



# Universidade de Brasília

Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Rafael de Souza Linhares

## **Contratos de Repasse**

*A experiência do DF quanto à prestação de contas e efetividade  
nos últimos sete anos*

Brasília

2014

Rafael de Souza Linhares

## **Contratos de Repasse**

*A experiência do DF quanto à prestação de contas e efetividade  
nos últimos sete anos*

**Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do grau de bacharel em Ciências Contábeis, sob a orientação do professor Juliano Sávio Barbosa Eirado.**

Brasília

2014

Àqueles que sabem como é importante na vida não necessariamente ser forte, mas sentir-se forte. Àqueles cientes de quem podem ser, e dos sonhos que podem ter.

## RESUMO

O trabalho aborda os contratos de repasse, conforme definido pelo Decreto nº 6.170/07, enfatizando a prestação de contas dessa modalidade de transferência voluntária da União para outros entes, sobretudo ao Distrito Federal. O estudo assinala as definições, etapas e procedimentos concernentes aos contratos de repasse, além efetuar exame dos contratos de repasse firmados entre União e DF entre 2008 e 2014, quanto a sua prestação de contas. Com isso, o objetivo geral do trabalho está pautado em avaliar a efetividade e obediência à regulamentação no que tange à obrigação de prestar contas da execução do objeto desses acordos. A pesquisa faz averiguação individualizada de todos os contratos de repasse pactuado no recorte temporal adotado, com verificação dos contratos categorizada em: apresentação de relatório de cumprimento do objeto do contrato e do alcance dos objetivos; recolhimento de saldo remanescente, quando houver; entrega de cronogramas de aplicação e desembolso dos recursos. Todos esses item compõem a prestação final de contas, que deve ser publicada no meio específico para tal, qual seja: o banco de dados do sítio Portal dos Convênios. A resposta para o problema de pesquisa foi alcançada na análise ano a ano, assim como foi considerada a visão agregada do período, ilustrando tanto a evolução, quanto o aspecto global.

**Palavras Chave:** Contratos de Repasse. Prestação de Contas. *Accountability*. Transferências Voluntárias.

## SUMÁRIO

<b>1 Introdução.....</b>	<b>4</b>
1.1 Antecedentes ao problema.....	4
1.2 Justificativa.....	4
1.3 Questão de pesquisa.....	5
1.4 Objetivos.....	6
1.5 Delimitações.....	6
<b>2 Referencial Teórico.....</b>	<b>7</b>
2.1 Dos Convênios e Contratos de Repasse.....	7
2.2 Das Etapas dos Contratos de Repasse.....	9
2.3 Da Prestação de Contas.....	10
<b>3 Proceder Metodológico.....</b>	<b>12</b>
<b>4 Desenvolvimento.....</b>	<b>13</b>
<b>5 Conclusão.....</b>	<b>22</b>
5.1 Os avanços recentes trazidos pelos instrumentos regulatórios.....	22
5.2 Resposta ao problema de pesquisa.....	22
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>24</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Antecedentes ao problema

O Estado é componente importante e resolutivo no crescimento econômico de um país, uma vez que é variável determinante em sua estrutura econômica, na condição de agente que demanda e oferta bens e serviços em alta escala, além de sua função reguladora, pela qual busca ditar o ritmo de desenvolvimento de sua economia.

A aplicação dos recursos é fator decisivo para a eficiência dos gastos públicos. Nesse sentido, a máquina pública conta com diversos recursos, como as transferências voluntárias, conceituadas segundo a Lei Complementar 101/00 em seu artigo 25, como:

“[...] a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.” (BRASIL, 2000)

Diferentemente das transferências legais, que possuem previsão constitucional ou legal, as transferências voluntárias se dão mediante acordo de cooperação entre entes com vistas a alcançar um objetivo comum.

MEIRELLES (1999, p.360/361) já preceituava não só a importância, mas também a necessidade de trazer um arranjo aos serviços públicos de maneira a descentralizar as funções do Estado, ao apontar que, com a ampliação das funções do Estado, a multiplicidade e o alto custo das obras públicas, faz-se necessária a adoção de novos meios para tal prestação. De acordo com o autor, a experiência brasileira parte dos serviços públicos centralizados em direção à delegação para particulares e, posteriormente para empresas públicas para, então, alcançar os serviços de interesses mútuos, realizados sob sistema de cooperação recíproca, na forma de convênios e contratos de repasse.

Dessa maneira, os recursos são repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e municípios por meio da celebração de convênios, acordos e contratos de repasse, transferindo ao ente que recebe a verba, por meio da descentralização, a execução segundo sua previsão.

## 1.2 Justificativa

Considerando os recentes instrumentos legais que conceituam, norteiam e disciplinam as relações de cooperação da União para com os demais entes, surge um novo cenário, no

qual as obrigações por parte dos executores dos contratos de repasse tornam-se mais evidentes, melhor definidas e mais transparentes, sobretudo em sua fase final: a prestação de contas.

Apesar da previsão constitucional da obrigação de prestar contas estar expressamente contemplada na Carta Magna vigente, o marco legal da matéria encontra sua manifestação no Decreto 1.918 de 1996, o qual traz predominantemente conceitos e detalhamento dos ritos pertinentes aos contratos de repasse.

O Decreto 6.170 de 2007 surge como divisor de águas ao estabelecer novos parâmetros para a prestação de contas, que reformula sua abrangência, a qual passa a ocorrer desde a liberação da primeira parcela de recursos até o encerramento do pacto, todos publicados e disponíveis na *internet*.

É possível perceber no transcurso deste estudo o quão recente e atual é o assunto em questão. O ano subsequente à norma supracitada, traz os primeiros registros e publicação dos requisitos vinculados às novas exigências do dever de prestar contas.

No campo científico são escassos os estudos desta linha de pesquisa. Além disso, grande parte não alcança o recorte temporal aqui adotado e, conseqüentemente, está desatualizada em relação ao novo modelo de prestação de contas.

### **1.3 Questão de Pesquisa**

Conforme será explanado, é notório o crescimento do número de contratos de repasse firmados entre a União e o Distrito Federal nos últimos anos, visto que este tipo de instrumento possibilita, dadas suas características de execução, constante acompanhamento financeiro e controle das contas. Esta dinâmica fornece melhores insumos para o julgamento fidedigno da prestação de contas.

Assim, é possível estimar sua importância como instrumento de descentralização da Administração Pública na busca pelos objetos que logram o interesse público. Isto posto, este trabalho busca analisar os contratos de repasse firmados entre a União e o Distrito Federal no período compreendido entre os anos de 2008 e 2014 e responder o seguinte questionamento: A prestação de contas dos contratos de repasse no Distrito Federal está sendo efetivamente realizada?

A importância de prestar contas está intimamente relacionada ao atingimento dos objetivos e adequação da execução daqueles preceitos estabelecidos no momento anterior à formalização do instrumento, ou seja, permite analisar a efetividade daquilo que foi feito, uma vez que se baseia nas metas e objetivos planejados.

## **1.4 Objetivos**

### ***1.4.1 Geral***

Constitui objetivo geral do estudo avaliar a prestação de contas realizada segundo o que preconizam os instrumentos reguladores e verificar se a mesma ocorre respeitando os requisitos de integralidade, legalidade e oportunidade, ou seja, se a prestação de contas vem sendo feita em sua totalidade, de acordo com a legislação e dentro do prazo pré-estabelecido.

Os meios adotados para o alcance dos objetivos pautam-se nos aspectos conceituais, legais e, posteriormente, se encaminham para a realidade experimentada pelo Distrito Federal nos últimos sete anos.

### ***1.4.2 Específico***

Adicionalmente, procura-se perceber a evolução no período adotado, com o intuito de compreender criticamente o exercício da prestação de contas por parte do contratado, na figura do Distrito Federal, representado por seus órgãos.

## **1.5 Delimitações**

Diante da grande abrangência que o assunto tratado oferece, foram determinados limites de maneira a especificar o objeto desta pesquisa.

Do ponto de vista temporal, o período analisado compreende os anos de 2008 a 2014, uma vez que não há registros anteriores a essa data. O objetivo desse recorte é evidenciar o atual cenário da execução e prestação de contas dos contratos de repasse.

O Distrito Federal foi o ente escolhido para a análise por apresentar uma quantidade de contratos de repasse que permitiu o estudo das ocorrências em sua plenitude.



## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Dos convênios e contratos de repasse

Como dito, as transferências voluntárias se materializam pela celebração de instrumento que formalize o acordo de cooperação entre entes. De maneira geral, as transferências voluntárias, em grande parte realizadas por convênios ou contratos de repasse, que “[...] destinam-se à consecução de obras ou serviços de interesse recíproco da Administração Pública e da entidade que recebe os recursos.” (CANDEIA, 2005, p. 17)

Os mecanismos mais utilizados são os convênios e os contratos de repasse. De acordo com o Decreto nº 6.170/07, podemos definir convênio como:

“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 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 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;” (BRASIL, 2007)

SALINAS (2009, p. 193) clarifica essa definição ao ressaltar a necessidade da descentralização prevista na reforma administrativa de 1967, em que o legislador destaca a transferência de recurso da União aos Estados, Distrito Federal e municípios.

Este instrumento não se confunde com os contratos de repasse, que embora guarde semelhanças, possui dinâmica própria que envolve obrigatoriamente a figura de um mandatário, instituição pública financeira responsável pelo domicílio bancário de conta específica do contrato de repasse, incumbida da responsabilidade pela devida movimentação financeira dos recursos. Temos, também no Decreto nº 6.170/07, a definição de contrato de repasse, com redação dada pelo Decreto nº 6.428/08:

“Instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União.” (BRASIL, 2007)

JUNIOR & DOTTI (2010, p. 43) ratificam o conceito como “instrumento administrativo que transfere recursos financeiros por intermédio de instituição ou agente público federal, atuando como mandatário da União”. Este último instrumento será objeto de maior consideração nesta pesquisa e por consequência merece ser explicitado com maior detalhamento.

Em uma transferência voluntária via contrato de repasse, temos então a União transferindo recursos a um Estado, ao Distrito Federal ou a um município para que este gerencie sua utilização, atrelada a execução de obra ou prestação de serviço vinculado a um programa previsto na Lei Orçamentária Anual. Logo, podemos visualizar nesta relação o contratante, na figura da União, e o contratado, como sendo o ente estadual, distrital ou municipal no lado oposto do pacto.

Há ainda a figura do agente mandatário da União, que intermedia as transferências dos recursos financeiros consoante o Decreto nº 1.819 de 1996, que assim disciplina a sua atuação: “As transferências de que trata o artigo anterior (no qual se inserem os convênios e os contratos de repasse) poderão ser feitas por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais federais, que atuarão como mandatárias da União.” (BRASIL, 1996)

Logo, são claramente identificáveis nos contratos de repasse o ente contratante, que é aquele que pactua a execução do programa ou projeto; e o contratado, firmando acordo mútuo e intermediados por uma instituição ou agente financeiro público federal que atua como mandatário, assim como mostra a figura abaixo extraída do sítio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:



Figura 1. Representação dos partícipes nos contratos de repasse. Fonte: MPOG.

## 2.2 Das etapas dos contratos de repasse

Para formalização de contrato de repasse, o proponente deverá apresentar proposta de trabalho no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal – Siconv – obedecendo suas diretrizes. O Siconv é um banco de dados informatizado onde estão consolidadas informações sobre as transferências do Governo Federal para órgãos públicos e outros mais. Por meio desta ferramenta se dá todo o trâmite da celebração de convênios e contratos de repasse, abrangendo as etapas de formalização, execução, acompanhamento e prestação de contas. Ademais, parte dessas informações está disponível para consulta no sítio do Portal dos Convênios ([www.convenios.gov.br/portal](http://www.convenios.gov.br/portal)). OLIVEIRA (2009) complementa que:

“O objetivo do Siconv é registrar o credenciamento e cadastro e chamamento de órgãos e entidades interessados em receber transferências voluntárias de recursos para cooperação com a Administração Pública, controlar a celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas desses ajustes”.

Na etapa que antecede a formalização, o proponente deve encaminhar proposta de trabalho em que seja pormenorizados a descrição do objeto, justificativa, valores, prazo de execução, entre outras informações adicionais. Tal obrigatoriedade tem sua importância nas fases de execução, bem como na prestação de contas, momento este em que serão analisadas as previsões e planejamento efetuados, confrontados com a efetiva execução do programa ou projeto.

Dado o aceite do projeto de trabalho pela concedente, é elaborado o plano de trabalho já formalizado, originado pelo pré-empenho dos recursos.

De acordo com o que resolve a Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/11 em seu artigo 25, o plano de trabalho deve conter 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.”
- (BRASIL, 2011)

Assim, a norma dispõe que o objeto do plano de trabalho deve ser justificado, minuciosamente descrito, apresentado quanto à execução e alocação dos recursos, bem como deve ser elaborado cronograma que permita o acompanhamento da execução e do desembolso. A ideia é atribuir transparência ao processo desde sua formalização, passando pela execução do contrato de repasse, até seu encerramento e prestação de contas aprovada pelo ente contratante.

### 2.3 Da prestação de contas

O foco desta pesquisa recai sobre a fase de prestação de contas e está, acima de tudo, sustentada juridicamente na Carta Magna de 1988, em seu artigo 70, que assim estatui em seu parágrafo único, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998:

“Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.” (BRASIL, 1988)

Em sentido amplo, a prestação de contas baseia-se em um “conjunto de demonstrativos e documentos, sistematizados sob a forma de um processo, por um agente público, entidade ou servidor designado” (SANCHES, 2004, p. 274). É dizer que devem ser reunidos os documentos que comprovem e justifiquem as despesas efetuadas, sujeitando-se à aprovação do ente que concedeu o recurso. CASTRO (2008, p. 275) vai mais além ao mencionar que a apresentação de documentos originais fiscais ou equivalentes, devendo as faturas, recibos, notas fiscais e outros documentos comprobatórios ser emitidos em nome do contratante ou do executor.

Logo, é dever trazer a público as informações concernentes aos contratos de repasse firmados pela União por seus contratados. Nesse contexto, surge o termo *accountability*, que, sem tradução exata para a língua portuguesa, teve sua definição afirmada ao relacionar o ato de prestar contas com responsabilização. Nesse sentido, ROCHA (2008) afirma que a *accountability* pode ser entendida como um processo de avaliação e responsabilização permanente dos agente públicos. É dizer que determinado agente deve realizar a prestação de contas tendo origem em sua responsabilidade, sob pena de responder por eventual omissão ou negligência.

No caso específico dos contratos de repasse a prestação de contas inicia-se concomitantemente com a liberação da primeira parcela dos recursos financeiros, que deverá ser registrada pelo concedente no Siconv, segundo o que preceitua o Decreto nº 6.170/07.

Já a versão final da prestação de contas deverá ser disponibilizada no Siconv até 60 dias após o encerramento da vigência ou a conclusão da execução do objeto, o que vier primeiro, conforme estabelece o artigo 72 da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/11.

O contratante, por sua vez, fará análise das informações enviadas, que poderá resultar em aprovação, aprovação com ressalvas, ou ainda em rejeição que enseja a instauração de tomada de contas especial, procedimento com rito próprio com vistas a apurar responsabilidade de dano à Administração Pública, tal como a obtenção de seu respectivo ressarcimento, caso seja necessário e comprovado o dano ao erário.

A prestação de contas prevê a apresentação dos seguintes documentos:

I. Relatório do cumprimento do objeto. Documento que traz informações gerais sobre o contrato de repasse: como valores executados, ações programadas e realizadas, dificuldades encontradas e soluções adotadas, assim como os benefícios alcançados. Um resumo com os percentuais físico e financeiro executados pode compor este relatório.

II. Notas e comprovantes fiscais. Com o propósito de atestar a quitação e regularidade fiscal durante a execução.

III. Declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento. Esta é a formalização da contraposição entre planejamento e execução, que resulta em um parecer. Caso os objetivos tenham sido alcançados parcialmente, devem ser expostos os motivos que mitigaram seu atingimento.

IV. Relação dos bens adquiridos/serviços prestados.

V. Relatório de aplicação e cronograma de desembolso. Demonstração dos momentos e montantes realizados, acompanhada da destinação dos recursos.

VI. Comprovante de recolhimento do saldo de recursos. Evidência aplicável aos casos em que haja saldo remanescente na conta do contrato de repasse mantida junto ao mandatário, o qual deverá ser devolvido ao contratante.

### **3 PROCEDER METODOLÓGICO**

Os critérios escolhidos foram fundamentados no que preveem os instrumentos que norteiam, embasam e regulam a obrigação da prestação de contas e estão divididos, para cada contrato de repasse firmado, nas seguintes matérias: cumprimento do objeto, realização dos objetivos, cronograma de aplicação e de desembolso dos recursos, destinação do saldo remanescente e, finalmente, respeito do prazo para a prestação de contas definitiva.

Para isso, foi realizada pesquisa no sítio Portal dos Convênios no intuito de obter o rol de contratos de repasse efetuados pela União e o Distrito Federal e, posteriormente, realizar consulta individualizada de cada pacto no interstício temporal determinado.

Desta forma, é feita análise que contempla diversos aspectos no que tange à prestação de contas, uma vez que os requisitos integridade, oportunidade e legalidade tem sua relevância codificada nos mais diversos instrumentos quando tratamos de contabilidade no setor público.

#### 4 DESENVOLVIMENTO

Tratando os dados e informações obtidas de maneira cronológica, o ano de 2008 tem destaque negativo quanto a apresentação das contas e informações que permitam a análise da execução. Não há qualquer informação em relação ao cumprimento dos objetos, realização dos objetivos, aplicação e desembolso dos recursos ou indicação de saldo restante de qualquer dos 24 contratos de repasse pactuados entre União e Distrito Federal.

Já em 2009, houve celebração de 20 acordos, dos quais 5 foram anulados e um outro se encerrou por cancelamento. Restaram, assim, 14 contratos de repasse que concluíram seu ciclo. Conforme tabela abaixo, podemos identificar três contratos que tiveram seu prazo para apresentação das contas encerrados e, contudo, não foram cumpridas as obrigações legais, excetuada a divulgação dos cronogramas de aplicação e desembolso de recursos, os quais estão devidamente anexados e disponíveis para consulta no Siconv pelos 14 contratos.

Número	Cumprimento do Objeto	Realização dos Objetivos	Prestação Final
726777	Metas não cumpridas sem justificativa	Prejudicado	Prejudicado
725684	Metas não cumpridas sem justificativa	Prejudicado	Prejudicado
718888	Metas não cumpridas sem justificativa	Prejudicado	Prejudicado

Tabela 1. Contratos de Repasse em 2009. Fonte: Siconv

Quanto ao saldos remanescentes, as três ocorrências trazem informações de que os mesmos eram inexistentes.

Ainda em 2009, existem cinco ocorrências que estão dentro do prazo legal para apresentação final de suas contas. Uma delas, a de número 705152, vide tabela que se segue, já possui inclusive comprovante de depósito do recolhimento do saldo restante, além de justificar o não cumprimento de algumas metas e conceder relatório pormenorizado do cumprimento do objeto do contrato. Entretanto, como não se esgotou o prazo para apresentação é possível apenas considerar o limite estipulado e as informações já disponibilizadas.

Número	Cumprimento do Objeto	Realização dos Objetivos	Prestação Final
730392	Metas não cumpridas sem justificativa	Prejudicado	31/03/2015
721023	Metas não cumpridas sem justificativa	Prejudicado	31/03/2015
705746	Metas não cumpridas sem justificativa	Prejudicado	26/11/2014
705152	Metas não cumpridas com justificativa	Parcialmente	13/11/2014
703138	Apresentados	Prejudicado	31/03/2015

Tabela 2. Contratos de Repasse em 2009. Fonte: Siconv

Os outros 6 contratos de repasse tiveram sua prestação de contas enviada dentro do prazo estabelecido e foram devidamente aprovados pelo ente contratante, salvo o de número 705151, que não possui registro de envio. Foram apresentados os respectivos instrumentos relativos ao cumprimento do objeto acompanhado de suas justificativas, quando parcial, além da realização dos objetivos (exceto no contrato 703174) e destinação dos eventuais recursos restantes, após a utilização durante a execução do contrato, também ilustrada pelos cronogramas de desembolso e aplicação dos recursos:

Número	Cumprimento do Objeto	Realização dos Objetivos	Prestação Final
730444	Metas não cumpridas com justificativa	Parcialmente	Aprovada
727772	Metas cumpridas	Integralmente	Aprovada
705151	Metas não cumpridas com justificativa	Parcialmente	Prejudicado
704602	Metas não cumpridas com justificativa	Integralmente	Aprovada
703174	Metas não cumpridas sem justificativa	Integralmente	Aprovada
703134	Metas não cumpridas com justificativa	Integralmente	Aprovada

Tabela 3. Contratos de Repasse em 2009. Fonte: Siconv

O ano de 2009, quando comparado com aquele que o antecede, representa evolução no compromisso de dar transparência aos acordos firmados no âmbito dos governos federal e distrital, contudo, ainda não se aproxima do padrão ideal que se busca alcançar, qual seja, a totalidade dos contratos. A situação geral é melhor ilustrada no gráfico adiante:

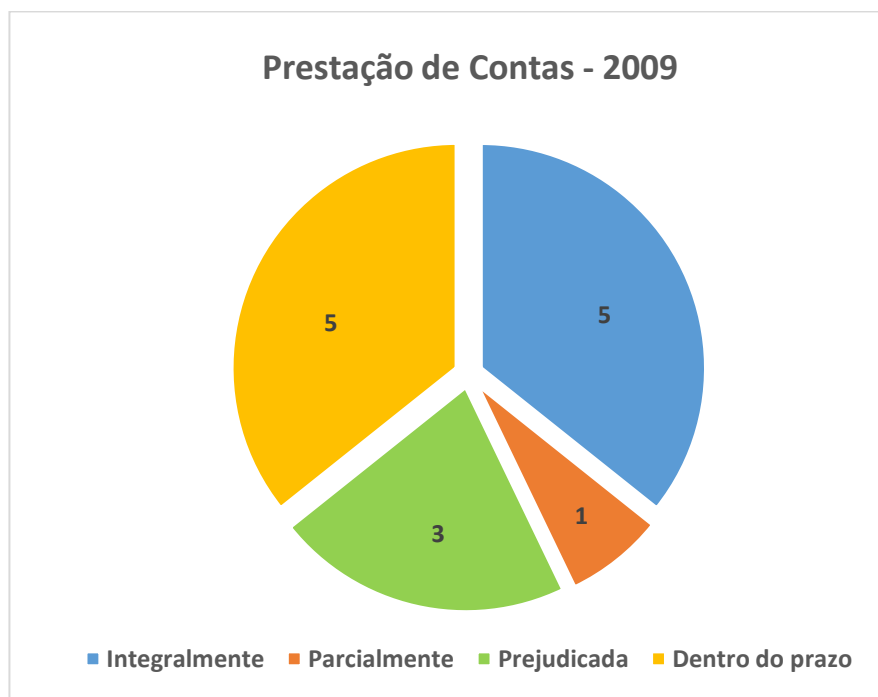




Gráfico 1. Cenário da Prestação de Contas em 2009. Fonte: própria.

Avançando até o ano seguinte, 2010, temos um número menor de acordos na modalidade contrato de repasse. São 15, dos quais 4 foram anulados.

Restantes 11 ocorrências para averiguação, duas delas tiveram seu prazo encerrado sem sua prestação de contas final ter sido enviada para análise. Outras duas enviaram as referidas informações e aguardam a análise do ente contratante. Ressalte-se que o contrato de número 752692 teve sua prestação de contas final enviada sem ter dado cumprimento total às metas estipuladas para seu objeto, entretanto, com as devidas justificativas. A tabela abaixo esclarece tais inferências:

Número	Cumprimento do Objeto	Realização dos Objetivos	Prestação Final
752692	Metas não cumpridas com justificativa	Integralmente	Em análise
735645	Metas cumpridas	Integralmente	Em análise
744109	Metas não cumpridas sem justificativa	Prejudicado	Prejudicado
732232	Metas não cumpridas sem justificativa	Prejudicado	Prejudicado

Tabela 4. Contratos de Repasse em 2010. Fonte: Siconv

Note-se que apenas o contrato número 735645 do ano de 2010 teve suas metas cumpridas, segundo o relatório de cumprimento do objeto apresentado.

Os cronogramas de aplicação e desembolso dos recursos na conta específica mantida na instituição federal mandatária foram apresentados em todos os 11 pactos aqui verificados.

Os demais 7 contratos ainda tem seu prazo final vigente e não elaboraram nenhum relatório, exceto os cronogramas que encontram sua obrigatoriedade de apresentação no momento em que é realizada a primeira liberação de recursos.

Temos, assim, o gráfico de 2010 com a seguinte composição:

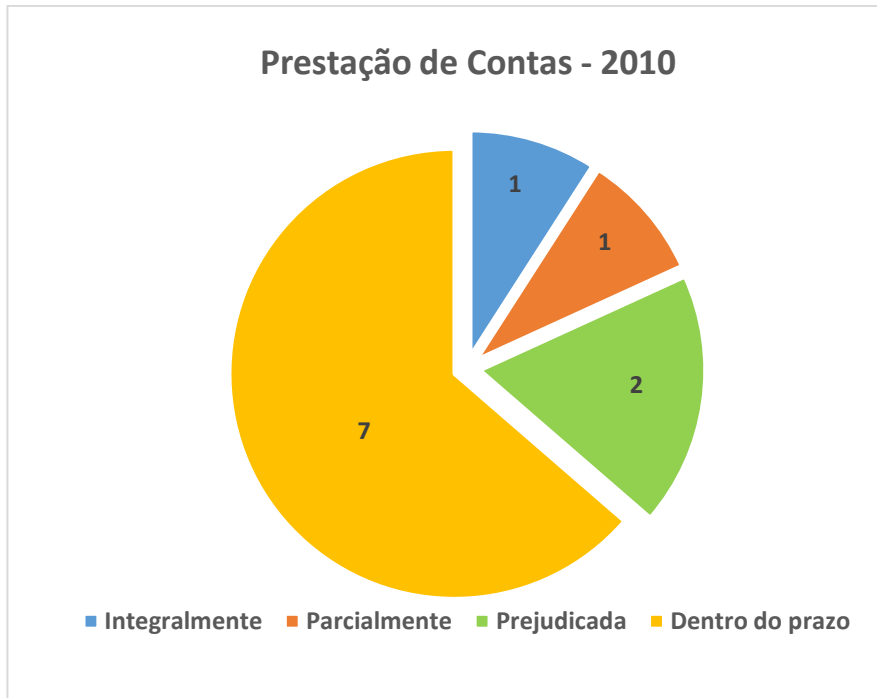


Gráfico 2. Cenário da Prestação de Contas em 2010. Fonte: própria.

Seguindo cronologicamente, o ano de 2011 apresenta 11 acordos feitos entre a União e o Distrito Federal para, via contrato de repasse, viabilizar transferências voluntárias em regime de cooperação entre entes. Quatro destes acordos tiveram sua anulação ainda na fase inicial.

Destaque positivo fica a cargo de quatro contratos que tiveram sua prestação de contas final aprovada com cumprimento total de seu objeto, além de realização integral de objetivos propostos. Outra característica comum a eles é o recolhimento do saldo remanescente. São eles:

Número	Cumprimento do Objeto	Realização dos Objetivos	Saldo Restante	Prestação Final
768537	Metas cumpridas	Integralmente	229.018,27	Aprovada
766085	Metas cumpridas	Integralmente	217.658,22	Aprovada
764812	Metas cumpridas	Integralmente	36.353,40	Aprovada
763937	Metas cumpridas	Integralmente	146.965,40	Aprovada

Tabela 5. Contratos de Repasse em 2011. Fonte: Siconv

Os outros três contratos ainda não tiveram suas contas apresentadas, pois não foram concluídos e estão dentro do prazo legal. Os cronogramas de aplicação e desembolso já estão devidamente disponíveis na medida da realização do contrato, a exemplo dos quatro acima já finalizados.

O cenário geral do ano de 2011 é representado a seguir:



Gráfico 3. Cenário da Prestação de Contas em 2011. Fonte: própria.

No ano de 2012 é apresentado o maior número de contratos de repasse firmados, 36 ao todo. Grande parte deles – 33 – ainda encontra-se dentro do prazo estabelecido para publicar suas contas finais no Siconv. Entretanto, três já tem essa prestação iniciada por antecipação, situação em que o contrato de repasse teve seu objeto concluído antes de sua previsão. Quanto aos outros três pactos, a tabela seguinte reflete suas circunstâncias:

Número	Cumprimento do Objeto	Realização dos Objetivos	Prestação Final
780239	Metas não cumpridas sem justificativa	Prejudicado	Prejudicado
780086	Metas não cumpridas sem justificativa	Prejudicado	Prejudicado
769576	Apresentado	Integralmente	Aprovada

Tabela 6. Contratos de Repasse em 2012. Fonte: Siconv

Dois dos contratos de repasse não possuem informação de prestação de contas final, ainda que tenha cessado seu prazo legal.

Posto isto, apenas o contrato número 769576 teve sua prestação de contas final aprovada, contemplando cumprimento total do objeto, bem como dos objetivos a que se propunha, conforme o plano de trabalho.

Ressalte-se que, mais uma vez, todos os 36 contratos de repasse tem os respectivos cronogramas de aplicação e desembolso dos recursos devidamente publicados.

O gráfico do ano de 2012 ilustra a situação em que a maior parte das ocorrências ainda está em sua fase de maturação e possuem relativo prazo para finalização do objeto a que se destinam e, conseqüentemente, para divulgar a prestação final de contas.



Gráfico 4. Cenário da Prestação de Contas em 2012. Fonte: própria.

Em 2013 há 19 contratos de repasse que estão em andamento. Todos eles tem sua data final para prestação de contas definitiva igual ou posterior ao primeiro semestre de 2015. Apenas os cronogramas que expõem a destinação e o momento do desembolso são acessíveis no Portal dos Convênios. No ano em questão, não há registros de anulação de contratos para com o Distrito Federal.

A novidade nestes contratos aparece no sistema de pagamentos por Ordem Bancária de Transferências Voluntárias - OBTV - que, de acordo com o Decreto nº 7.641 de 2011 pode ser assim definido:

“Parágrafo único. Para os efeitos deste Decreto, considera-se Ordem Bancária de Transferências Voluntárias a minuta da ordem bancária de pagamento de despesa do convênio, termo de parceria ou contrato de repasse encaminhada virtualmente pelo SICONV ao Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, mediante autorização do Gestor

Financeiro e do Ordenador de Despesa do conveniente, ambos previamente cadastrados no SICONV, para posterior envio, pelo próprio SIAFI, à instituição bancária que efetuará o crédito na conta corrente do beneficiário final da despesa.” (BRASIL 2011)

O sistema permite, então, que a autorização seja integrada ao SIAFI e, com o cadastro dos envolvidos no Siconv, seja realizada a transferência dos recursos por intermediação do mandatário do contrato de repasse, destinando-os ao seu beneficiário.

A exemplo do ano anterior, 2014 também tem todos seus 10 contratos em fase de execução e, salvo um acordo que teve sua anulação determinada, possuem cronogramas de desembolso e aplicação dos recursos já publicados no sítio do Portal dos Convênios, possibilitando, durante a realização, o acompanhamento das verbas repassadas.

Examinados os contratos de repasse que materializam a cooperação entre União e Distrito Federal, representados por seus respectivos órgãos, nestes últimos sete anos (2008 a 2014), o gráfico se consubstancia para análise da seguinte maneira:

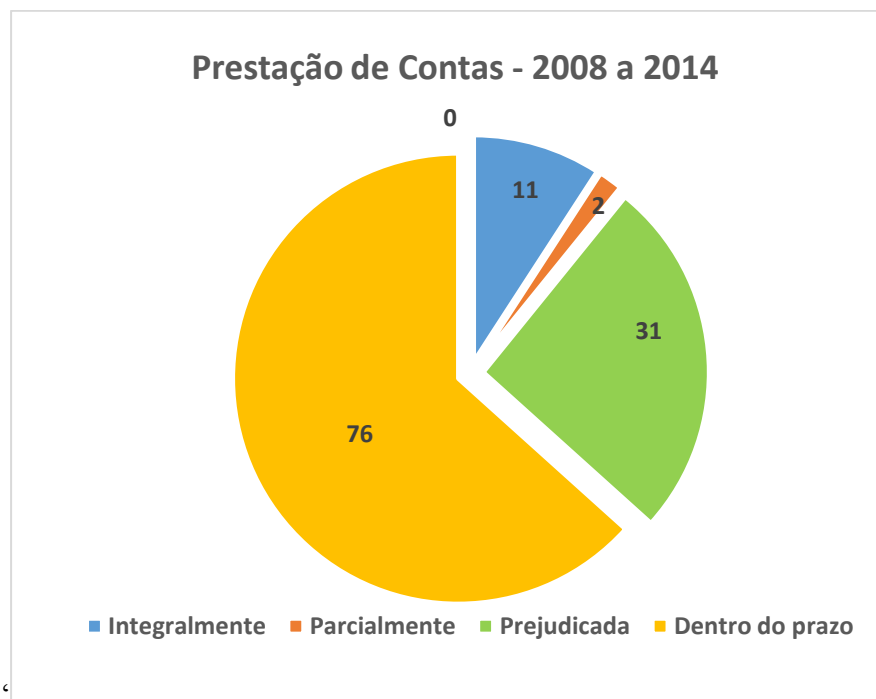


Gráfico 5. Cenário da Prestação de Contas de 2008 a 2014. Fonte: própria.

No panorama que abrange todo o intervalo visto, os contratos que não possuem sua prestação de contas disponível no Siconv preenche boa parte do gráfico, representando 31 dos

120 acordos que compõem os sete anos. O ano de 2008 é o responsável por tecer fatia tão considerável da representação.

A maior parte, os contratos com prazo de vencimento futuro, envolve mais da metade dos contratos, dada a característica de médio/longo prazo dos acordos. Para estes casos, foi então verificado a disponibilização dos cronogramas de aplicação e desembolso de recursos na mandatária. Todos eles podem ser acessados no Siconv.

Os contratos com prestação de contas efetuada compõem apenas aproximadamente um décimo do gráfico – com apenas 13, isto porque foram agregadas ocorrências que dispuseram de demonstração integral de suas contas, e também dois contratos com apresentação parcial.

Se forem considerados apenas os contratos com prazo encerrado, ainda assim é baixo o índice de prestação de contas: 13 de um total de 44. O que denota ainda a falta de transparência quanto a etapa de execução por parte do contratado.

Explorando agora a evolução em termos percentuais, é possível verificar na marcação vermelha, que representa os contratos com prestação de contas prejudica, a abrupta queda do ano de 2008 – quando não foram prestadas as contas 100% dos contratos de repasse, para 2009. A série alcança seu ponto mais favorável em 2011, quando alcança o ponto zero. Tornando a crescer em 2012.

Já os contratos com efetiva e completa prestação de contas, tem sua primeira ocorrência em 2009, quando representam pouco mais de 35%. Em 2010, há diminuição que é recuperada em 2011, ano mais satisfatório quanto à prestação de contas.

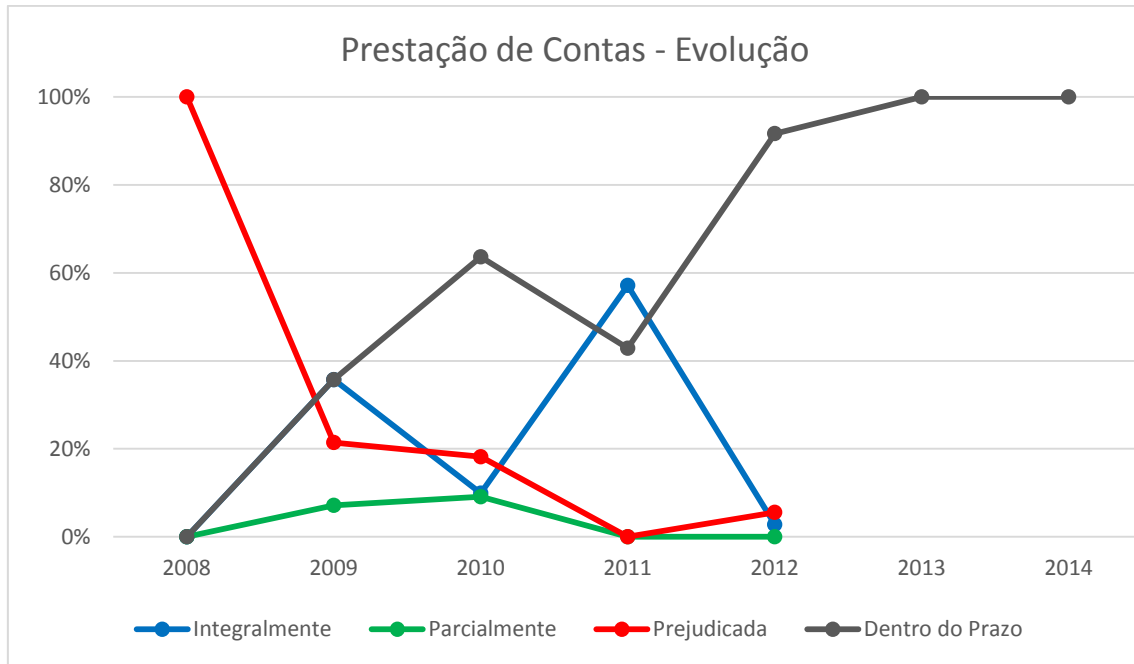


Gráfico 6. Evolução da Prestação de Contas. Fonte: própria.

Também foi construída outra figura gráfica, a qual representa somente os contratos com prazo encerrado, para que seja melhor visualizada a segunda metade do período, sem a influência da grande quantidade de contratos com prazo ainda vigente para entrega da prestação de contas final. Dessa maneira, se permite perceber a evolução real, também em termos percentuais – uma vez que a ponderação melhor sensibiliza as disparidades entre o número de contratos firmados ano a ano.

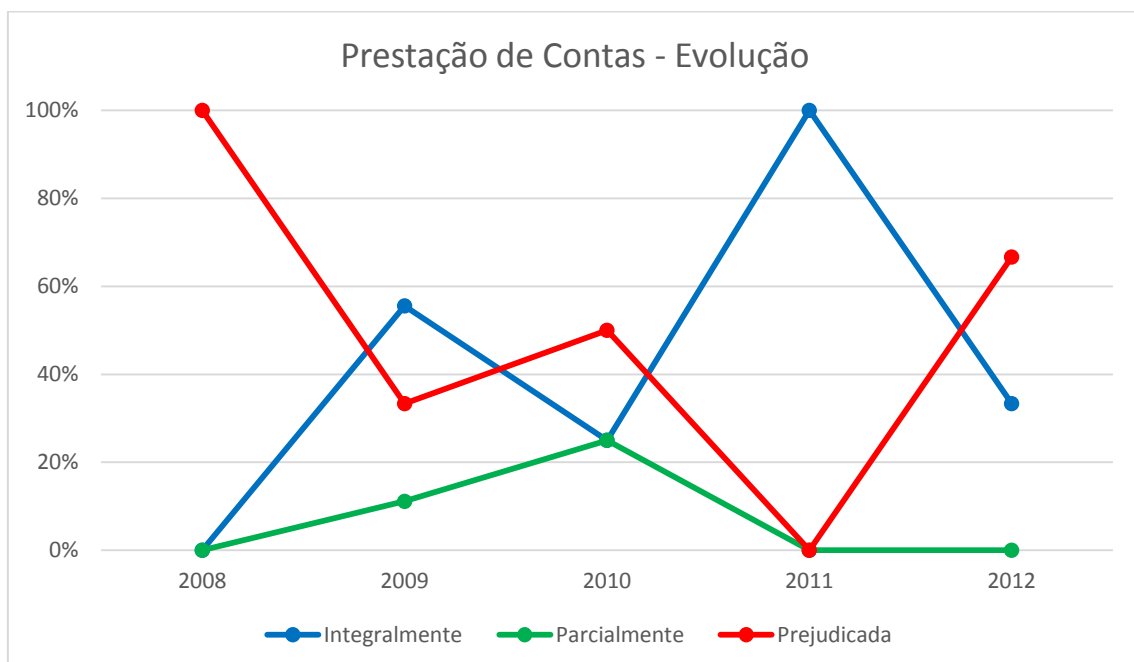


Gráfico 7. Evolução da Prestação de Contas do Contratos com prazo finalizado. Fonte: própria.

O recorte nesta segunda imagem foi feito entre 2008 e 2012, pois os dois anos seguintes tem os contratos em sua totalidade com prazo em aberto.

A principal diferença é notada em 2012, momento que é melhor refletido neste segundo gráfico, acentuando o avanço dos contratos sem informações no Siconv e, conseqüentemente há um recuo dos contratos com prestação integral.



## 5 CONCLUSÃO

### 5.1 Os avanços recentes trazidos pelos instrumentos regulatórios

Não se pode negar que o Decreto nº 6.170/07 e a Portaria Interministerial nº 127/08 trouxeram significativo avanço ao regular e disciplinar os convênios e contratos de repasse que modelam a relação de cooperação entre União e outros entes, como o Distrito Federal – alvo desta pesquisa. Foram aprimorados naquele momento os controles no intuito de atribuir transparência ao processo de transferências voluntárias.

O Siconv surge como ferramenta de vital importância, uma vez que se apresenta não só como instrumento de envio e acompanhamento da execução dos convênios e contratos de repasse, mas também como forma de disponibilizar as informações, tornando-as públicas na rede mundial de computadores.

### 5.2 Resposta ao problema de pesquisa

Após analisar individualmente os contratos de repasse firmados entre União e Distrito Federal entre 2008 e 2014, faz-se oportuno revisar o questionamento que dá sentido a este estudo, qual seja: A prestação de contas dos contratos de repasse está sendo efetivamente realizada?

Inicialmente, é indispensável dizer que em nenhum dos anos considerados houve total prestação de contas. Em lugar disso, 2008 – o primeiro ano da análise, passa totalmente em branco, com prejuízo completo da obrigação de divulgar as contas do contrato.

Ao se considerar o horizonte completo, há uma tendência de melhora que tem seu ponto máximo no ano de 2011, momento em que todos os contratos que tiveram seu prazo encerrado possuem suas contas disponíveis no Siconv. Entretanto, este ano não reflete de maneira alguma o período dos sete anos.

De maneira geral, é importante perceber que houve relativa ascensão, uma vez que se partiu da nulidade. Para isso, concorrem diversos fatores num grupo orientado pela regulamentação da matéria, criação de ferramentas dinâmicas, exercício dos mecanismos de controle e germinação da cultura da *accountability*. Está é a herança que a experiência que nosso passado recente nos permite conhecer.

Por outro lado, não se pode negligenciar o fato de existir um número substancial de contratos de repasse com publicação de relatórios e demonstrações de prestação de contas incompletos, insuficientes, intempestivos e, sobretudo, inexistentes.

Ponderando estes fatores, conclui-se que a prestação de contas não está sendo efetivamente realizada naqueles contratos de repasse pactuados entre o plano federal, representado pela União, e o Distrito Federal.

A quantidade de contratos que tiveram seu início principalmente na segunda metade do período utilizado sugere o constante acompanhamento deste instrumento, que está cada vez mais em voga. Restando assim a recomendação para trabalhos futuros, que continuem este estudo abrangendo contratos que hoje ainda não podem ser melhor averiguados, mas que, conforme cheguem ao seu final, fornecem mais informações para avolumar o número de ocorrências.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição Federal, de 04 de outubro de 1988. República Federativa do Brasil, Brasília.

\_\_\_\_\_, Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. República Federativa do Brasil, Brasília.

\_\_\_\_\_, Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007. República Federativa do Brasil, Brasília.

\_\_\_\_\_, Decreto 1.819, de 16 de fevereiro de 1996. República Federativa do Brasil, Brasília.

\_\_\_\_\_, Decreto 7.641, de 12 de dezembro de 2011. República Federativa do Brasil, Brasília.

\_\_\_\_\_, Portaria Interministerial MPOG/MF/MCT 127, de 29 de maio de 2008. República Federativa do Brasil, Brasília.

\_\_\_\_\_, Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507, de 24 de novembro de 2011. República Federativa do Brasil, Brasília.

CANDEIA, Remilson Soares. Convênios celebrados com a União e suas prestações de contas. São Paulo: NDJ, 2005.

JUNIOR, Jessé Torres Pereira; DOTTI Marinês Restelatto. Convênios e Outros Instrumentos de “Administração Consensual” na Administração Pública do Século XXI. 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 24ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO, PLANEJAMENTO E GESTÃO - MPOG, Contratos de Repasse. [www.siconv.gob.br](http://www.siconv.gob.br). Acesso em: de 13 de agosto de 2014 a 15 de novembro de 2014.

OLIVEIRA, Adelino Fernandes. Convênios e Contratos de Repasse: Análise da Prestação de Contas pelo Controle Interno. Brasília, 2009.

ROCHA, A. C. (2008). O Processo Orçamentário Brasileiro como Instrumento de *Accountability*. Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. São Paulo, SP, Brasil, 2014.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Posicionamento do TSE sobre convênios entre a Administração Pública Federal e entidades do terceiro setor: afastamento da responsabilidade

subsidiária da administração por passivos trabalhistas de entidades do terceiro setor que celebram convênios com a administração pública. Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS, Belo Horizonte, ano 3, n. 6 p. 189-197, 2009

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Dicionário de Orçamento, Planejamento e Areas Afins. 2ª Ed. Atual. Ampl. Brasília: Prima/OMS, 2004.