme previsão do **art. 63**, § 2º, da **Portaria Interministerial nº 127/2008**.

A simples instauração de **Tomada de Contas Especial** será suficiente para ensejar:

- ▶ a inscrição de inadimplência do respectivo instrumento no **SICONV**, o que será fator restritivo a novas transferências de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União mediante convênios, contratos de repasse e termos de cooperação, nos termos do inciso IV do art. 6º; e registro daqueles identificados como possíveis causadores do dano ao erário na conta "DIVERSOS RESPONSÁVEIS" do SIAFI.

A TCE possui uma **fase** interna, destinada a determinar a regularidade na guarda e aplicação de recursos públicos, e uma fase externa, onde, diante da constatação de irregularidade, inicia-se um processo para julgamento da conduta dos agentes públicos, sempre

observados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

A fase interna da TCE representa um procedimento de caráter excepcional, de natureza verificadora e investigatória, composto de atos seriados e coordenados que resultarão em apenas uma manifestação da vontade da Administração Pública: a declaração de regularidade ou irregularidade.

A fase externa, por sua vez, constitui-se de um processo que tem por objetivo o julgamento da regularidade das contas e da responsabilidade dos agentes na aplicação dos recursos públicos.

De acordo com a Portaria Interministerial, deverá ser instaurada a TCE depois de esgotadas as providências administrativas internas pela ocorrência de algum dos fatos descritos nos incisos do § 1º, do art. 63 da Portaria.

Na hipótese de apresentação da prestação de contas ou recolhimento integral do débito antes que a Tomada de Contas Especial seja encaminhada ao Tribunal de Contas da União, o registro da inadimplência será retirado do SICONV (art. 64).

Outras sanções aplicáveis são a devolução dos valores, com atualização e juros de mora; multa; inscrição no **Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN)**; declaração de inelegibilidade, pela Justiça Eleitoral, para os cargos eletivos; inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, por um período de cinco a oito anos; ajuizamento de ação penal pelo Ministério Público Fe-

Capítulo IV

deral e declaração de inadimplência no Sistema Integrado de Administração Financeira da União (SIAFI), impedindo-o de receber novas transferências.

Ainda neste sentido cumpre destacar a Decisão Normativa nº 57/2004 do Tribunal de Contas da União, que em seu art. 3 afirma:

Caso comprovado que o ente federado se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos federais transferidos, o Tribunal, ao proferir o julgamento de mérito, condenará diretamente o Estado, o Distrito Federal ou o Município, ou a entidade de sua administração, ao pagamento do débito, podendo, ainda, condenar solidariamente o agente público responsável pela irregularidade e/ou cominar-lhe multa.

Por último, vale lembrar que, com base no art. 37, § 6º da Constituição Federal de 1988 e na jurisprudência dos Tribunais de Contas e até mesmo em Cortes Judiciais, firmou-se o entendimento de que as ações de ressarcimento de danos causados ao erário são imprescritíveis, entendimento esse em que se aplicaria a **Tomada de Contas Especial**.

A Tomada de Contas Especial nas decisões do TCU

Em relação ao tema, são ilustrativas do entendimento do TCU as seguintes decisões:

- ▶ **Acórdão nº 3.543/2007 — 2ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=18&doc=1&dpp=20&p=0>

- ▶ **Acórdão nº 342/2007 — 1ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=19&doc=1&dpp=20&p=0>
- ▶ **Acórdão nº 1.2/98 — 2ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=20&doc=2&dpp=20&p=0>
- ▶ **Acórdão nº 87/1997 — 2ª Câmara**
<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=21&doc=1&dpp=20&p=0>

80

[↶ Ir para Introdução](#)[↶ Ir para Capítulo I](#)[↶ Ir para Capítulo II](#)[↶ Ir para Capítulo III](#)[↶ Voltar para Capítulo IV](#)[▶ Ir para Glossário](#)[▶ Ir para Decreto nº 6.170/2007](#)[▶ Ir para Portaria nº 127/2008](#)[▶ Ir para Portaria nº 165/2008](#)[▶ Ir para Portaria nº 342/2008](#)

Glossário

81

Bem remanescente ▶ é o equipamento ou material permanente adquirido com recurso do convênio ou contrato de repasse necessário à consecução do objeto, mas que não se incorpora definitivamente a este; encerradas as atividades que justificaram sua aquisição, permanece com valor autônomo e com possibilidade de aproveitamento para outras finalidades. É contemplado especialmente no art. 28 e §§ da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008.

Cadastramento ▶ é a fase que complementa o credenciamento; para os Municípios dá-se com a apresentação em uma das Unidades Cadastradoras do SICAF (ou junto ao órgão concedente) de cópia autenticada dos documentos pessoais do representante, em especial Carteira de Identidade e CPF e cópia autenticada do diploma eleitoral, acompanhada da publicação da portaria de nomeação ou outro instrumento equivalente, que delegue competência para representar o ente, órgão ou entidade pública, quando for o caso. Na Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008 essa fase encontra-se disciplinada nos arts. 17 a 19.

Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) ▶ consiste em um banco de dados onde se encontram registrados os nomes de pessoas físicas e jurídicas em débito para com órgãos e entidades federais. Está disciplinado pela Lei Federal nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

Cadastro Único de Convenentes (CAUC) ▶ é um subsistema ligado ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) que permite a verificação, pelo gestor público do órgão ou entidade concedente, do atendimento, pelos

convenentes e entes federativos beneficiários de transferência voluntária de recursos da União, das exigências estabelecidas pela Constituição Federal, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e legislação aplicável; disponibilizado em rede a todas as unidades do Governo Federal e, na internet, no sítio da Secretaria do Tesouro Nacional. Encontra-se regido pela Instrução Normativa nº 1, de 17 de outubro de 2005, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Chamamento público ▶ é uma espécie de procedimento público seletivo que visa a escolher, por meio de critérios preestabelecidos, os projetos e órgãos ou entidades para execução de programas federais; não é de observância obrigatória, dependendo sua ocorrência das normas específicas do programa, sendo previsto no art. 5º da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008.

Concedente ▶ participe que desembolsa recursos financeiros para a realização do objetivo comum, podendo ser órgão ou entidade da Administração Pública Federal, direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio.

Concorrência ▶ é a modalidade de licitação aberta à participação de quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

Condição suspensiva ▶ é a previsão jurídica pela qual a execução do acordo somente poderá se iniciar a partir da obser-



Glossário

vância de um fato preestabelecido; no caso em exame, o convênio ou o contrato de repasse não produzirão seus efeitos enquanto não se realiza o evento definido pelos partícipes. No art. 27 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008 encontra-se uma previsão geral sobre a aplicabilidade da condição suspensiva.

Concurso ► é a modalidade de licitação aberta à participação de quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital.

Consórcio público ► pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, voltada para a execução de atividade de interesse comum dos consorciados na forma da Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Contrapartida ► é a participação econômica da entidade conveniente ou contratada para a execução do objeto do acordo; a contrapartida deve ser apreciável (mensurável) do ponto de vista econômico. Está prevista especialmente no art. 20 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008.

Contratado ► órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a Administração Federal pactua a execução de contrato de repasse para execução de programa, projeto, atividade ou evento de interesse comum.

Contratante ► órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União que pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento por intermédio de instituição financeira federal (mandatária) mediante a celebração de contrato de repasse.

Contrato de repasse ► instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por

intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União.

Conveniente ► órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a Administração Federal pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio.

Convênio ► acordo de vontades que visa à realização de objetivos comuns entre os integrantes da Administração Pública, estabelecendo a reunião de esforços para realizar o mesmo interesse público; o convênio é, por isso mesmo, uma das principais formas de transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União para execução descentralizada de programa de governo envolvendo interesse comum, em regime de mútua cooperação entre os partícipes, que são, de um lado, órgão ou entidade da Administração Pública Federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da Administração Pública Estadual, Distrital ou Municipal, direta ou indireta, ou, ainda, entidades privadas sem fins lucrativos. Está previsto no art. 241 da Constituição da República, bem como no art. 116 e §§ da Lei Federal nº 8.666/93.

Convite ► é a modalidade de licitação aberta para participação de pessoas físicas ou jurídicas escolhidas e convidadas em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, sendo extensível aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

Credenciamento ► é o ato pelo qual o proponente passará a ter uma identidade própria junto ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), permitindo o

acesso inclusive para a apresentação de propostas. Encontra-se contemplado no art. 14 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008.

Despesa corrente ▶ despesas de custeio (dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens móveis) e transferências correntes (dotações para despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuição e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado). Encontram-se definidas nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 12 da Lei Federal nº 4.320/64.

Despesa de capital ▶ corresponde às realizações com o propósito de formar e/ou adquirir ativos reais, abrangendo, entre outras ações, o planejamento e a execução de obras, a compra de instalações, equipamentos, material permanente, títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer natureza, bem como as amortizações de dívida e concessões de empréstimos. São previstas nos §§ 5º e 6º do art. 12 da Lei Federal nº 4.320/64.

Denúncia ▶ manifestação de desinteresse e desistência de um dos partícipes em relação ao convênio antes do término do prazo de vigência. Na Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008 apresenta-se no art. 61.

Dirigente ▶ aquele que possua vínculo com entidade privada sem fins lucrativos e detenha qualquer nível de poder decisório, assim entendidos os conselheiros, presidentes, diretores, superintendentes, gerentes, entre outros.

Edital ▶ instrumento formal que estabelece as normas que regerão um determinado processo administrativo seletivo, servindo ao caso especialmente em face do processo licitatório. É

denominado frequentemente como instrumento convocatório. Sobre seu conteúdo mínimo para fins licitatórios dispõe o art. 40 da Lei Federal nº 8.666/93.

Empenho ▶ é o ato emanado de autoridade competente que produz a reserva do valor discriminado dentro da dotação orçamentária indicada, tornando-o indisponível para qualquer outro fim. É tratado especialmente nos arts. 58 a 60 da Lei Federal nº 4.320/64.

Empresa estatal dependente ▶ empresa controlada que recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

Etapa ou fase ▶ divisão existente na execução de uma meta.

Habilitação ▶ para fins licitatórios, é a fase da licitação onde o licitante deverá comprovar sua capacidade jurídica, técnica, econômico-financeira e, ainda, sua regularidade fiscal através da apresentação de documentos exigidos pelo edital, observados os limites impostos na Lei Federal nº 8.666/93 (arts. 27 a 31).

Interveniente ▶ órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta de qualquer esfera de governo, ou entidade privada que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio. Na hipótese de o convênio ou contrato de repasse ser celebrado com entidade dependente ou órgão de Estado, Distrito Federal ou Município e não houver delegação de competência, o chefe do Poder Executivo desse ente deverá participar do instrumento como interveniente.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) ▶ antecipa as diretrizes, as prioridades dos gastos, as normas e os parâmetros que devem orientar a elaboração do orçamento para o exercício seguinte. É especialmente importante para os convênios

e contratos de repasse na medida em que, no plano federal, estabelece os limites máximos e mínimos da contrapartida a ser prestada. Está prevista na Constituição da República (art. 165, II, e § 2º).

Lei Orçamentária Anual (LOA) ▶ discrimina os recursos orçamentários e financeiros para atingir metas e prioridades estabelecidas pela LDO, compreendendo o Orçamento Fiscal, o Orçamento de Investimentos e o Orçamento da Seguridade Social. A LOA deve ser compatível com o PPA e a LDO. Encontra-se no texto constitucional no art. 165, III, e §§ 5º a 8º, sendo moldada muito detalhadamente pela Lei Federal nº 4.320/64.

Meta ▶ representa um resultado parcial numericamente quantificável do objeto, que deve ser descrito no Plano de Trabalho.

Objeto ▶ o produto do convênio ou do contrato de repasse, observados o programa de trabalho e as suas finalidades; confunde-se com a ação a ser desenvolvida.

Ônus da prova ▶ é o encargo atribuído pela lei a cada uma das partes de demonstrar a ocorrência dos fatos de seu próprio interesse.

Orçamento público ▶ compreende a previsão de todas as receitas que serão arrecadadas dentro de determinado exercício financeiro e a descrição das despesas, ou seja, a destinação a ser dada aos recursos auferidos.

Ordem Bancária de Transferência Voluntária (OBTV) ▶ é o comando pelo qual será autorizada a transferência bancária para a realização de pagamento com recursos do convênio ou do contrato de repasse.

Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)
▶ entidades criadas por iniciativa privada para o fomento e a execução de atividades consideradas de interesse público,

que obtêm um certificado emitido pelo Poder Público Federal ao comprovar o cumprimento de certos requisitos, especialmente aqueles derivados de normas de transparência administrativas. São previstas na Lei Federal nº 9.790/99.

Padronização ▶ estabelecimento de especificações técnicas, pelo concedente ou contratante, a serem seguidas nos convênios ou contratos de repasse em relação à aquisição de bens ou execução de atividades.

Partícipes ▶ sujeitos de um convênio com interesses comuns, coincidentes.

Plano de Trabalho ▶ é a peça preparatória ao convênio, que deve definir aspectos técnicos, financeiros e operacionais sobre a execução das atividades. Deve, no mínimo, conter a descrição detalhada do objeto, metas, fases, cronograma e outros aspectos importantes ao convênio. O art. 116, § 1º da Lei Federal nº 8.666/93 contém previsão sobre ele, bem como os arts. 21 e 22 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008.

Plano Plurianual (PPA) ▶ lei de periodicidade quadrienal, de hierarquia especial e sujeita a prazos e ritos peculiares de tramitação, que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Sua vigência é de quatro anos, sendo elaborado no primeiro ano do mandato presidencial, entrando em vigor no segundo ano do mandato e estendendo-se até o primeiro ano do mandato subsequente. Está contemplada no art. 165, I, e § 1º.

Pré-empenho ▶ é uma rotina destinada a antecipar o bloqueio de um valor determinado na dotação orçamentária no início do processo licitatório, da dispensa ou inexigibilidade, ou de

convênio, visando garantir recursos orçamentários para a despesa que se pretende executar e, conseqüentemente, garantir o seu pagamento nas datas aprezadas.

Pregão ▶ modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais ou via internet. Está disciplinado na Lei Federal nº 10.520/2002.

Pregão eletrônico ▶ modalidade de pregão em que a sessão pública para recebimento das propostas e para a oferta de lances verbais é realizada por meio da internet, em portais especificamente voltados para esse fim, sem exigir a presença física dos licitantes.

Pregão presencial ▶ modalidade de pregão em que a sessão pública será realizada em local designado no edital, no qual devem ser apresentadas as propostas, razão pela qual para a participação efetiva na fase de lances verbais será imprescindível a presença física de representante do licitante classificado. As outras também: concorrência etc.

Projeto básico ▶ conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra ou serviço de engenharia e a definição dos métodos e do prazo de execução. Possui definição no inciso IX do art. 6º da Lei Federal nº 8.666/93, sendo também tratado como peça obrigatória para obras e serviços (de engenharia) no art. 7º e §§. Vale mencionar que é tratado também no art. 23 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008.

Projeto executivo ▶ conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), consoante definição do inciso X do art. 6º da Lei Federal nº 8.666/93.

Proponente ▶ órgão ou entidade pública ou privada sem fins lucrativos credenciados que manifestem, por meio de proposta de trabalho, interesse em firmar instrumento regulado pela Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008.

Proposta de Trabalho ▶ é a manifestação formal e devidamente qualificada sobre o interesse de uma entidade em celebrar convênio ou contrato de repasse. Pelo conteúdo mínimo exigido na Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008, pode ser compreendida como uma versão simplificada do Plano de Trabalho, que normalmente poderá ser feita pelo proponente após a realização do credenciamento (arts. 15 e 16). A proposta deve estar em conformidade com o programa e com as diretrizes disponíveis no SICONV ou pode, ainda, ser uma proposição originária do próprio Município.

Prorrogação de ofício ▶ extensão automática do prazo do convênio feita antes do seu término, proporcional ao período de atraso causado pelo concedente na liberação dos recursos.

Protocolo de intenções ▶ é um instrumento com objetivo de reunir vários programas e ações federais a serem executados em conjunto, mas de forma descentralizada, por dois ou mais órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, indicando-se o concedente ou contratante responsável pela gestão.

Receita ▶ fala-se em receita pública para designar qualquer ingresso em espécie nos cofres públicos, mesmo, por exemplo, nos casos de venda de um bem imóvel, situação que, na realidade, não aumenta o patrimônio, pois apenas converte uma

coisa (bem imóvel) em outra (dinheiro) de mesmo valor. Em concepção mais rigorosa, entende-se o ingresso de novos recursos financeiros destinados a aumentar o patrimônio público. De um modo genérico é tratada entre os arts. 9º e 11 da Lei Federal nº 4.320/64.

Rescisão ▶ extinção antecipada do acordo, que ocorre quando uma das partes não cumpre com o que for acordado. A Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008 contém previsão no art. 61.

SICONV ▶ é o sistema desenvolvido em plataforma web que permite aos órgãos concedentes e convenientes o gerenciamento on line de todos os convênios cadastrados.

Termo aditivo ▶ instrumento que tem por objetivo a modificação do convênio já celebrado, vedada a alteração do objeto aprovado.

Termo de cooperação ▶ instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão ou entidade da Administração Pública Federal para outro órgão federal da mesma natureza ou autarquia, fundação pública ou empresa estatal dependente.

Termo de parceria ▶ instrumento jurídico previsto na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, para transferência de recursos às organizações sociais de interesse público (OSCIP).

Termo de Referência ▶ documento apresentado quando o objeto do convênio, contrato de repasse ou termo de cooperação envolver aquisição de bens ou prestação de serviços, que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto. Está contemplado no art. 23 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008.

Tomada de preços ▶ é a modalidade de licitação aberta à participação de pessoas físicas ou jurídicas devidamente cadastra-

das ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

Tomada de Contas Especial ▶ é um processo devidamente formalizado, dotado de rito próprio, que objetiva apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano causado ao erário, visando ao seu imediato ressarcimento. Entre muitas outras previsões em nosso ordenamento jurídico, destaca-se o art. 8º da Lei Federal nº 8.443/92 e o art. 63 da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127/2008.

86

[↶ Ir para Introdução](#)[↶ Ir para Capítulo I](#)[↶ Ir para Capítulo II](#)[↶ Ir para Capítulo III](#)[↶ Ir para Capítulo IV](#)[↶ Voltar para início do Glossário](#)[▶ Ir para Decreto nº 6.170/2007](#)[▶ Ir para Portaria nº 127/2008](#)[▶ Ir para Portaria nº 165/2008](#)[▶ Ir para Portaria nº 342/2008](#)

Legislação anexa

87

Este **Manual**, no intuito de melhor esclarecer os usuários do **SICONV**, reproduz a legislação federal pertinente, o **Decreto nº 6.170/2007**, que instituiu o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), e a **Portaria Interministerial nº 127**, de 29 de maio de 2008, que detalhou as regras do Decreto. Ambos os Diplomas Legais já foram aperfeiçoados pelos Decretos nº 6.329/2007, nº 6.428/2008, nº 6.497/2008 e nº 6.619/2008 e pelas Portarias nº 165/2008 e nº 342/2008.

O Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, ao dispor sobre as transferências de recursos federais mediante **convênios** e **contratos de repasse**, atua de modo a detalhar o tratamento conferido a esses instrumentos em outras normas de nosso ordenamento jurídico. Com efeito, já no artigo 241 da Constituição da República se encontra a previsão sobre convênios, assunto esse que veio a ser tratado de forma mais abrangente na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, especialmente em seu art. 116 e §§. O Decreto mencionado figura como ato normativo, ou seja, consiste em um conjunto de normas gerais e abstratas expedidas por autoridade administrativa, a qual não pode contrariar as leis formais vigentes, como requer a nossa Carta Constitucional no art. 84, IV e VI.

Por seu turno, o Decreto nº 6.170/2007, na medida em que não esgotou o assunto, demandou a elabora-

ção de outro ato normativo para complementar o quadro das regras aplicáveis aos convênios e contratos de repasse. Para suprir essa necessidade é que foi editada a Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127, de 29 de maio de 2008. A normatização por meio de atos (inter)ministeriais é também expressamente admitida em nossa Lei Maior, por meio do art. 87, II.

[Ir para Introdução](#)

[Ir para Capítulo I](#)

[Ir para Capítulo II](#)

[Ir para Capítulo III](#)

[Ir para Capítulo IV](#)

[Ir para Glossário](#)

[Ir para Decreto nº 6.170/2007](#)

[Ir para Portaria nº 127/2008](#)

[Ir para Portaria nº 165/2008](#)

[Ir para Portaria nº 342/2008](#)

Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007

88

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, nº art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, **DECRETA:**

Capítulo I

Das disposições gerais

Art. 1. Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco que envolvam a transferência de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União. (Redação dada pelo Decreto nº 6.428, de 2008.)

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I — convênio — acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da Adminis-

tração Pública Federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

II — contrato de repasse — instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União;

III — termo de cooperação — instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão da Administração Pública Federal direta, autarquia, fundação pública, ou empresa estatal dependente, para outro órgão ou entidade federal da mesma natureza; (Redação dada pelo Decreto nº 6.619, de 2008.)

IV — concedente — órgão da Administração Pública Federal direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio;

V — contratante — órgão ou entidade da Administração Pública direta e indireta da União que pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento,

**Decreto
nº 6.170**

por intermédio de instituição financeira federal (mandatária) mediante a celebração de contrato de repasse; (Redação dada pelo Decreto nº 6.428, de 2008.)

VI — conveniente — órgão ou entidade da Administração Pública direta e indireta, de qualquer esfera de governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a Administração Federal pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio;

VII — contratado — órgão ou entidade da Administração Pública direta e indireta, de qualquer esfera de governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a Administração Federal pactua a execução de contrato de repasse; (Redação dada pelo Decreto nº 6.619, de 2008.)

VIII — interveniente — órgão da Administração Pública direta e indireta de qualquer esfera de governo, ou entidade privada que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio;

IX — termo aditivo — instrumento que tenha por objetivo a modificação do convênio já celebrado, vedada a alteração do objeto aprovado;

X — objeto — o produto do convênio ou contrato de repasse, observados o programa de trabalho e as suas finalidades; e

XI — padronização — estabelecimento de critérios a serem seguidos nos convênios ou contratos de repasse com o mesmo objeto, definidos pelo concedente ou contratante, especialmente quanto às características do objeto e ao seu custo. (Redação dada pelo Decreto nº 6.428, de 2008.)

§ 2º A entidade contratante ou interveniente, bem como os seus agentes que fizerem parte do ciclo de transferência de recursos, são responsáveis, para todos os efeitos, pelos atos de acompanhamento que efetuar.

§ 3º Excepcionalmente, os órgãos e entidades federais poderão executar programas estaduais ou municipais, e os órgãos da administração direta, programas a cargo de entidade da administração indireta, sob regime de mútua cooperação mediante convênio.

Capítulo II

Das normas de celebração, acompanhamento e prestação de contas

Art. 2. É vedada a celebração de convênios e contratos de repasse:

I — com órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios cujo valor seja inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais); e

II — com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como dirigente agente político de Poder ou do Ministério Público, dirigente de órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; e (Redação dada pelo Decreto nº 6.619, de 2008.)

a) membros dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de

**Decreto
nº 6.170**

Contas da União, bem como seus respectivos cônjuges, companheiros, e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau;

b) servidor público vinculado ao órgão ou entidade concedente, bem como seus respectivos cônjuges, companheiros, e parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau; e

III — entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, caso em que deverá ser observado o art. 1º, § 1º, inciso III.

Parágrafo único. Para fins de alcance do limite estabelecido no inciso I, é permitido:

I — consorciamento entre os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios; e

II — celebração de convênios ou contratos de repasse com objeto que englobe vários programas e ações federais a serem executados de forma descentralizada, devendo o objeto conter a descrição pormenorizada e objetiva de todas as atividades a serem realizadas com os recursos federais.

Art. 3. As entidades privadas sem fins lucrativos que pretendam celebrar convênio ou contrato de repasse com órgãos e entidades da Administração Pública Federal deverão realizar cadastro prévio no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse — SICONV, conforme normas do órgão central do sistema. (Redação dada pelo Decreto nº 6.428, de 2008.)

§ 1º O cadastramento de que trata o caput poderá ser realizado em qualquer órgão ou entidade concedente e permitirá a celebração de convênios ou contratos de repasse enquanto estiver válido o cadastramento.

§ 2º No cadastramento serão exigidos, pelo menos:

I — cópia do estatuto social atualizado da entidade;

II — relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com Cadastro de Pessoas Físicas — CPF;

III — declaração do dirigente da entidade:

a) acerca da não existência de dívida com o Poder Público, bem como quanto à sua inscrição nos bancos de dados públicos e privados de proteção ao crédito; e

b) informando se os dirigentes relacionados no inciso II ocupam cargo ou emprego público na Administração Pública Federal;

IV — prova de inscrição da entidade no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas — CNPJ; e

V — prova de regularidade com as Fazendas Federal, Estadual e Municipal e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço — FGTS, na forma da lei.

§ 3º Verificada falsidade ou incorreção de informação em qualquer documento apresentado, deve o convênio ou contrato de repasse ser imediatamente denunciado pelo concedente ou contratado.

§ 4º A realização do cadastro prévio no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse — SICONV, de que trata o **caput**, não será exigida até 1º de setembro de 2008. (Incluído pelo Decreto nº 6.497, de 2008.)

90

**Decreto
nº 6.170**

Art. 4. A celebração de convênio com entidades privadas sem fins lucrativos poderá ser precedida de chamamento público, a critério do órgão ou entidade concedente, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do ajuste.

Parágrafo único. Deverá ser dada publicidade ao chamamento público, especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios.

Art. 5. O chamamento público deverá estabelecer critérios objetivos visando à aferição da qualificação técnica e capacidade operacional do conveniente para a gestão do convênio.

Art. 6. Constitui cláusula necessária em qualquer convênio dispositivo que indique a forma pela qual a execução do objeto será acompanhada pelo concedente.

Parágrafo único. A forma de acompanhamento prevista no caput deverá ser suficiente para garantir a plena execução física do objeto.

Art. 7. A contrapartida do conveniente poderá ser atendida por meio de recursos financeiros, de bens e serviços, desde que economicamente mensuráveis.

§ 1º Quando financeira, a contrapartida deverá ser depositada na conta bancária específica do convênio em

conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso, ou depositada nos cofres da União, na hipótese de o convênio ser executado por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira — SIAFI.

§ 2º Quando atendida por meio de bens e serviços, constará do convênio cláusula que indique a forma de aferição da contrapartida.

Art. 8. A execução de programa de trabalho que objetive a realização de obra será feita por meio de contrato de repasse, salvo quando o concedente dispuser de estrutura para acompanhar a execução do convênio.

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

Art. 9. No ato de celebração do convênio ou contrato de repasse, o concedente deverá empenhar o valor total a ser transferido no exercício e efetuar, no caso de convênio ou contrato de repasse com vigência plurianual, o registro no SIAFI, em conta contábil específica, dos valores programados para cada exercício subsequente.

Parágrafo único. O registro a que se refere o caput acarretará a obrigatoriedade de ser consignado crédito

**Decreto
nº 6.170**

nos orçamentos seguintes para garantir a execução do convênio.

Art. 10. As transferências financeiras para órgãos públicos e entidades públicas e privadas, decorrentes da celebração de convênios e contratos de repasse, serão feitas exclusivamente por intermédio de instituição financeira controlada pela União, que poderá atuar como mandatária desta para execução e fiscalização. *(Redação dada pelo Decreto nº 6.428, de 2008.)*

§ 1º Os pagamentos à conta de recursos recebidos da União, previsto no caput, estão sujeitos à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária.

§ 2º Excepcionalmente, mediante mecanismo que permita a identificação, pelo banco, do beneficiário do pagamento, poderão ser realizados pagamentos a beneficiários finais pessoas físicas que não possuam conta bancária, observados os limites fixados na forma do art. 18.

§ 3º Toda movimentação de recursos de que trata este artigo, por parte dos convenientes, executores e instituições financeiras autorizadas, será realizada observando-se os seguintes preceitos:

I — movimentação mediante conta bancária específica para cada instrumento de transferência (convênio ou contrato de repasse);

II — pagamentos realizados mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e presta-

dores de serviços, facultada a dispensa deste procedimento, por ato da autoridade máxima do concedente ou contratante, devendo o conveniente ou contratado identificar o destinatário da despesa, por meio do registro dos dados no SICONV; e *(Redação dada pelo Decreto nº 6.619, de 2008.)*

III — transferência das informações mencionadas no inciso I ao SIAFI e ao Portal de Convênios, em meio magnético, conforme normas expedidas na forma do art. 18.

§ 4º Os recursos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira pública federal 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 desses recursos verificar-se em prazos menores que um mês.

§ 5º As receitas financeiras auferidas na forma do § 4º serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, observado o parágrafo único do art. 12.

§ 6º O conveniente ficará obrigado a prestar contas dos recursos recebidos, na forma da legislação aplicável e das diretrizes e normas previstas no art. 18. *(Redação dada pelo Decreto nº 6.428, de 2008.)*

**Decreto
nº 6.170**

§ 7º O concedente terá prazo de noventa dias para apreciar a prestação de contas apresentada, contados da data de seu recebimento.

§ 8º A exigência contida no caput poderá ser substituída pela execução financeira direta, por parte do conveniente, no SIAFI, de acordo com normas expedidas na forma do art. 18.

Art. 11. Para efeito do disposto no art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a aquisição de produtos e a contratação de serviços com recursos da União transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos deverão observar os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, sendo necessária, no mínimo, a realização de cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato.

Art. 12. O convênio poderá ser denunciado a qualquer tempo, ficando os partícipes responsáveis somente pelas obrigações e auferindo as vantagens do tempo em que participaram voluntariamente do acordo, não sendo admissível cláusula obrigatória de permanência ou sancionadora dos denunciantes.

Parágrafo único. Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, 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 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.

Capítulo III

Do sistema de gestão de convênios e contratos de repasse — SICONV e do portal dos convênios

Art. 13. A celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão registrados no SICONV, que será aberto ao público, via rede mundial de computadores — Internet, por meio de página específica denominada Portal dos Convênios. (Redação dada pelo Decreto nº 6.619, de 2008.)

§ 1º Fica criada a Comissão Gestora do SICONV, que funcionará como órgão central do sistema, composta por representantes dos seguintes órgãos: (Redação dada pelo Decreto nº 6.428, de 2008.)

I — Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda; (Incluído pelo Decreto nº 6.428, de 2008.)

II — Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; (Incluído pelo Decreto nº 6.428, de 2008.)

III — Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e (Incluído pelo Decreto nº 6.428, de 2008.)

IV — Secretaria Federal de Controle Interno, da Controladoria-Geral da União. (Incluído pelo Decreto nº 6.428, de 2008.)

**Decreto
nº 6.170**

§ 2º Serão órgãos setoriais do SICONV todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal que realizem transferências voluntárias de recursos, aos quais compete a gestão dos convênios e a alimentação dos dados que forem de sua alçada.

§ 3º O Poder Legislativo, por meio das mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria Geral da União, bem como outros órgãos que demonstrem necessidade, a critério do órgão central do sistema, terão acesso ao SICONV, podendo incluir no referido Sistema informações que tiverem conhecimento a respeito da execução dos convênios publicados.

§ 4º Ao órgão central do SICONV compete exclusivamente: [\(Incluído pelo Decreto nº 6.428, de 2008.\)](#)

I — estabelecer as diretrizes e normas a serem seguidas pelos órgãos setoriais e demais usuários do sistema, observado o art. 18 deste Decreto; [\(Incluído pelo Decreto nº 6.428, de 2008.\)](#)

II — sugerir alterações no ato a que se refere o art. 18 deste Decreto; e [\(Incluído pelo Decreto nº 6.428, de 2008.\)](#)

III — auxiliar os órgãos setoriais na execução das normas estabelecidas neste Decreto e no ato a que se refere o art. 18 deste Decreto. [\(Incluído pelo Decreto nº 6.428, de 2008.\)](#)

§ 5º A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão fun-

cionará como secretaria-executiva da comissão a que se refere o § 1º. [\(Incluído pelo Decreto nº 6.428, de 2008.\)](#)

Capítulo IV

Da padronização dos objetos

Art. 14. Os órgãos concedentes são responsáveis pela seleção e padronização dos objetos mais frequentes nos convênios.

Art. 15. Nos convênios em que o objeto consista na aquisição de bens que possam ser padronizados, os próprios órgãos e entidades da Administração Pública Federal poderão adquiri-los e distribuí-los aos convenientes.

Capítulo V

Das disposições finais e transitórias

Art. 16. Os órgãos e entidades concedentes deverão publicar, até cento e vinte dias após a publicação deste Decreto, no Diário Oficial da União, a relação dos objetos de convênios que são passíveis de padronização.

Parágrafo único. A relação mencionada no caput deverá ser revista e republicada anualmente.

Art. 17. Observados os princípios da economicidade e da publicidade, ato conjunto dos Ministros de Estado da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria-Geral da União disciplinará a possibilidade de arquivamento de convênios com prazo de vigência

**Decreto
nº 6.170**

encerrado há mais de cinco anos e que tenham valor registrado de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Art. 18. Os Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Controle e da Transparência editarão ato conjunto para execução do disposto neste Decreto. [\(Redação dada pelo Decreto nº 6.428, de 2008.\)](#)

Art. 18-A. Os convênios e contratos de repasse celebrados entre 30 de maio de 2008 e a data mencionada no inciso III do art. 19 deverão ser registrados no SICONV até 31 de dezembro de 2008. [\(Incluído pelo Decreto nº 6.497, de 2008.\)](#)

Parágrafo único. Os Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Controle e da Transparência regulamentarão, em ato conjunto, o registro previsto no **caput**. [\(Incluído pelo Decreto nº 6.497, de 2008.\)](#)

Art. 19. Este Decreto entra em vigor em 1º de julho 2008, exceto: [\(Redação dada pelo Decreto nº 6.428, de 2008.\)](#)

I — os arts. 16 e 17, que terão vigência a partir da data de sua publicação; e [\(Incluído pelo Decreto nº 6.428, de 2008.\)](#)

II — os arts. 10 a 8º, 10, 12, 14 e 15 e 18 a 20, que terão vigência a partir de 15 de abril de 2008. [\(Incluído pelo Decreto nº 6.428, de 2008.\)](#)

III — o art. 13, que terá vigência a partir de 1º de setembro de 2008. [\(Incluído pelo Decreto nº 6.497, de 2008.\)](#)

Art. 20. Ficam revogados os arts. 48 a 57 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, e o Decreto nº 97.916, de 6 de julho de 1989.

Brasília, 25 de julho de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

**LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
PAULO BERNARDO SILVA**

Este texto não substitui o publicado no DOU de 26.7.2007 e retificado no DOU de 14.9.2007.

[↶ Ir para Introdução](#)

[↶ Ir para Capítulo I](#)

[↶ Ir para Capítulo II](#)

[↶ Ir para Capítulo III](#)

[↶ Ir para Capítulo IV](#)

[↶ Ir para Glossário](#)

[▶ Voltar para início do Decreto nº 6.170/2007](#)

[▶ Ir para Portaria nº 127/2008](#)

[▶ Ir para Portaria nº 165/2008](#)

[▶ Ir para Portaria nº 342/2008](#)

95

Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008¹

96

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, e dá outras providências.

OS MINISTROS DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, DA FAZENDA e DO CONTROLE E DA TRANSPARÊNCIA, no uso da atribuição que lhes confere o inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 18 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, **RESOLVEM:**

Título I Das disposições gerais

Art. 1º. Esta Portaria regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos

e atividades de interesse recíproco que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

§ 1º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:

I — concedente — órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio;

II — contratado — órgão ou entidade da administração pública direta e indireta, de qualquer esfera de governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a administração federal pactua a execução de contrato de repasse;²

III — contratante — órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta da União que pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento, por intermédio de instituição financeira federal (mandatária) mediante a celebração de contrato de repasse;

IV — contrato de repasse — instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos

¹ Publicada no DOU de 30/05/2008, retificada no DOU de 02/06/2008 e alterada pelas Portarias Interministeriais nºs 165, de 20/06/2008 — DOU 23/06/2008, 342, de 5/11/2008, DOU de 6/11/2008, 404, de 23/12/2008, DOU de 24/12/2008 e 268, de 25/08/2009, DOU de 26/08/2009.

² Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

**Portaria
Interministerial
nº 127**

financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União;

V — conveniente — órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio;

VI — convênio — acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

VII — consórcio público — pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005³;

VIII — dirigente — aquele que possua vínculo com entidade privada sem fins lucrativos e detenha qualquer nível de poder decisório, assim entendidos os conselheiros, presidentes, diretores, superintendentes, gerentes, dentre outros;

³ Retificado no DOU de 02/06/2008.

IX — empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

X — etapa ou fase — divisão existente na execução de uma meta;

XI — interveniente — órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta de qualquer esfera de governo, ou entidade privada que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio;

XII — meta — parcela quantificável do objeto descrita no plano de trabalho;

XIII — objeto — o produto do convênio ou contrato de repasse ou termo de cooperação, observados o programa de trabalho e as suas finalidades;

XIV — padronização — estabelecimento de critérios a serem seguidos nos convênios ou contratos de repasse com o mesmo objeto, definidos pelo concedente ou contratante, especialmente quanto às características do objeto e ao seu custo;

XV — projeto básico — conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra ou serviço de engenharia e a definição dos métodos e do prazo de execução;

**Portaria
Interministerial
nº 127**

XVI — proponente — órgão ou entidade pública ou privada sem fins lucrativos credenciada que manifeste, por meio de proposta de trabalho, interesse em firmar instrumento regulado por esta Portaria;

XVII — termo aditivo — instrumento que tenha por objetivo a modificação do convênio já celebrado, vedada a alteração do objeto aprovado;

XVIII — termo de cooperação — instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão ou entidade da Administração Pública Federal para outro órgão federal da mesma natureza ou autarquia, fundação pública ou empresa estatal dependente.⁴

XIX — termo de parceria — instrumento jurídico previsto na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999⁵, para transferência de recursos para organizações sociais de interesse público; e

XX — termo de referência — documento apresentado quando o objeto do convênio contrato de repasse ou termo de cooperação envolver aquisição de bens ou prestação de serviços, que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto.

⁴ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

⁵ Retificado no DOU de 02/06/2008.

§ 2º A descentralização da execução por meio de convênios ou contratos de repasse somente poderá ser efetivada para entidades públicas ou privadas para execução de objetos relacionados com suas atividades e que disponham de condições técnicas para executá-lo.

§ 3º Os órgãos ou entidades da administração pública de qualquer esfera de governo que recebam as transferências de que trata o caput deverão incluí-las em seus orçamentos.

§ 4º A União não está obrigada a celebrar convênio ou contrato de repasse.

§ 5º Na hipótese de o convênio ou contrato de repasse vir a ser firmado por entidade dependente ou órgão de Estado, Distrito Federal ou Município, o Chefe do Poder Executivo desse ente deverá participar no instrumento a ser celebrado como interveniente, caso não haja delegação de competência.

§ 6º Os convênios e contratos de repasse referentes a projetos financiados com recursos de origem externa deverão contemplar, no que couber, além do disposto nesta Portaria, os direitos e obrigações constantes dos respectivos Acordos de Empréstimos ou Contribuições Financeiras não reembolsáveis celebrados pela União com Organismos Internacionais, agências governamentais estrangeiras, organizações multilaterais de crédito ou organizações supranacionais.

Portaria Interministerial nº 127

Art. 2º. Não se aplicam as exigências desta Portaria:⁶
I — aos convênios e contratos de repasse:⁷

a) cuja execução não envolva a transferência de recursos entre os partícipes;⁸

b) celebrados anteriormente à data da sua publicação, devendo ser observadas, neste caso, as prescrições normativas vigentes à época da sua celebração, podendo, todavia, se lhes aplicar naquilo que beneficiar a consecução do objeto do convênio ou contrato de repasse;⁹

c) destinados à execução descentralizada de programas federais de atendimento direto ao público, nas áreas de assistência social, médica e educacional, ressalvados os convênios em que for prevista a antecipação de recursos;¹⁰

d) que tenham por objeto a delegação de competência ou a autorização a órgãos ou entidades de outras esferas de governo para a execução de atribuições determinadas em lei, regulamento ou regimento interno, com geração de receita compartilhada; e¹¹

e) homologados pelo Congresso Nacional ou autorizados pelo Senado Federal naquilo em que as disposições dos tratados, acordos e convenções internacionais, específicas, conflitarem com esta Portaria, quando os recursos envolvidos forem integralmente oriundos de fonte externa de financiamento;¹²

II — às transferências celebradas no âmbito:¹³

a) do Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, instituído pela Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, e regulamentado pelos Decretos nº 3.518, de 20 de junho de 2000, no 6.044, de 12 de fevereiro de 2007, e nº 6.231, de 11 de outubro de 2007;¹⁴

b) do Programa Nacional de Alimentação Escolar — PNAE, instituído pela Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001;¹⁵

c) do Programa Dinheiro Direto na Escola — PDDE, instituído pela Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001;¹⁶

⁶ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

⁷ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

⁸ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

⁹ Redação alterada pela Portaria Interministerial nº 404, de 23/12/2008, publicada no DOU de 24/12/2008.

¹⁰ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

¹¹ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

¹² Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

¹³ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

¹⁴ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

¹⁵ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

¹⁶ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

**Portaria
Interministerial
nº 127**

d) do Programa Nacional de Apoio do Transporte Escolar — PNATE, instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004;¹⁷

e) do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos, instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004;¹⁸

f) do Programa Brasil Alfabetizado, instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004; e¹⁹

g) do Programa Nacional de Inclusão de Jovens, instituído pela Lei nº 11.692, e 10 de junho de 2008;²⁰

III — aos contratos de gestão celebrados com Organizações Sociais — OS, na forma estabelecida pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998;²¹

IV — às transferências a que se referem:²²

a) a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004;²³

b) o artigo 3º da Lei n 8.142, de 28 de dezembro de 1990;²⁴

c) os arts. 29 e 30 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993;²⁵

d) o art. 51 da Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008.²⁶

V — às transferências para execução de ações no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento — PAC, regulamentadas pela Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007; e²⁷

VI — a outros casos em que lei específica discipline de forma diversa a transferência de recursos para execução de programas em parceria do Governo Federal com governos estaduais, municipais e do Distrito Federal ou entidade privada sem fins lucrativos.²⁸

Art. 3º. Os atos e os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão realizados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse — SI-CONV, aberto à consulta pública, por meio do Portal dos Convênios.²⁹

¹⁷ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

¹⁸ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

¹⁹ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

²⁰ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

²¹ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

²² Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

²³ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

²⁴ Redação alterada pela Portaria Interministerial nº 404, de 23/12/2008, publicada no DOU de 24/12/2008.

²⁵ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

²⁶ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

²⁷ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

²⁸ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

²⁹ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

**Portaria
Interministerial
nº 127**

§ 1º Os atos que, por sua natureza, não possam ser realizados no SICONV, serão nele registrados.

§ 2º Para a celebração dos instrumentos regulados por esta Portaria, os órgãos, entidades e entes a que se refere o art. 1º devem estar cadastrados no SICONV.

§ 3º O conveniente ou contratado deverá manter os documentos relacionados ao convênio e contrato de repasse pelo prazo de dez anos, contado da data em que foi aprovada a prestação de contas.

§ 4º Ressalvada a hipótese de microfilmagem, quando conveniente, os documentos serão conservados em arquivo, no prazo de cinco anos do julgamento das contas dos responsáveis pelo Tribunal de Contas da União, findo o qual poderão ser incinerados mediante termo.³⁰

Art. 4º. Os órgãos e entidades da Administração Pública federal que pretenderem executar programas, projetos e atividades que envolvam transferências de recursos financeiros deverão divulgar anualmente no SICONV a relação dos programas a serem executados de forma descentralizada e, quando couber, critérios para a seleção do conveniente ou contratado.

³⁰ Redação acrescida pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

§ 1º A relação dos programas de que trata o caput será divulgada em até sessenta dias após a sanção da Lei Orçamentária Anual e deverá conter:

I — a descrição dos programas;

II — as exigências, padrões, procedimentos, critérios de elegibilidade e de prioridade, estatísticas e outros elementos que possam auxiliar a avaliação das necessidades locais; e

III — tipologias e padrões de custo unitário detalhados, de forma a orientar a celebração dos convênios e contratos de repasse.

§ 2º Os critérios de elegibilidade e de prioridade deverão ser estabelecidos de forma objetiva, com base nas diretrizes e objetivos dos respectivos programas, visando atingir melhores resultados na execução do objeto, considerando, entre outros aspectos, a aferição da qualificação técnica e da capacidade operacional do conveniente ou contratado.

§ 3º O concedente ou contratante deverá adotar procedimentos claros, objetivos, simplificados e padronizados que orientem os interessados, de modo a facilitar o seu acesso direto aos órgãos da administração pública federal.

Capítulo I

Do Chamamento Público

Art. 5º. Para a celebração dos instrumentos regulados por esta Portaria, o órgão ou entidade da Administração Pública Federal poderá, com vista a selecionar

**Portaria
Interministerial
nº 127**

projetos e órgãos ou entidades que tornem mais eficaz a execução do objeto, realizar chamamento público no SICONV, que deverá conter, no mínimo:

I — a descrição dos programas a serem executados de forma descentralizada; e

II — os critérios objetivos para a seleção do conveniente ou contratado, com base nas diretrizes e nos objetivos dos respectivos programas.

§ 1º Deverá ser dada publicidade ao chamamento público, pelo prazo mínimo de quinze dias, especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios.

§ 2º A qualificação técnica e capacidade operacional da entidade privada sem fins lucrativos será aferida segundo critérios técnicos e objetivos a serem definidos pelo concedente ou contratante, bem como por meio de indicadores de eficiência e eficácia estabelecidos a partir do histórico do desempenho na gestão de convênios ou contratos de repasse celebrados a partir de 1º de julho de 2008.

Capítulo II

Das vedações

Art. 6º. É vedada a celebração de convênios e contratos de repasse:

I — com órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Mu-

nicípios cujo valor seja inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais);

II — com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como dirigente agente político de Poder ou do Ministério Público, tanto quanto dirigente de órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;³¹

a) REVOGADA.³²

b) REVOGADA.³³

III — entre órgãos e entidades da Administração Pública federal, caso em que deverá ser firmado termo de cooperação;

IV — com órgão ou entidade, de direito público ou privado, que esteja em mora, inadimplente com outros convênios ou contratos de repasse celebrados com órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, ou irregular em qualquer das exigências desta Portaria;

V — com pessoas físicas ou entidades privadas com fins lucrativos;

VI — visando à realização de serviços ou execução de obras a serem custeadas, ainda que apenas par-

³¹ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

³² Revogada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

³³ Revogada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

**Portaria
Interministerial
nº 127**

cialmente, com recursos externos sem a prévia contratação da operação de crédito externo;

VII — com entidades públicas ou privadas cujo objeto social não se relacione às características do programa ou que não disponham de condições técnicas para executar o convênio ou contrato de repasse; e

VIII — com Estados, Distrito Federal ou Municípios, caso a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias público-privadas já contratadas por esses entes tenham excedido, no ano anterior, a 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subseqüentes excederem a 1% (um por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios, conforme disposto no art. 28 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

§ 1º Para fins de alcance do limite estabelecido no inciso I do caput, é permitido:

I — consorciamento entre os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios; e

II — celebração de convênios ou contratos de repasse com objeto que englobe vários programas e ações federais a serem executados de forma descentralizada, devendo o objeto conter a descrição pormenorizada e objetiva de todas as atividades a serem realizadas com os recursos federais.

§ 2º Os órgãos e as entidades concedentes ou contratantes procederão, segundo normas próprias e sob sua ex-

clusiva responsabilidade, às inclusões no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal — CADIN, de pessoas físicas ou jurídicas que se enquadrem na hipótese prevista no inciso IV do caput, observando-se as normas vigentes a respeito desse cadastro, em especial a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

Capítulo III**Do Protocolo de Intenções**

Art. 7º. É um instrumento com objetivo de reunir vários programas e ações federais a serem executados de forma descentralizada, devendo o objeto conter a descrição pormenorizada e objetiva de todas as atividades a serem realizadas com os recursos federais.

Parágrafo Único. Na hipótese prevista no caput, os órgãos e entidades da administração pública federal que decidirem implementar programas em um único objeto deverão formalizar protocolo de intenções, que conterá, entre outras, as seguintes cláusulas:

I — descrição detalhada do objeto, indicando os programas por ele abrangidos;

II — indicação do concedente ou contratante responsável pelo consórcio;

III — o montante dos recursos que cada órgão ou entidade irá repassar;

IV — definição das responsabilidades dos partícipes, inclusive quanto ao acompanhamento e fiscalização na forma prevista nesta Portaria; e

V — a duração do ajuste.

Portaria
Interministerial
nº 127

Capítulo V

Da plurianualidade

Art. 8º. Nos instrumentos regulados por esta Portaria, cuja duração ultrapasse um exercício financeiro, indicar-se-á o crédito e respectivo empenho para atender à despesa no exercício em curso, bem como cada parcela da despesa relativa à parte a ser executada em exercício futuro, mediante registro contábil.

Parágrafo único. O registro a que se refere o caput acarretará a responsabilidade de o concedente incluir em suas propostas orçamentárias dos exercícios seguintes a dotação necessária à execução do convênio.³⁴

Capítulo VI

Do consórcio público

Art. 9º. Os órgãos e entidades da Administração Pública federal darão preferência às transferências voluntárias para Estados, Distrito Federal e Municípios cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos, constituídos segundo o disposto na Lei nº 11.107, de 2005.

Art. 10. A celebração do convênio com consórcio público para transferência de recursos da União está

condicionada ao atendimento, pelos entes federativos-
consorciados,³⁵ das exigências legais aplicáveis, sendo vedada sua celebração, bem como a liberação de quaisquer parcelas de recursos, caso exista alguma irregularidade por parte de qualquer dos entes consorciados.

Art. 11. Os Estados, os Municípios e o Distrito Federal poderão executar o objeto do convênio ou contrato de repasse celebrado com a União por meio de consórcio público a que estejam associados.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no caput, o instrumento de convênio ou contrato de repasse poderá indicar o consórcio público como responsável pela execução, sem prejuízo das responsabilidades dos convenientes ou contratados.

Título II

Do credenciamento, da proposição e do cadastramento

Art. 12. Para apresentar proposta de trabalho, o interessado deverá estar credenciado no SICONV.

Art. 13. As informações prestadas no credenciamento e no cadastramento devem ser atualizadas pelo conveniente ou contratado até que sejam exauridas todas

³⁴ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

³⁵ Retificado no DOU de 02/06/2008.

**Portaria
Interministerial
nº 127**

as obrigações referentes ao convênio ou contrato de repasse.

Capítulo I**Do credenciamento**

Art. 14. O credenciamento será realizado diretamente no SICONV e conterà, no mínimo, as seguintes informações:

I — nome, endereço da sede, endereço eletrônico e número de inscrição no Cadastro Nacional de

Pessoas Jurídicas — CNPJ, bem como endereço residencial do responsável que assinará o instrumento, quando se tratar de instituições públicas; e

II — razão social, endereço, endereço eletrônico, número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas — CNPJ, transcrição do objeto social da entidade atualizado, relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e CPF de cada um deles, quando se tratar das entidades privadas sem fins lucrativos.

Capítulo II**Da proposta de trabalho**

Art. 15. O proponente credenciado manifestará seu interesse em celebrar instrumentos regulados por esta Portaria mediante apresentação de proposta de trabalho no SICONV, em conformidade com o programa e com as diretrizes disponíveis no sistema, que conterà, no mínimo:

I — descrição do objeto a ser executado;

II — justificativa contendo a caracterização dos interesses recíprocos, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal e a indicação do público alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados;

III — estimativa dos recursos financeiros, discriminando o repasse a ser realizado pelo concedente ou contratante e a contrapartida prevista para o proponente, especificando o valor de cada parcela e do montante de todos os recursos, na forma estabelecida em Lei;

IV — previsão de prazo para a execução; e

V — informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para execução do objeto.

Parágrafo único. Os órgãos ou entidades da administração pública federal poderão exigir o prévio cadastramento para encaminhamento das propostas de trabalho.

Art. 16. O órgão ou entidade da Administração Pública federal repassador dos recursos financeiros analisará a proposta de trabalho e:

I — No caso da aceitação:

a) o órgão ou entidade da Administração Pública federal repassador dos recursos financeiros realizará o pré-empenho, que será vinculado à proposta e só poderá ser alterado por intermédio do SICONV;

b) o proponente atenderá às exigências para efetivação do cadastro e incluirá o Plano de Trabalho no SICONV; e

Portaria Interministerial nº 127

c) informará ao proponente das exigências e pendências verificadas.

II — No caso de recusa:

a) o órgão ou entidade da Administração Pública federal repassador dos recursos financeiros registrará o indeferimento no SICONV; e

b) comunicará ao proponente o indeferimento da proposta.

Capítulo III

Do cadastramento

Art. 17. O cadastramento dos órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos recebedores de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União será realizado em órgão ou entidade concedente ou nas unidades cadastradoras do SICAF a ele vinculadas, e terá validade de 1 (um) ano, sem prejuízo do disposto no art. 13.

§ 1º O representante do órgão³⁶ ou da entidade pública ou privada responsável pela entrega dos documentos e das informações para fins de cadastramento, deverá comprovar seu vínculo com o cadastrado, demonstrando os poderes para representá-lo neste ato.

§ 2º A comprovação a que se refere o parágrafo anterior, sem prejuízo da apresentação adicional de

qualquer documento hábil, poderá ser feita mediante apresentação de:

I — cópia autenticada dos documentos pessoais do representante, em especial, Carteira de Identidade e CPF;³⁷

II — cópia autenticada do diploma eleitoral, acompanhada da publicação da portaria de nomeação ou outro instrumento equivalente, que delegue competência para representar o ente, órgão ou entidade pública, quando for o caso; e

III — cópia autenticada da ata da assembléia que elegeu o corpo dirigente da entidade privada sem fins lucrativos, devidamente registrada no cartório competente, acompanhada de instrumento particular de procuração, com firma reconhecida, assinado pelo dirigente máximo, quando for o caso.

§ 3º Nos casos em que o cadastramento for realizado pelo órgão concedente, os documentos referidos no art. 18 desta Portaria poderão ser encaminhados antecipadamente ao órgão repassador dos recursos, inclusive via postal, pelo dirigente máximo da entidade privada sem fins lucrativos.³⁸

Art. 18. Para a realização do cadastramento das entidades privadas sem fins lucrativos será exigido:

³⁷ Retificado no DOU de 02/06/2008.

³⁸ Redação acrescida pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

³⁶ Retificado no DOU de 02/06/2008.



Portaria Interministerial nº 127

I — cópia do estatuto ou contrato social registrado no cartório competente e suas alterações;

II — relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com Cadastro de Pessoas Físicas — CPF;

III — declaração do dirigente máximo da entidade acerca da inexistência de dívida com o Poder Público e de inscrição nos bancos de dados públicos ou privados de proteção ao crédito;

IV — declaração da autoridade máxima da entidade informando que nenhuma das pessoas relacionadas no inciso II é agente político de Poder ou do Ministério Público, tanto quanto dirigente de órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;³⁹

V — prova de inscrição da entidade no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas — CNPJ pelo prazo mínimo de três anos;

VI — prova de regularidade com as Fazendas Federal, Estadual e Municipal e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço — FGTS, na forma da lei; e

VII — comprovação da qualificação técnica e da capacidade operacional, mediante declaração de funcionamento regular nos 3 (três) anos anteriores ao credenciamento, emitida por 3 (três) autoridades do local de sua sede.

³⁹ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

Parágrafo único. Nas ações voltadas à educação, à assistência social e à saúde, as exigências previstas nos incisos V e VII do caput poderão ser atendidas somente em relação ao exercício anterior.

Art. 19. Para o cadastramento dos órgãos e entidades públicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, será exigida a atualização das informações constantes do credenciamento, respeitadas as exigências do art. 17.

Título III

Da contrapartida, do plano de trabalho e do projeto básico

Capítulo I

Da contrapartida

Art. 20. A contrapartida, quando houver, será calculada sobre o valor total do objeto e poderá ser atendida por meio de recursos financeiros e de bens ou serviços, se economicamente mensuráveis.

§ 1º A contrapartida, quando financeira, deverá ser depositada na conta bancária específica do convênio ou contrato de repasse em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso.

§ 2º A contrapartida por meio de bens e serviços, quando aceita, deverá ser fundamentada pelo conce-

Portaria Interministerial nº 127

dente ou contratante e ser economicamente mensurável devendo constar do instrumento, cláusula que indique a forma de aferição do valor correspondente em conformidade com os valores praticados no mercado ou, em caso de objetos padronizados, com parâmetros previamente estabelecidos.

§ 3º A contrapartida, a ser aportada pelo conveniente ou contratado, será calculada observados os percentuais e as condições estabelecidas na lei federal anual de diretrizes orçamentárias.

§ 4º O proponente deverá comprovar que os recursos, bens ou serviços referentes à contrapartida proposta estão devidamente assegurados.

Capítulo II

Do plano de trabalho

Art. 21. O Plano de Trabalho, que será avaliado após a efetivação do cadastro do proponente, conterà, no mínimo:

- I — justificativa para a celebração do instrumento;
- II — descrição completa do objeto a ser executado;
- III — descrição das metas a serem atingidas;
- IV — definição das etapas ou fases da execução;
- V — cronograma de execução do objeto e cronograma de desembolso; e
- VI — plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e da contrapartida financeira do proponente, se for o caso.

Art. 22. O Plano de Trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada sua qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador de recursos.

§ 1º Será comunicada ao proponente qualquer irregularidade ou imprecisão constatadas no Plano de Trabalho, que deverá ser sanada no prazo estabelecido pelo concedente ou contratante.

§ 2º A ausência da manifestação do proponente no prazo estipulado implicará a desistência no prosseguimento do processo.

§ 3º Os ajustes realizados durante a execução do objeto integrarão o Plano de Trabalho, desde que submetidos e aprovados previamente pela autoridade competente.

Capítulo III

Do projeto básico e do termo de referência

Art. 23. Nos convênios e contratos de repasse, o projeto básico ou o termo de referência deverá ser apresentado antes da liberação da primeira parcela dos recursos, sendo facultado ao concedente ou contratante exigí-lo antes da celebração do instrumento.



Portaria Interministerial nº 127

§ 1º O projeto básico ou o termo de referência poderá ser dispensado no caso de padronização do objeto, a critério da autoridade competente do órgão ou entidade concedente, em despacho fundamentado.

§ 2º O projeto básico ou o termo de referência deverá ser apresentado no prazo fixado no instrumento, prorrogável uma única vez por igual período, a contar da data da celebração, conforme a complexidade do objeto.

§ 3º O projeto básico ou do termo de referência será apreciado pelo concedente ou contratante e, se aprovado, ensejará a adequação do Plano de Trabalho.

§ 4º Constatados vícios sanáveis no projeto básico ou no termo de referência, estes serão comunicados ao conveniente ou contratado, que disporá de prazo para saná-los.

§ 5º Caso o projeto básico ou o termo de referência não seja entregue no prazo estabelecido no parágrafo anterior ou receba parecer contrário à sua aprovação, proceder-se-á à extinção do convênio ou contrato de repasse, caso já tenha sido assinado.

§ 6º Quando houver, no Plano de Trabalho, a previsão de transferência de recursos para a elaboração do projeto básico ou do termo de referência, é facultada a liberação do montante correspondente ao custo do serviço.

Título IV Da celebração

Capítulo I

Das condições para celebração

Art. 24. São condições para a celebração de convênios e contratos de repasse, a serem cumpridas pelos convenientes ou contratados, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na legislação federal:

I — a demonstração de instituição, previsão e efetiva arrecadação dos impostos de competência constitucional do ente federativo comprovado por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária — RREO do último bimestre do exercício encerrado ou do Balanço-Geral, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

II — o Certificado de Regularidade Previdenciária — CRP, exigido de acordo com o Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001;

III — a comprovação do recolhimento de tributos, contribuições, inclusive as devidas à Seguridade Social, multas e demais encargos fiscais devidos à Fazenda Pública federal;

IV — a inexistência de pendências pecuniárias registradas no CADIN, de acordo com o art. 6º, da Lei nº 10.522, de 2002;

V — a comprovação de regularidade quanto ao depósito das parcelas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço — FGTS;

**Portaria
Interministerial
nº 127**

VI — a inexistência de pendências ou irregularidades nas prestações de contas no SIAFI e no SICONV de recursos anteriormente recebidos da União, conforme dispõe o art. 84 do Decreto — Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e o art. 70, parágrafo único, da Constituição.⁴⁰

VII — o pagamento de empréstimos e financiamentos à União, como previsto no art. 25 da Lei Complementar 101, de 2000;

VIII — a aplicação dos limites mínimos de recursos nas áreas de saúde e educação, comprovado por meio do RREO do último bimestre do exercício encerrado ou no Balanço-Geral;

IX — a 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, mediante o

Relatório de Gestão Fiscal;

X — a publicação do Relatório de Gestão Fiscal de que tratam os arts. 54 e 55 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XI — o encaminhamento das contas anuais, conforme o art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XII — a publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária de que trata o disposto no art. 52 da Lei Complementar nº 101, de 2000; e

XIII — a apresentação de suas contas à Secretaria do Tesouro Nacional ou entidade preposta nos prazos

referidos no art. 51, §1º, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, observado o que dispõe o art. 50 da referida Lei.

§ 1º Nos convênios e contratos de repasse celebrados com entidades da administração pública indireta, as condições de celebração elencadas no caput deverão ser cumulativamente atendidas pelo ente federativo ao qual o conveniente ou contratado está vinculado.

§ 2º A exigência prevista no parágrafo anterior aplica-se aos convênios e contratos de repasse celebrados com órgãos da administração direta em relação ao seu respectivo ente federativo, que deverá figurar como interveniente no instrumento.

§ 3º É condição para a celebração de convênios ou contratos de repasse, a existência de dotação orçamentária específica no orçamento do concedente ou contratante, a qual deverá ser evidenciada no instrumento, indicando-se a respectiva nota de empenho.

§ 4º Nos convênios e contratos de repasse celebrados com entes, órgãos ou entidades públicas, as exigências para celebração serão atendidas por meio de consulta ao Cadastro Único de Convênio — CAUC, observadas as normas específicas que o disciplinam.

§ 5º Não se aplicam aos convênios e contratos de repasse celebrados com entidades privadas sem fins lu-

⁴⁰ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

**Portaria
Interministerial
nº 127**

crativos, as exigências previstas nos incisos I, II, VII, VIII, IX, X, XI, XII e XIII do caput.

§ 6º A publicação ou a apresentação dos documentos elencados no caput fora dos prazos especificados em lei não impedirá a realização de transferência voluntária ou liberação de suas parcelas de recursos, a partir da data em que se der a referida publicação ou apresentação.

§ 7º A comprovação das condições exigidas no caput ocorrerá no ato de cadastramento, a que se referem os arts. 17 a 19.⁴¹

Art. 25. Sem prejuízo do disposto no art. 24, são condições para a celebração de convênios e contratos de repasse:

I — cadastro do conveniente ou contratado atualizado no SICONV — Portal de Convênios no momento da celebração, nos termos dos arts. 17 a 19;

II — Plano de Trabalho aprovado;

III — licença ambiental prévia, quando o convênio envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais, na forma disciplinada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente — CONAMA; e

IV — comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis compe-

tente, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel;

§ 1º Alternativamente à certidão prevista no inciso IV, admite-se, por interesse público ou social, condicionadas à garantia subjacente de uso pelo prazo mínimo de vinte anos, o seguinte:

I — comprovação de ocupação regular de imóvel:

a) em área desapropriada por Estado, por Município, pelo Distrito Federal ou pela União, com sentença transitada em julgado no processo de desapropriação;

b) em área devoluta;

c) recebido em doação:

1. da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal, já aprovada em lei, conforme o caso, e, se necessária, inclusive quando o processo de registro de titularidade do imóvel ainda se encontrar em trâmite; e

2. de pessoa física ou jurídica, inclusive quando o processo de registro de titularidade do imóvel ainda se encontrar em trâmite, neste caso, com promessa formal de doação irrevogável e irrevogável; d) que, embora ainda não haja sido devidamente consignado no cartório de registro de imóveis competente, pertence a Estado que se instalou em decorrência da transformação de Território Federal, ou mesmo a qualquer de seus Municípios, por força de mandamento constitucional ou legal;

e) pertencente a outro ente público que não o proponente, desde que a intervenção esteja autorizada

⁴¹ Acrescido pela Portaria Interministerial nº 165/2008, republicada no DOU de 25/06/2008, por ter saído com incorreção no original, no DOU de 23/06/2008

**Portaria
Interministerial
nº 127**

pelo proprietário, por meio de ato do chefe do poder executivo ou titular do órgão detentor de delegação para tanto;

f) que, independentemente da sua dominialidade, esteja inserido em Zona Especial de Interesse Social — Zeis, instituída na forma prevista na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, devendo, neste caso, serem apresentados os seguintes documentos:

1. cópia da publicação, em periódico da Imprensa Oficial, da lei estadual, municipal ou distrital federal instituidora da Zeis;

2. demonstração de que o imóvel beneficiário do investimento encontra-se na Zeis instituída pela lei referida no item anterior; e

3. declaração firmada pelo chefe do poder executivo (governador ou prefeito) do ente federativo a que o conveniente seja vinculado de que os habitantes da Zeis serão beneficiários de ações visando à regularização fundiária da área habitada para salvaguardar seu direito à moradia;

g) objeto de sentença favorável aos ocupantes, transitada em julgado, proferida em ação judicial de usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia, nos termos do art. 183 da Constituição Federal, da Lei nº 10.257, de 2001, e da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001; e

h) tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional — IPHAN, desde que haja aquiescência do Instituto;

II — contrato ou compromisso irretratável e irrevogável de constituição de direito real sobre o imóvel, na

forma de cessão de uso, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, aforamento ou direito de superfície; ou

III — comprovação de ocupação da área objeto do convênio:

a) por comunidade remanescente de quilombos, certificadas nos termos do § 4º do art. 3º do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, pelo seguinte documento:

1. ato administrativo que reconheça os limites da área ocupada pela comunidade remanescente de quilombo, expedido pelo órgão do ente federativo responsável pela sua titulação; ou

2. declaração de órgão, de quaisquer dos entes federativos, responsável pelo ordenamento territorial ou regularização fundiária, de que a área objeto do convênio é ocupada por comunidade remanescente de quilombo, caso não tenha sido expedido o ato de que trata a alínea anterior;

b) por comunidade indígena, mediante documento expedido pela Fundação Nacional do Índio — Funai.

§ 2º Nas hipóteses previstas na alínea 'a' do inciso I do § 1º, quando o processo de desapropriação não estiver concluído, é permitida a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel via Termo de Imissão Provisória de Posse ou alvará do juízo da vara onde o processo estiver tramitando, admitindo-se, ainda, caso esses documentos não hajam sido emitidos, a apresentação, pelo proponente do convênio ou contrato de repasse, de cópia

**Portaria
Interministerial
nº 127**

da publicação, na Imprensa Oficial, do decreto de desapropriação e do Registro Geral de Imóveis (RGI) do imóvel, acompanhado do acordo extrajudicial firmado com o expropriado.

§ 3º Na hipótese prevista na alínea 'c' do inciso I do § 1º, é imperativa a apresentação da promessa formal de doação (termo de doação), irrevogável e irretroatável, caso o processo de registro da doação ainda não haja sido concluído.⁴²

§ 4º Quando o convênio tiver por objeto obras habitacionais ou de urbanização de interesse público ou social, deverá constar no instrumento de autorização ou, se for o caso, no contrato ou compromisso, de que tratam a alínea 'f' do inciso I e o inciso II, ambos do § 1º, a obrigação de se realizar a regularização fundiária em favor das famílias moradoras ou a cessão do imóvel ao proponente do convênio a fim de que este possa promovê-la.

§ 5º A critério do concedente ou contratante, os documentos previstos nos incisos III e IV do caput poderão ser encaminhados juntamente com o projeto básico, após a celebração, aplicando-se os §§ 2º e 5º do art. 23 em relação aos prazos.

⁴² Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

Art. 26. A comprovação da regularidade, bem como das condições para a celebração, para os efeitos desta Portaria, será efetuada mediante consulta aos sistemas de informação do Governo Federal ou, na impossibilidade de efetuar-la, mediante apresentação da devida documentação junto ao órgão responsável pela manutenção do respectivo sistema.

Art. 27. Poderá ser realizada a celebração de convênios, contratos de repasse ou termo de parceria com previsão de condição a ser cumprida pelo conveniente ou contratante, e enquanto a condição não se verificar não terá efeito a celebração pactuada.

Parágrafo único O prazo fixado no instrumento para o cumprimento da condição, desde que feitas as adequações no plano de trabalho e apresentadas as justificativas, poderá ser prorrogado pelo concedente ou contratante, nos termos de ato regulamentar do Ministro de Estado da Pasta respectiva ou autoridade máxima da entidade concedente ou contratante, por iguais períodos, devendo ser o convênio ou contrato extinto no caso do não cumprimento da condição.⁴³

Art. 28. Será obrigatória a estipulação do destino a ser dado aos bens remanescentes do convênio ou contrato de repasse.

⁴³ Nova redação dada pela Portaria Interministerial nº 268, de 25/08/2009, publicada no DOU de 26/08/2009.

**Portaria
Interministerial
nº 127**

§ 1º Consideram-se bens remanescentes os equipamentos e materiais permanentes adquiridos com recursos do convênio ou contrato de repasse necessários à consecução do objeto, mas que não se incorporam a este.

§ 2º Os bens remanescentes adquiridos com recursos transferidos poderão, a critério do Ministro de Estado supervisor ou autoridade equivalente ou do dirigente máximo da entidade da administração indireta, ser doados quando, após a consecução do objeto, forem necessários para assegurar a continuidade de programa governamental, observado o disposto no respectivo termo e na legislação vigente.

Capítulo II**Da formalização do instrumento**

Art. 29. O preâmbulo do instrumento conterá a numeração seqüencial no SICONV, a qualificação completa dos partícipes e a finalidade.

Art. 30. São cláusulas necessárias nos instrumentos regulados por esta Portaria as que estabeleçam:

I — o objeto e seus elementos característicos, em consonância com o Plano de Trabalho, que integrará o termo celebrado independentemente de transcrição;

II — as obrigações de cada um dos partícipes;

III — a contrapartida, quando couber, e a forma de sua aferição quando atendida por meio de bens e serviços;

IV — as obrigações do interveniente, quando houver;

V — a vigência, fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas;

VI — a obrigação de o concedente ou contratante prorrogar “de ofício” a vigência do instrumento antes do seu término, quando der causa a atraso na liberação dos recursos, limitada a prorrogação ao exato período do atraso verificado;

VII — a prerrogativa do órgão ou entidade transferidor dos recursos financeiros assumir ou transferir a responsabilidade pela execução do objeto, no caso de paralisação ou da ocorrência de fato relevante, de modo a evitar sua descontinuidade;

VIII — a classificação orçamentária da despesa, mencionando-se o número e data da Nota de Empenho ou Nota de Movimentação de Crédito e declaração de que, em termos aditivos, indicar-se-ão os créditos e empenhos para sua cobertura, de cada parcela da despesa a ser transferida em exercício futuro;

IX — o cronograma de desembolso conforme o Plano de Trabalho, incluindo os recursos da contrapartida pactuada, quando houver;

X — a obrigatoriedade de o conveniente ou contratado incluir regularmente no SICONV as informações e os documentos exigidos por esta Portaria, mantendo-o atualizado;

XI — a obrigatoriedade de restituição de recursos, nos casos previstos nesta Portaria;

XII — no caso de órgão ou entidade pública, a informação de que os recursos para atender às despesas



Portaria Interministerial nº 127

em exercícios futuros, no caso de investimento, estão consignados no plano plurianual ou em prévia lei que os autorize;

XIII — a obrigação do conveniente de manter e movimentar os recursos na conta bancária específica do convênio ou contrato de repasse em instituição financeira controlada pela União, quando não integrante da conta única do Governo Federal;

XIV — a definição, se for o caso, do direito de propriedade dos bens remanescentes na data da conclusão ou extinção do instrumento, que, em razão deste, tenham sido adquiridos, produzidos, transformados ou construídos, respeitado o disposto na legislação pertinente;

XV — a forma pela qual a execução física do objeto será acompanhada pelo concedente ou contratante, inclusive com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de órgãos ou entidades previstos no § 2º do art. 53;

XVI — o livre acesso dos servidores dos órgãos ou entidades públicas concedentes ou contratantes e os do controle interno do Poder Executivo Federal, bem como do Tribunal de Contas da União aos processos, documentos, informações referentes aos instrumentos de transferências regulamentados por esta Portaria, bem como aos locais de execução do objeto;

XVII — a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo;

XVIII — a previsão de extinção obrigatória do instrumento em caso de o Projeto Básico não ter sido apro-

vado ou apresentado no prazo estabelecido, quando for o caso;

XIX — a indicação do foro para dirimir as dúvidas decorrentes da execução dos convênios, contratos ou instrumentos congêneres, estabelecendo a obrigatoriedade da prévia tentativa de solução administrativa com a participação da Advocacia-Geral da União, em caso de os partícipes ou contratantes serem da esfera federal, administração direta ou indireta, nos termos do art. 11 da Medida Provisória nº 2.180-35, de 24 de agosto de 2001;

XX — a obrigação de o conveniente ou o contratado inserir cláusula nos contratos celebrados para execução do convênio ou contrato de repasse que permitam o livre acesso dos servidores dos órgãos ou entidades públicas concedentes ou contratantes, bem como dos órgãos de controle, aos documentos e registros contábeis das empresas contratadas, na forma do art. 44;

XXI — a sujeição do convênio ou contrato de repasse e sua execução às normas do Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007, bem como do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, e a esta Portaria;

XXII — a previsão de, na ocorrência de cancelamento de Restos a Pagar, que o quantitativo possa ser reduzido até a etapa que apresente funcionalidade;

XXIII — a forma de liberação dos recursos ou desbloqueio, quando se tratar de contrato de repasse;

XXIV — a obrigação de prestar contas dos recursos recebidos no SICONV;

XXV — o bloqueio de recursos na conta corrente vinculada, quando se tratar de contrato de repasse;

Portaria Interministerial nº 127

XXVI — a responsabilidade solidária dos entes consorciados, nos instrumentos que envolvam consórcio público; e
XXVII — o prazo para apresentação da prestação de contas.⁴⁴

Capítulo III

Da análise e assinatura do termo

Art. 31. A celebração do convênio será precedida de análise e manifestação conclusiva pelos setores técnico e jurídico do órgão ou da entidade concedente ou contratante, segundo suas respectivas competências, quanto ao atendimento das exigências formais, legais e constantes desta Portaria.

Art. 32. Assinarão, obrigatoriamente, o convênio ou contrato de repasse os partícipes e o interveniente, se houver.

Capítulo IV

Da publicidade

Art. 33. A eficácia de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres fica condicionada à publicação do respectivo extrato no Diário Oficial da União, que será providenciada pelo concedente ou contratante, no prazo de até vinte dias a contar de sua assinatura.

⁴⁴ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

Parágrafo único. Somente deverão ser publicados no Diário Oficial da União os extratos dos aditivos que alterem o valor ou ampliem a execução do objeto, vedada a alteração da sua natureza, quando houver, respeitado o prazo estabelecido no caput.

Art. 34. Aos atos de celebração, alteração, liberação de recursos, acompanhamento da execução e a prestação de contas dos convênios e contratos será dada publicidade em sítio eletrônico específico denominado Portal dos Convênios.

Art. 35. O concedente ou contratante notificará, facultada a comunicação por meio eletrônico, no prazo de até dez dias, a celebração do instrumento à Assembleia Legislativa ou à Câmara Legislativa ou à Câmara Municipal do conveniente ou contratado, conforme o caso.⁴⁵

Parágrafo único. No caso de liberação de recursos, o prazo a que se refere o caput será de dois dias úteis.⁴⁶

Art. 36. Os convenientes ou contratados deverão dar ciência da celebração ao conselho local ou instância de controle social da área vinculada ao programa de governo que originou a transferência, quando houver.

⁴⁵ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

⁴⁶ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

Portaria Interministerial nº 127

Parágrafo único. As entidades privadas sem fins lucrativos deverão notificar, se houver, o conselho municipal ou estadual responsável pela respectiva política pública onde será executada a ação.

Capítulo V

Da alteração

Art. 37. O convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere poderá ser alterado mediante proposta, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada ao concedente ou contratante em, no mínimo, trinta dias antes do término de sua vigência ou no prazo nele estipulado.

Art. 38. A prorrogação “de ofício” da vigência do convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere, estabelecida no inciso VI do art. 30, prescinde de prévia análise da área jurídica do concedente ou contratante.

Título V

Da execução

Capítulo I

Das disposições gerais

Art. 39. O convênio ou contrato de repasse deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes, inclusive esta Portaria, sendo vedado:

I — realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar;

II — pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, por serviços de consultoria ou assistência técnica, salvo nas hipóteses previstas em leis específicas e na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

III — alterar o objeto do convênio ou contrato de repasse, exceto no caso de ampliação da execução do objeto pactuado ou para redução ou exclusão de meta, sem prejuízo da funcionalidade do objeto contratado;

IV — utilizar, ainda que em caráter emergencial, os recursos para finalidade diversa da estabelecida no instrumento, ressalvado o custeio da implementação das medidas de preservação ambiental inerentes às obras constantes do Plano de Trabalho;

V — realizar despesa em data anterior à vigência do instrumento;

VI — efetuar pagamento em data posterior à vigência do instrumento, salvo se expressamente autorizada pela autoridade competente do concedente ou contratante e desde que o fato gerador da despesa tenha ocorrido durante a vigência do instrumento pactuado;

VII — realizar despesas com taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária, inclusive referentes a pagamentos ou recolhimentos fora dos prazos, exceto, no que se refere às multas, se decorrentes de atraso na transferência de recursos pelo concedente, e desde que os prazos para pagamento e os percentuais sejam os mesmos aplicados no mercado;

**Portaria
Interministerial
nº 127**

VIII — transferir recursos para clubes, associações de servidores ou quaisquer entidades congêneres, exceto para creches e escolas para o atendimento pré-escolar; e

IX — realizar despesas com publicidade, salvo a de caráter educativo, informativo ou de orientação social, da qual não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal e desde que previstas no Plano de Trabalho.

Parágrafo único. Os convênios ou contratos de repasse celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos, poderão acolher despesas administrativas até o limite de quinze por cento do valor do objeto, desde que expressamente autorizadas e demonstradas no respectivo instrumento e no plano de trabalho.⁴⁷

Art. 40. REVOGADO.⁴⁸

Art. 41. Os convenientes ou contratados deverão disponibilizar, por meio da internet ou, na sua falta, em sua sede, em local de fácil visibilidade, consulta ao extrato do convênio ou outro instrumento utilizado, contendo, pelo menos, objeto, a finalidade, os valores e as datas de liberação e detalhamento da aplicação dos recursos, bem como as contratações realizadas para a execução do objeto pactuado.

⁴⁷ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

⁴⁸ Revogada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no caput, e disponibilização do extrato na internet poderá ser suprida com a inserção de link na página oficial do órgão ou entidade conveniente ou contratada que possibilite acesso direto ao Portal de Convênios.

Capítulo II

Da liberação dos recursos

Art. 42. A liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e guardará consonância com as metas e fases ou etapas de execução do objeto do instrumento.

§ 1º Os recursos serão depositados e geridos na conta bancária específica do convênio ou do contrato de repasse exclusivamente em instituições financeiras controladas pela União e, enquanto não empregados na sua finalidade, serão obrigatoriamente aplicados:

I — em caderneta de poupança de instituição financeira pública federal, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês; e

II — em fundo de aplicação financeira de curto prazo, ou operação de mercado aberto lastreada em título da dívida pública, quando sua utilização estiver prevista para prazos menores;

§ 2º Os rendimentos das aplicações financeiras serão obrigatoriamente aplicados no objeto do convênio ou do contrato de repasse, estando sujeitos às mesmas

**Portaria
Interministerial
nº 127**

condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos.

§ 3º As receitas oriundas dos rendimentos da aplicação no mercado financeiro não poderão ser computadas como contrapartida devida pelo conveniente ou contratado.

§ 4º REVOGADO.⁴⁹

§ 5º As contas referidas no § 1º serão isentas da cobrança de tarifas bancárias.

Art. 43. Para recebimento de cada parcela dos recursos, o conveniente ou contratado deverá:

I — manter as mesmas condições para celebração de convênios ou contratos de repasse exigidas nos arts. 24 e 25;

II — comprovar o cumprimento da contrapartida pactuada que, se financeira, deverá ser depositada na conta bancária específica do instrumento em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso, ou depositada na Conta Única do Tesouro Nacional, na hipótese do convênio ou contrato de repasse ser executado por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira — SIAFI;

⁴⁹ Revogado pela Portaria Interministerial nº 165/2008, republicada no DOU de 25/06/2008, por ter saído com incorreção no original, no DOU de 23/06/2008.

III — atender às exigências para contratação e pagamento previstas nos arts. 44 a 50; e

IV — estar em situação regular com a execução do Plano de Trabalho.

Parágrafo único. Nos convênios e contratos de repasse celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos, a comprovação das condições exigidas nos arts. 24 e 25 somente é necessária no ato de celebração e de aprovação da prestação de contas final.⁵⁰

Capítulo III

Da contratação com terceiros

Art. 44. Os contratos celebrados à conta dos recursos de convênios ou contratos de repasse deverão conter cláusula que obrigue o contratado a conceder livre acesso aos documentos e registros contábeis da empresa, referentes ao objeto contratado, para os servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes e dos órgãos de controle interno e externo.

SEÇÃO I

Da contratação por entidades privadas sem fins lucrativos

Art. 45. Para a aquisição de bens e contratação de serviços com recursos de órgãos ou entidades da Administração Pública federal, as entidades privadas sem

⁵⁰ Redação acrescida pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

**Portaria
Interministerial
nº 127**

fins lucrativos deverão realizar, no mínimo, cotação prévia de preços no mercado, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade.

Parágrafo único. A entidade privada sem fins lucrativos deverá contratar empresas que tenham participado da cotação prévia de preços, ressalvados os casos em que não acudirem interessados à cotação, quando será exigida pesquisa ao mercado prévia à contratação, que será registrada no SICONV e deverá conter, no mínimo, orçamentos de três fornecedores.

Art. 46. A cotação prévia de preços prevista no art. 11 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, será realizada por intermédio do SICONV, conforme os seguintes procedimentos:

I — o conveniente registrará a descrição completa e detalhada do objeto a ser contratado, que deverá estar em conformidade com o Plano de Trabalho, especificando as quantidades no caso da aquisição de bens;

II — a convocação para cotação prévia de preços permanecerá disponível no SICONV pelo prazo mínimo de cinco dias e determinará:

a) prazo para o recebimento de propostas, que respeitará os limites mínimos de cinco dias, para a aquisição de bens, e quinze dias para a contratação de serviços;

b) critérios para a seleção da proposta que priorizem o menor preço, sendo admitida a definição de outros critérios relacionados a qualificações especialmente relevantes do objeto, tais como o valor técnico,

o caráter estético e funcional, as características ambientais, o custo de utilização, a rentabilidade; e

c) prazo de validade das propostas, respeitado o limite máximo de sessenta dias.

III — o SICONV notificará automaticamente, quando do registro da convocação para cotação prévia de preços, as empresas cadastradas no SICAF que pertençam à linha de fornecimento do bem ou serviço a ser contratado;

IV — a entidade privada sem fins lucrativos, em decisão fundamentada, selecionará a proposta mais vantajosa, segundo os critérios definidos no chamamento para cotação prévia de preços; e

V — o resultado da seleção a que se refere o inciso anterior será registrado no SICONV.

§ 1º A cotação prévia de preços no SICONV será desnecessária:

I — quando o valor for inferior a R\$ 8.000,00 (oito mil reais), desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra, serviço ou compra ou ainda para obras, serviços e compras da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente; e

II — quando, em razão da natureza do objeto, não houver pluralidade de opções, devendo comprovar tão-só os preços que aquele próprio fornecedor já praticou com outros demandantes.

§ 2º O registro, no SICONV, dos contratos celebrados pelo beneficiário na execução do objeto é condição in-

**Portaria
Interministerial
nº 127**

dispensável para sua eficácia e para a liberação das parcelas subseqüentes do instrumento, conforme previsto no art. 3º.

§ 3º Nos casos em que o SICONV não permitir o acesso operacional para o procedimento de que trata o caput, deverá ser realizada cotação prévia de preços mediante a apresentação de no mínimo, três propostas.⁵¹

Art. 47. Cada processo de compras e contratações de bens, obras e serviços das entidades sem fins lucrativos deverá ser realizado ou registrado no SICONV contendo, no mínimo, os seguintes elementos:

I — os documentos relativos à cotação prévia ou as razões que justificam a sua desnecessidade;

II — elementos que definiram a escolha do fornecedor ou executante e justificativa do preço;

III — comprovação do recebimento da mercadoria, serviço ou obra; e

IV — documentos contábeis relativos ao pagamento.

Art. 48. Nas contratações de bens, obras e serviços as entidades privadas sem fins lucrativos poderão utilizar-se do sistema de registro de preços dos entes federados.

⁵¹ Redação acrescida pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

SEÇÃO II**Da contratação por órgãos e entidades da Administração Pública**

Art. 49. Os órgãos e entidades públicas que receberem recursos da União por meio dos instrumentos regulamentados por esta Portaria estão obrigados a observar as disposições contidas na Lei Federal de Licitações e Contratos Administrativos e demais normas federais pertinentes ao assunto, quando da contratação de terceiros.

§ 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatório o uso da modalidade pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e do regulamento previsto no Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, sendo utilizada preferencialmente a sua forma eletrônica.

§ 2º A inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente do conveniente ou contratado.

§ 3º As atas e as informações sobre os participantes e respectivas propostas das licitações, bem como as informações referentes às dispensas e inexigibilidades, deverão ser registradas no SICONV.

Capítulo IV**Dos pagamentos**

Art. 50. Os recursos deverão ser mantidos na conta bancária específica do convênio ou contrato de repas-

**Portaria
Interministerial
nº 127**

se e somente poderão ser utilizados para pagamento de despesas constantes do Plano de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei ou nesta Portaria.

§ 1º Os recursos destinados à execução de contratos de repasse deverão ser mantidos bloqueados em conta específica, somente sendo liberados, na forma ajustada, após verificação da regular execução do objeto pelo mandatário, observando-se os seguintes procedimentos:⁵²

I — em se tratando de recursos de outros custeios para Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades privadas sem fins lucrativos e sob o regime de execução direta, a liberação dos recursos relativos à primeira parcela será antecipada na forma do cronograma de desembolso aprovado; e⁵³

II — a liberação da segunda parcela e seguintes, na hipótese do inciso anterior, fica condicionada à aprovação pelo concedente ou mandatário de relatório de execução com comprovação da aplicação dos recursos da última parcela liberada.⁵⁴

§ 2º Os atos referentes à movimentação e ao uso dos recursos a que se refere o caput serão realizados ou

registrados no SICONV, observando-se os seguintes preceitos:

I — movimentação mediante conta bancária específica para cada convênio ou contrato de repasse;

II — pagamentos realizados mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços, facultada a dispensa deste procedimento, por ato da autoridade máxima do concedente ou contratante, devendo o conveniente ou contratado informar no SICONV o beneficiário final da despesa; e⁵⁵

III — transferência das informações relativas à movimentação da conta bancária a que se refere o I deste parágrafo ao SIAFI e ao SICONV, em meio magnético, a ser providenciada pelas instituições financeiras a que se refere o § 1º do art. 42.

§ 3º Antes da realização de cada pagamento, o conveniente ou contratado incluirá no SICONV, no mínimo, as seguintes informações:

I — a destinação do recurso;

II — o nome e CNPJ ou CPF do fornecedor, quando for o caso;

III — o contrato a que se refere o pagamento realizado;

IV — a meta, etapa ou fase do Plano de Trabalho relativa ao pagamento; e

⁵² Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

⁵³ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

⁵⁴ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

⁵⁵ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

Portaria Interministerial nº 127

V — a comprovação do recebimento definitivo do objeto do contrato, mediante inclusão no Sistema das notas fiscais ou documentos contábeis.

§ 4º Excepcionalmente, mediante mecanismo que permita a identificação pelo banco, poderá ser realizado uma única vez no decorrer da vigência do instrumento o pagamento a pessoa física que não possua conta bancária, observado o limite de R\$ 800,00 (oitocentos reais) por fornecedor ou prestador de serviço.

§ 5º REVOGADO.⁵⁶

Capítulo V

Do acompanhamento e da fiscalização

Art. 51. A execução será acompanhada e fiscalizada de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, respondendo o conveniente ou contratado pelos danos causados a terceiros, decorrentes de culpa ou dolo na execução do convênio, contrato, acordo, ajuste ou instrumento congênere.

§ 1º Os agentes que fizerem parte do ciclo de transferência de recursos são responsáveis, para todos os efeitos, pelos atos que praticarem no acompanhamento da execução do convênio, contrato, acordo, ajuste ou instrumento congênere.

⁵⁶ Revogada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

§ 2º 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 e dos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo Federal.

§ 3º Aquele que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação dos servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes ou contratantes e dos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo Federal, no desempenho de suas funções institucionais relativas ao acompanhamento e fiscalização dos recursos federais transferidos, ficará sujeito à responsabilização administrativa, civil e penal.

§ 4º REVOGADO.⁵⁷

Art. 52. O concedente ou contratante deverá prover as condições necessárias à realização das atividades de acompanhamento do objeto pactuado, conforme o Plano de Trabalho e a metodologia estabelecida no instrumento, programando visitas ao local da execução com tal finalidade que, caso não ocorram, deverão ser devidamente justificadas.

⁵⁷ Revogada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

**Portaria
Interministerial
nº 127**

Parágrafo único. No caso de realização de obras por convênio, o concedente deverá comprovar que dispõe de estrutura que permita acompanhar e fiscalizar a execução do objeto, de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, nos termos desta Portaria, em especial o cumprimento dos prazos de análise da respectiva prestação de contas.

Art. 53. A execução do convênio ou contrato de repasse será acompanhada por um representante do concedente ou contratante, especialmente designado e registrado no SICONV, que anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à consecução do objeto, adotando as medidas necessárias à regularização das falhas observadas.

§ 1º O concedente ou contratante deverá registrar no SICONV os atos de acompanhamento da execução do objeto, conforme disposto no art. 3º

§ 2º O concedente ou contratante, no exercício das atividades de fiscalização e acompanhamento da execução do objeto, poderá:

I — valer-se do apoio técnico de terceiros;

II — delegar competência ou firmar parcerias com outros órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos, com tal finalidade; e

III — reorientar ações e decidir quanto à aceitação de justificativas sobre impropriedades identificadas na execução do instrumento.

§ 3º REVOGADO.⁵⁸

§ 4º Além do acompanhamento de que trata o § 2º, a Controladoria Geral da União — CGU realizará auditorias periódicas nos instrumentos celebrados pela União.

Art. 54. No acompanhamento e fiscalização do objeto serão verificados:

I — a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, na forma da legislação aplicável;

II — a compatibilidade entre a execução do objeto, o que foi estabelecido no Plano de Trabalho, e os desembolsos e pagamentos, conforme os cronogramas apresentados;

III — a regularidade das informações registradas pelo conveniente ou contratado no SICONV; e

IV — o cumprimento das metas do Plano de Trabalho nas condições estabelecidas.

Art. 55. O concedente ou contratante comunicará ao conveniente ou contratado e ao interveniente, quando houver, quaisquer irregularidades decorrentes do uso dos recursos ou outras pendências de ordem técnica ou legal, e suspenderá a liberação dos recursos, fixando prazo de até trinta dias para saneamento ou apresentação de informações e esclarecimentos, podendo ser prorrogado por igual período.

⁵⁸ Revogada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

Portaria Interministerial nº 127

§ 1º Recebidos os esclarecimentos e informações solicitados, o concedente ou contratante disporá do prazo de dez dias para apreciá-los e decidir quanto à aceitação das justificativas apresentadas, sendo que a apreciação fora do prazo previsto não implica aceitação das justificativas apresentadas.

§ 2º Caso não haja a regularização no prazo previsto no caput, o concedente ou contratante:

I — realizará a apuração do dano; e

II — comunicará o fato ao conveniente ou contratado para que seja ressarcido o valor referente ao dano.

§ 3º O não atendimento das medidas saneadoras previstas no § 2º ensejará a instauração de tomada de contas especial.

Capítulo VI

Da prestação de contas

Art. 56. O órgão ou entidade que receber recursos na forma estabelecida nesta Portaria estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação, observando-se o seguinte:⁵⁹

I — ato normativo próprio do concedente ou contratante estabelecerá o prazo para apresentação das prestações de contas; e⁶⁰

⁵⁹ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

⁶⁰ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

II — o prazo mencionado na alínea anterior constará no convênio ou contrato de repasse.⁶¹

§ 1º Quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido no convênio ou contrato de repasse, o concedente ou contratante estabelecerá o prazo máximo de trinta 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.⁶²

§ 2º Se, ao término do prazo estabelecido, o conveniente ou contratado 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.

§ 3º A aprovação de prestação de contas de convênios e contratos de repasse, celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos, fica condicionada à validade do cadastramento, na forma do art. 18, incluídos os

⁶¹ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

⁶² Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

**Portaria
Interministerial
nº 127**

documentos mencionados no art. 24, observado o disposto no § 5º do mesmo artigo.⁶³

Art. 57. Os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas nas aplicações financeiras realizadas, não utilizadas no objeto pactuado, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo estabelecido para a apresentação da prestação de contas.

Parágrafo único. A devolução prevista no caput será realizada observando-se a proporcionalidade dos recursos transferidos e os da contrapartida previstos na celebração independentemente da época em que foram aportados pelas partes.

Art. 58. A prestação de contas será composta, além dos documentos e informações apresentados pelo conveniente ou contratado no SICONV, do seguinte:

I — Relatório de Cumprimento do Objeto;

II — declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento;

III — relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, quando for o caso;

IV — a relação de treinados ou capacitados, quando for o caso;

V — a relação dos serviços prestados, quando for o caso;

⁶³ Redação acrescida pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

VI — comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e

VII — termo de compromisso por meio do qual o conveniente ou contratado será obrigado a manter os documentos relacionados ao convênio ou contrato de repasse, nos termos do § 3º do art. 3º.

Parágrafo único. O concedente ou contratante deverá registrar no SICONV o recebimento da prestação de contas.

Art. 59. Incumbe ao órgão ou entidade concedente ou contratante decidir sobre a regularidade da aplicação dos recursos transferidos e, se extinto, ao seu sucessor.

Art. 60. A autoridade competente do concedente ou contratante terá o prazo de noventa dias, contado da data do recebimento, para analisar a prestação de contas do instrumento, com fundamento nos pareceres técnico e financeiro expedidos pelas áreas competentes.

§ 1º O ato de aprovação da prestação de contas deverá ser registrado no SICONV, cabendo ao concedente ou contratante prestar declaração expressa de que os recursos transferidos tiveram boa e regular aplicação.

§ 2º Caso a prestação de contas não seja aprovada, exauridas todas as providências cabíveis para regularização da pendência ou reparação do dano, a autoridade competente, sob pena de responsabilização

Portaria Interministerial nº 127

solidária, registrará o fato no SICONV e adotará as providências necessárias à instauração da Tomada de Contas Especial, com posterior encaminhamento do processo à unidade setorial de contabilidade a que estiver jurisdicionado para os devidos registros de sua competência.

Capítulo VII

Da denúncia e da rescisão

Art. 61. O convênio ou contrato de repasse poderá ser denunciado a qualquer tempo, ficando os partícipes responsáveis somente pelas obrigações e auferindo as vantagens do tempo em que participaram voluntariamente da avença, não sendo admissível cláusula obrigatória de permanência ou sancionadora dos denunciantes.

Parágrafo único. Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio ou contrato de repasse, 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 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.

Art. 62. Constituem motivos para rescisão do convênio ou do contrato de repasse:

I — o inadimplemento de qualquer das cláusulas pactuadas;

II — constatação, a qualquer tempo, de falsidade ou incorreção de informação em qualquer documento apresentado; e

III — a verificação que qualquer circunstância que enseje a instauração de tomada de contas especial.

Parágrafo único. A rescisão do convênio ou do contrato de repasse, quando resulte dano ao erário, enseja a instauração de tomada de contas especial.

Capítulo VIII

Da tomada de contas especial

Art. 63. Tomada de Contas Especial é um processo devidamente formalizado, dotado de rito próprio, que objetiva apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano causado ao Erário, visando ao seu imediato ressarcimento.

§ 1º A Tomada de Contas Especial somente deverá ser instaurada depois de esgotadas as providências administrativas internas pela ocorrência de algum dos seguintes fatos:

I — a prestação de contas do convênio ou contrato de repasse não for apresentada no prazo fixado no caput do art. 56, observado o § 1º do referido artigo; e

II — a prestação de contas do convênio ou contrato de repasse não for aprovada em decorrência de:

a) inexecução total ou parcial do objeto pactuado;

Portaria Interministerial nº 127

b) desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos;

c) impugnação de despesas, se realizadas em desacordo com as disposições do termo celebrado ou desta Portaria;

d) não-utilização, total ou parcial, da contrapartida pactuada, na hipótese de não haver sido recolhida na forma prevista no parágrafo único do art. 57;

e) não-utilização, total ou parcial, dos rendimentos da aplicação financeira no objeto do Plano de Trabalho, quando não recolhidos na forma prevista no parágrafo único do art. 57;

f) não-aplicação nos termos do § 1º do art. 42 ou não devolução de rendimentos de aplicações financeiras, no caso de sua não utilização;

g) não-devolução de eventual saldo de recursos federais, apurado na execução do objeto, nos termos do art. 57; e

h) ausência de documentos exigidos na prestação de contas que comprometa o julgamento da boa e regular aplicação dos recursos.

§ 2º A Tomada de Contas Especial será instaurada, ainda, por determinação dos órgãos de Controle Interno ou do Tribunal de Contas da União, no caso de omissão da autoridade competente em adotar essa medida.

§ 3º A instauração de Tomada de Contas Especial ensejará:

I — a inscrição de inadimplência do respectivo instrumento no SICONV, o que será fator restritivo a

novas transferências de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União mediante convênios, contratos de repasse e termos de cooperação, nos termos do inciso IV do art. 6º; e

II — o registro daqueles identificados como causadores do dano ao erário na conta "DIVERSOS RESPONSÁVEIS" do SIAFI.

Art. 64. No caso da apresentação da prestação de contas ou recolhimento integral do débito imputado, antes do encaminhamento da tomada de contas especial ao Tribunal de Contas da União, deverá ser retirado o registro da inadimplência no SICONV, procedida a análise da documentação e adotados os seguintes procedimentos:

I — aprovada a prestação de contas ou comprovado o recolhimento do débito, o concedente ou contratante deverá:

a) registrar a aprovação no SICONV;

b) comunicar a aprovação ao órgão onde se encontra a tomada de contas especial, visando o arquivamento do processo;

c) registrar a baixa da responsabilidade; e

d) dar conhecimento do fato ao Tribunal de Contas da União, em forma de anexo, quando da tomada ou prestação de contas anual dos responsáveis do órgão/entidade concedente ou contratante;

II — não aprovada a prestação de contas, o concedente ou contratante deverá:

**Portaria
Interministerial
nº 127**

a) comunicar o fato ao órgão onde se encontre a Tomada de Contas Especial para que adote as providências necessárias ao prosseguimento do feito, sob esse novo fundamento; e

b) reinscrever a inadimplência do órgão ou entidade conveniente ou contratado e manter a inscrição de responsabilidade.

Art. 65. No caso da apresentação da prestação de contas ou recolhimento integral do débito imputado, após o encaminhamento da tomada de contas especial ao Tribunal de Contas da União, proceder-se-á a retirada do registro da inadimplência, e:

I — aprovada a prestação de contas ou comprovado o recolhimento integral do débito imputado:

a) comunicar-se-á o fato à respectiva unidade de controle interno que certificou as contas para adoção de providências junto ao Tribunal de Contas da União; e

b) manter-se-á a baixa da inadimplência, bem como a inscrição da responsabilidade apurada, que só poderá ser alterada mediante determinação do Tribunal;

II — não sendo aprovada a prestação de contas:

a) comunicar-se-á o fato à unidade de controle interno que certificou as contas para adoção de providências junto ao Tribunal de Contas da União; e

b) reinscrever-se-á a inadimplência do órgão ou entidade conveniente ou contratado e manter-se-á a inscrição de responsabilidade.

**Título VI
Da padronização dos objetos**

Art. 66. A padronização de objetos prevista no art. 14 do Decreto nº 6.170, de 2007, atenderá aos seguintes procedimentos:

I — os órgãos responsáveis pelos programas deverão constituir, anualmente, comissão especial que elaborará relatório conclusivo sobre a padronização dos objetos;

II — o relatório será submetido à aprovação da autoridade competente, que deverá decidir pela padronização ou não dos objetos, registrando no SICONV a relação dos objetos padronizáveis até 31 de outubro de cada ano; e

III — os órgãos responsáveis pelos programas deverão registrar no SICONV, até 15 de dezembro de cada ano, o detalhamento das características dos objetos padronizados.

§ 1º Os órgãos responsáveis pelos programas utilizarão as informações básicas contidas nas atas das licitações e das cotações de preço relativas às contratações realizadas com os recursos repassados como forma de subsidiar a composição dos objetos padronizados.

§ 2º A impossibilidade de padronização de objetos deverá ser justificada no SICONV pela autoridade competente.

**Título VII
Das disposições finais e transitórias**

Art. 67. Na contagem dos prazos estabelecidos nesta Portaria, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do

**Portaria
Interministerial
nº 127**

vencimento, e considerar-se-ão os dias consecutivos, exceto quando for explicitamente disposto em contrário.

Art. 68. Após 31 de dezembro de 2009, os convênios ou contratos de repasse firmados até 29 de maio de 2008 e que estejam vigentes deverão ser extintos ou registrados no SICONV nos termos desta Portaria.⁶⁴

Parágrafo único. Não se aplica o disposto no caput aos convênios ou contratos de repasse que se encontrem na situação prevista nos arts. 63 a 65.

Art. 69. O SICONV disponibilizará acesso privilegiado às suas funcionalidades ao Tribunal de Contas da União, Ministério Público Federal, ao Congresso Nacional e à Controladoria-Geral da União.

Art. 70. A cotação prévia de preços, prevista nos artigos 45 e 46, será implementada no SICONV a partir de 01 de janeiro de 2009, de acordo com normas a serem expedidas na forma do inciso II do § 4º do art. 13 do Decreto nº 6.170, de 2007.

Art. 71. Os termos de cooperação serão regulados na forma do art. 18 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.⁶⁵

⁶⁴ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 165/2008, republicada no DOU de 25/06/2008, por ter saído com incorreção no original, no DOU de 23/06/2008.

⁶⁵ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

Parágrafo Único. Os Secretários-Executivos dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria — Geral da União, aprovarão em ato conjunto, minuta-padrão do termo de cooperação, a fim de orientar os órgãos e entidades envolvidos na celebração deste instrumento, enquanto na for regulamentado.⁶⁶

Art. 72. A utilização dos indicadores de eficiência e eficácia para aferição da qualificação técnica e capacidade operacional das entidades privadas sem fins lucrativos, a que se refere o § 2º do art. 5º, será obrigatória para instrumentos celebrados a partir de 1º de janeiro de 2011.

Parágrafo único. Os indicadores a que se refere o caput deverão ser utilizados como critério de seleção das entidades privadas sem fins lucrativos.

Art. 73. Todos os atos referentes à celebração, execução, acompanhamento e fiscalização dos termos de parceria celebrados a partir do dia 1º janeiro de 2009 deverão ser realizados ou registrados em módulo específico do SICONV.

Art. 74. Os órgãos e entidades da Administração Pública federal, repassadores de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, referidos no art. 1º, deverão disponibilizar no

⁶⁶ Redação dada pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

**Portaria
Interministerial
nº 127**

SICONV seus programas, projetos e atividades, conforme previsto no art. 4º, no prazo máximo de trinta dias a contar da publicação desta Portaria.

Art. 74-A. REVOGADO.⁶⁷

Parágrafo Único. REVOGADO.⁶⁸

Art. 74-B. A Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, não se aplica aos convênios e contratos de repasse celebrados sob a vigência desta Portaria.⁶⁹

Art. 75. Os casos omissos serão dirimidos na forma do art. 13, § 4º, do Decreto nº 6.170, de 2007.

Art. 76. Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação.

PAULO BERNARDO SILVA

Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão

GUIDO MANTEGA

Ministro de Estado da Fazenda

JORGE HAGE SOBRINHO

Ministro de Estado do Controle e da Transparência

[Ir para Introdução](#)

[Ir para Capítulo I](#)

[Ir para Capítulo II](#)

[Ir para Capítulo III](#)

[Ir para Capítulo IV](#)

[Ir para Glossário](#)

[Ir para Decreto nº 6.170/2007](#)

[Voltar para início da Portaria nº 127/2008](#)

[Ir para Portaria nº 165/2008](#)

[Ir para Portaria nº 342/2008](#)

⁶⁷ Revogado pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

⁶⁸ Revogado pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

⁶⁹ Redação acrescida pela Portaria Interministerial nº 342, de 5/11/2008, publicada no DOU de 6/11/2008.

Portaria Interministerial nº 165, de 20 de junho de 2008(*)

132

Dispõe sobre a Comissão Gestora do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, de que trata o §1º, do art. 13, do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e dá outras providências.

OS MINISTROS DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, DA FAZENDA E DO CONTROLE E DA TRANSPARÊNCIA — Interino, no uso da atribuição que lhes confere o inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 13 e 18 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, **RESOLVEM**:

Art. 1º. A Comissão Gestora do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse — SICONV, fica disciplinada por esta Portaria.

Art. 2º. Sem prejuízo das competências que lhe são atribuídas pelo § 4º do art. 13 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, caberá à Comissão Gestora do SICONV, a elaboração e expedição de resoluções relativas ao seu funcionamento interno e orientações normativas relativas ao SICONV.

(*) Republicada por ter saído, no DOU de 23-6-2008, Seção 1, pág. 65, com incorreção no original.
D.O.U., 23/06/2008 — Seção 1
REP., 25/06/2008 — Seção 1

Art. 3º. O Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão procederá à nomeação dos membros e suplentes da Comissão Gestora e à designação de seu Presidente.

§ 1º Os Ministros de Estado da Fazenda e do Controle e da Transparência indicarão ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão dois representantes de cada Ministério, sendo um titular e um suplente, para a Comissão Gestora do SICONV.

§ 2º A Comissão Gestora reunir-se-á mensalmente, de forma ordinária e, extraordinariamente, a qualquer tempo, por solicitação de seus membros.

§ 3º As decisões da Comissão Gestora serão tomadas preferencialmente por consenso ou, na impossibilidade deste, por maioria simples de seus membros.

§ 4º Em caso de empate, caberá ao Presidente da Comissão Gestora exarar o voto de desempate.

Art. 4º. Caberá à Secretaria do Tesouro Nacional — STN, do Ministério da Fazenda, nos termos dos arts. 14 a 18 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, a orientação aos gestores federais sobre os procedimentos relativos ao adequado registro contábil dos atos e

**Portaria
Interministerial
nº 165**

dos fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal no tocante à realização de convênios e contratos de repasse.

Parágrafo único. Relativamente aos normativos que regem convênios e contratos de repasse celebrados até 29 de maio de 2008, a STN manterá o atendimento aos órgãos e entes envolvidos até o encerramento dos respectivos instrumentos.

Art. 5º. Caberá à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação — SLTI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, apoiar os órgãos setoriais do SI-CONV relativamente às questões de operacionalização do Sistema.

Art. 6º. Compete à SLTI, no exercício das funções de Secretaria Executiva da Comissão Gestora do SICONV:

I — prestar apoio técnico e administrativo necessários à execução dos trabalhos da Comissão;

II — propor pauta e minutas de orientações normativas;

III — sistematizar as dúvidas relativas à interpretação das normas referentes às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse;

IV — encaminhar as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias aos membros da Comissão;

V — convocar as reuniões ordinárias e extraordinárias da Comissão, mediante solicitação de seus membros; e

VI — publicar no Portal de Convênios os atos normativos, as decisões e as orientações aprovadas pela Comissão.

Art. 7º. O art. 68 da Portaria Interministerial nº 127, de 30 de maio de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:

(Alteração já efetuada no texto da Portaria nº 127/2008.)

Art. 8º. A Portaria Interministerial nº 127, de 30 de maio de 2008, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

(Alteração já efetuada no texto da Portaria nº 127/2008. Foram inseridos o §7º ao art. 24 e o Art. 74-A. O artigo 74-A foi revogado, posteriormente, pela Portaria Interministerial nº 342/2008.)

Art. 8º. Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 9º. Revoga-se o § 4º do art. 42 da Portaria Interministerial nº 127, de 30 de maio de 2008.

PAULO BERNARDO SILVA

Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão

GUIDO MANTEGA

Ministro de Estado da Fazenda

LUIZ NAVARRO DE BRITTO FILHO

Ministro de Estado do Controle e da Transparência Interino

Este texto não substitui o publicado no DOU.

Portaria Interministerial nº 342, de 5 de novembro de 2008

134

Altera a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008, que estabelece normas para as transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

OS MINISTROS DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, DA FAZENDA E DO CONTROLE E DA TRANSPARÊNCIA PARÊNCIA PARÊNCIA, no uso da atribuição que lhes confere o inciso II do parágrafo único do art. 87 da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 18 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, **RESOLVEM**:

Art. 1º. A Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127, de 29 de maio de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:
(Alterações efetuadas no texto da PI nº 127/2008.)

Art. 2º. A Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127, de 29 de maio de 2008, passa a vigorar acrescida dos seguintes incisos, parágrafos e/ou artigos:
(Alterações efetuadas no texto da PI nº 127/2008.)

Art. 3º. Os convênios e contratos de repasse celebrados entre 29 de maio de 2008 e a data de publicação desta Portaria não são alcançados pelas alterações introduzidas por este ato.

Art. 4º. Esta Portaria entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 5º. Ficam revogados os seguintes dispositivos da Portaria nº 127, de 29 de maio de 2008:
(Alterações efetuadas no texto da PI nº 127/2008.)

MP/MF/CGU nº 165, de 20 de junho de 2008.

PAULO BERNARDO SILVA

Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão

GUIDO MANTEGA

Ministro de Estado da Fazenda

JORGE HAGE SOBRINHO

Ministro de Estado do Controle e da Transparência

Este texto não substitui o publicado no DOU.