



**UNB – Universidade de Brasília**

Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Ciências Contábeis

Curso de Graduação em Ciências Contábeis

THIAGO HIROMITSU NONAKA

ESTUDO COMPARATIVO DOS MANUAIS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DO  
GOVERNO FEDERAL

Brasília-DF

2013

THIAGO HIROMITSU NONAKA

ESTUDO COMPARATIVO DOS MANUAIS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DO  
GOVERNO FEDERAL

Artigo apresentado a Universidade de Brasília  
(UnB) como requisito parcial para a obtenção do  
grau de Bacharel em Ciências Contábeis.  
Professor Orientador: José Humberto da Cruz  
Cunha.

Brasília-DF

2013

## RESUMO

O presente trabalho analisa o grau de aderência entre as peculiaridades do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) e o que é apresentado em manuais de prestações de contas dos convênios e contratos de repasse, com o enfoque nos Ministérios. Essa análise comparativa está direcionada para as orientações e manuais disponibilizados pelos Ministérios e no Portal de Convênios. Esse Portal permite o acesso ao SICONV, uma ferramenta criada como uma proposta de melhoria do canal de comunicação das transferências de recursos do Governo Federal. O trabalho foi desenvolvido a partir de pesquisas bibliográficas e documentais sobre o tema, abrangendo a legislação correlata ao assunto e manuais disponíveis aqui mencionados, disponibilizados pelos próprios Ministérios. O resultado da pesquisa aponta um elevado grau de aderência entre essas orientações, entretanto há divergências que, basicamente, são documentos exigidos além do que a legislação já obriga e prazos diferenciado. No entanto, tais divergências são justificáveis, tanto por outras normatizações quanto pela especificidade de cada Ministério, isto é, para cada assunto que é pertinente a cada órgão responsável.

**Palavras Chave:** SICONV, convênios, contrato de repasse, manuais, prestação de contas.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	v
2 ARCABOUÇO TEÓRICO .....	vii
3 METODOLOGIA DE PESQUISA .....	xi
3.1 Aspectos teóricos que fundamentam a comparação.....	xi
3.1.1 <i>Execução Físico-financeira</i> .....	xiii
3.1.2 <i>Relatório de Cumprimento do Objeto</i> .....	xv
3.1.3 <i>Saldo Remanescente</i> .....	xvi
3.1.4 <i>Termo de Compromisso</i> .....	xvi
3.2 Método aplicado à pesquisa .....	xvi
4 ANÁLISES.....	xviii
5 CONCLUSÃO .....	xxiv
6 BIBLIOGRAFIA.....	xxvi

## 1 INTRODUÇÃO

Os órgãos e entidades do governo não possuem a capacidade de suprir as crescentes necessidades de obras e serviços da população. Uma possível solução foi as transferências de recursos do Governo Federal para os órgãos e entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, por meio de convênios e instrumentos congêneres. Segundo as informações gerenciais do Portal dos Convênios, somente no período de janeiro a dezembro de 2012 foram realizadas 10.826 dessas transferências voluntárias.

Assim, qualquer um que receba recursos do Estado deve realizar o processo de prestação de contas governamentais, tanto órgão ou entidade para qualquer das esferas do governo (federal, estadual e municipal), ou mesmo entidades privadas sem fins lucrativos. A prestação de contas deve ter ampla publicidade para que, além do controle governamental, exista um controle social dos gastos públicos. Para conferir maior agilidade e maior eficiência nesse processo foi criado o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV). Desse modo, todos os convênios e contratos de repasse celebrados antes do dia 30 de maio de 2008 continuariam regidos pelas regras anteriores, mas a partir de 16 de Janeiro de 2012, todos os órgãos e entidades que realizem transferências de recursos por meio desses instrumentos, ainda não interligadas ao SICONV, deverão utilizar esse sistema.

O SICONV criou manuais que têm como objetivo auxiliar nos processos desses recursos tanto em suas fases iniciais e finais. Entre eles, o Manual do Usuário – Prestação de Contas, Perfil Conveniente, disponível no Portal dos Convênios, possui uma orientação sobre as normatizações dispostas no Decreto nº 6.170/07 e na Portaria Interministerial nº 507/11 que serão comentadas ao longo do trabalho. Porém, tanto o SICONV quanto outros órgãos e entidades possuem orientações próprias a respeito dessas transferências.

Considerando que o SICONV é uma proposta de melhoria do canal de comunicação das prestações de contas dos convênios do Governo Federal, este trabalho tem por objetivo analisar o grau de aderência entre as peculiaridades do SICONV e o que é apresentado em manuais de prestações de contas dos convênios, com foco nos Ministérios.

Neste contexto é possível mencionar também a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) que obriga em seu artigo 5º os órgãos públicos a divulgarem informação com linguagem clara e de fácil compreensão.

Canela e Nascimento (2009) mencionam que a assimetria de informações está ligada ao fato dos governantes deterem informações que não chegam àqueles a quem suas ações atingem. E, se tratando de assimetria, a desorganização ou divergências de prestações de contas com o mesmo propósito, regulado pela mesma legislação, não deve ser admitida para evitar confundir aqueles que têm interesse nas informações a respeito dos convênios públicos.

Diante do disposto, o trabalho foi desenvolvido para responder ao seguinte problema de pesquisa: **“Qual o grau de aderência entre os manuais de prestação de contas dos convênios dos Ministérios e o SICONV?”**.

Visando responder a esta indagação, foram analisados os manuais disponíveis tanto no SICONV quanto nos Ministérios, além da legislação correlata ao assunto. O estudo também apontou as divergências entre esses dispositivos e verificou a sua legalidade.

Previamente pode-se afirmar que existe um considerável grau de aderência entre as orientações propostas, entretanto apresentam algumas divergências, basicamente, em relação a documentos e a prazos que serão explicados ao longo do trabalho.

## 2 ARCABOUÇO TEÓRICO

Segundo Cunha (2005) as tecnologias de informação e comunicação, criaram oportunidades para transformar o relacionamento entre governo, cidadãos, sociedade civil organizada e empresas, contribuindo para alcançar a boa governança e, especialmente, na dimensão transparência. Diante de toda essa tecnologia e as vantagens que esta ferramenta permite, foi possível estabelecer melhores condições nas operações que envolvam as transferências voluntárias dos recursos por meio dos convênios e contratos de repasses do Governo Federal.

Primeiramente, entende-se por transferências voluntárias, segundo Machado (2011) as descentralizações de recursos a Estados e Municípios, com a destinação de ações com competências da União ou delegadas a estes entes, entretanto demonstra que o ônus é da União. E a maneira de se fazer isso é através de convênios e/ou contratos de repasse.

Dessa forma, Candeia (2005) afirma que convênio pode ser entendido “como uma das formas de descentralização de recursos da Administração Pública para entes públicos ou privados para a consecução de objetivos de interesses recíprocos entre os partícipes”. E por sua vez, o Decreto nº 6.170/07 define contrato de repasse como: “instrumento administrativo por meio da qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União”.

Neste contexto de melhoria e modernização, o Sistema de Gestão de Convênios e Contrato de Repasses (SICONV) foi criado.

Segundo Moreira (2010), esse sistema representa uma política pública de governo eletrônico, pautada na relação efetiva entre os atores sociais, que também possuem objetivo de atender propósitos básicos de atendimento, participação e transparência pública, além da gestão efetiva dos convênios do Governo Federal.

O SICONV surgiu de uma determinação do Tribunal de Contas da União (TCU). Em seu Acórdão nº 2.066/2006, foi determinado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que se realizasse um estudo para a implementação de uma ferramenta eletrônica que permitisse o acompanhamento on-line das transferências de recursos federais para os órgãos ou entidades, entes federados e entidades do setor privado e que pudesse ser acessado por qualquer cidadão. Esse sistema deveria conter várias informações relativas aos instrumentos celebrados.

A partir dessa determinação surgiu também o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Esse dispositivo dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasses, e outras providências. Ressalta-se, também, a criação do Portal de Convênios do Governo Federal ([www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)), por meio do qual é possível acessar o SICONV, conforme disposto no artigo 13 do referido Decreto:

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.

Posteriormente, foi aprovada a Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, que estabeleceu normas para execução do disposto no decreto já mencionado. Essas novas regras foram aplicadas aos instrumentos celebrados após a vigência desta Portaria Interministerial. Isso ocorre, pois os acordos celebrados antes da referida portaria continuariam regidas pelas normas anteriores, dentro das quais se destaca a Instrução Normativa nº 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional.

Contudo, de acordo com o artigo 18-B do Decreto 6.170/07, a partir da data de 16 de janeiro de 2012, todos os órgãos e entidades que realizem transferências de recursos através de convênios, contratos de repasses ou termos de parceria, ainda não interligadas ao SICONV, deverão utilizar esse sistema.

Atualmente, a norma vigente é a Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, que revogou a Portaria Interministerial nº 127/08, com alterações introduzidas pela Portaria Interministerial nº 205, de 14 de maio de 2012.

A legislação juntamente com os Manuais disponíveis no Portal dos Convênios detalha o Fluxo Operacional do sistema, apresentado em linhas gerais a seguir:

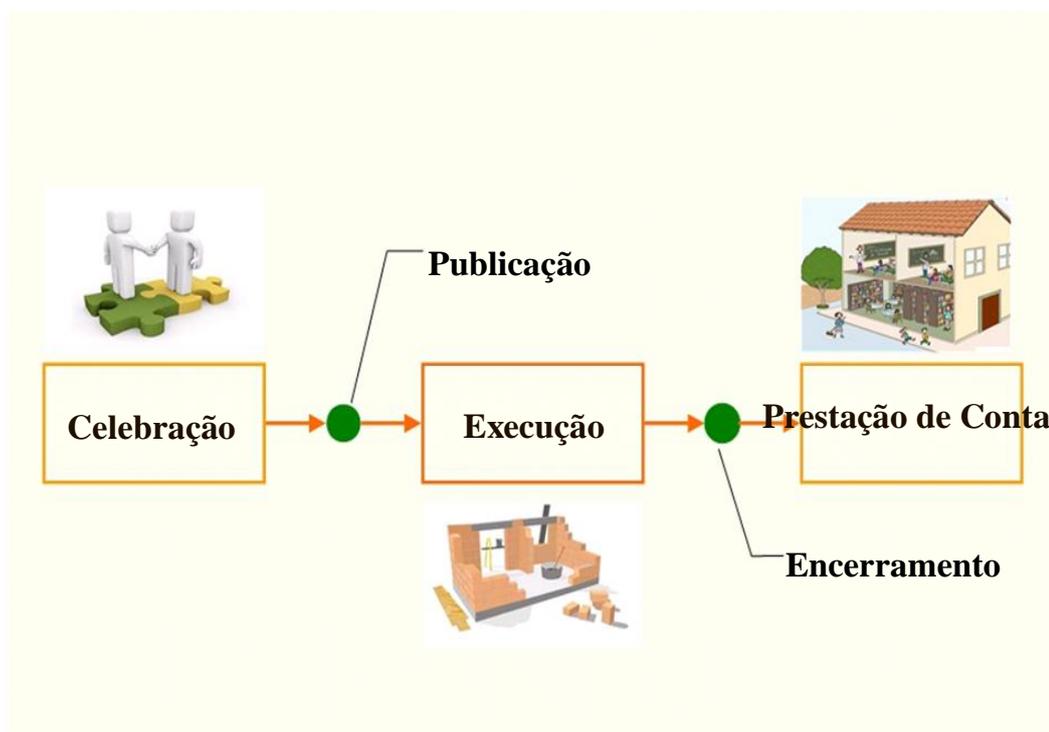


Figura 1: Fluxo Operacional do SICONV.  
Fonte: Ministério do Planejamento.

O conjunto do sistema e suas normas regulamentares padronizaram e automatizaram todo o processo, desde a apresentação das propostas até a sua prestação de contas.

Portanto, essa é uma ferramenta de extrema importância tanto para o governo quanto para a população. Ela concentra todas as operações em um único canal, reduzindo os custos e possibilitando verificar de um modo eficiente como esses recursos transferidos estão sendo gerenciados. Com a perspectiva voltada para prestação de contas, percebe-se a importância dela diante do disposto na Constituição Federal, no parágrafo único do seu artigo 70:

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, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Em caso de descumprimento do disposto acima, Giacomoni (2010, p.350) afirma que na falta do processo de tomada de contas ou prestação de contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União. Da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato de que resulte em dano para o erário, à autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidaria, deverá imediatamente instaurar *tomada de contas especial* para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação dos fatos.

### **3 METODOLOGIA DE PESQUISA**

O trabalho acrescenta como metodologia a teoria e o método, correspondendo esse último a uma pesquisa bibliográfica, consultando artigos, livros e legislação aplicável a convênios com o Governo Federal.

#### **3.1 Aspectos teóricos que fundamentam a comparação**

Como já mencionado, as transferências de recursos por meio de convênios e contratos de repasses são normatizados pelo Decreto nº 6.170/07 e pela Portaria Interministerial nº 507/11, seguidas de suas respectivas alterações.

Assim, contentando-se à prestação de contas, o artigo 72 da portaria supracitada dispõe que o órgão ou entidade que receber recursos na forma nela estabelecida estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação. O prazo para a sua apresentação será de até 60 dias após o encerramento da vigência ou a conclusão da execução do objeto, o que o correr primeiro.

Além da legislação, o Manual do Usuário – Prestação de Contas, Perfil Conveniente - disponível no Portal dos Convênios - SICONV auxilia nesse processo da prestação de contas. Nele serão apresentadas as funcionalidades para a inclusão e envio para análise da Prestação de Contas do Convênio do Conveniente.

O fluxograma apresentado a seguir apresenta, de modo geral, as etapas da Prestação de Contas com segregações das funções entre conveniente e concedente:



Figura 2: Fluxograma da Execução das Prestações de Contas  
 Fonte: Manual do Usuário de Prestação de Contas – SICONV

De acordo com o disposto no artigo 74 da Portaria Interministerial nº 507/2011, a prestação de contas será composta, além dos documentos e informações apresentados pelo conveniente no SICONV, do seguinte:

- I - Relatório de Cumprimento do Objeto;
- II - Notas e comprovantes fiscais, quanto aos seguintes aspectos: data do documento, compatibilidade entre o emissor e os pagamentos registrados no SICONV, valor, aposição de dados do conveniente, programa e número do convênio;
- III - Relatório de prestação de contas aprovado e registrado no SICONV pelo conveniente;
- IV - declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento;
- V - relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, quando for o caso;
- VI - a relação de treinados ou capacitados, quando for o caso;
- VII - a relação dos serviços prestados, quando for o caso;
- VIII - comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e
- IX - termo de compromisso por meio do qual o conveniente será obrigado a manter os documentos relacionados ao convênio, nos termos do § 3º do art. 3º desta Portaria.

No entanto, essa lista não é taxativa. Se o conveniente achar necessário e relevante a apresentação de um outro documento que não se apresenta na lista ele poderá apresentá-lo.

Assim, foi feita uma análise entre o que foi proposto pelo SICONV e o que é proposto nos manuais dos Ministérios, apresentar suas semelhanças e diferenças e, ao final, apresentar o grau de aderência entre eles. Destaca-se que muitos dos Ministérios não possuem um manual próprio, eles utilizam da própria legislação como orientação. Assim, o trabalho foi limitado a alguns manuais e portarias disponíveis.

Alguns desses itens necessários à prestação de contas são realizados durante a execução do projeto ou atividade. Desse modo, são apresentadas em seguida as etapas dessa fase de execução físico-financeira relevantes nessa apresentação das contas do conveniente e mais ao fim a apresentação dos itens restantes exigidos no artigo 74 da portaria em vigor.

### *3.1.1 Execução Físico-financeira*

Pelo SICONV, o conveniente deverá ter realizado o módulo de execução, ou seja, registrado todos os processos de maneira tempestiva a cada fase realizada. A execução se define em: processos de compras, contratos, documentos de liquidações, pagamentos, ingressos de recursos. Após esse registro, elaborar-se-ão os relatórios de execução físico-financeira de acordo com o seu respectivo convênio, pois sem essas informações não será possível elaborar e enviar a prestação de contas para análise.

Apesar de existir a análise desses gastos por meio da prestação de contas, ainda não existe nenhum indicador que comparasse esses gastos com os objetivos do projeto ou atividade do conveniente.

A figura a seguir retirada do Manual do Usuário de Prestação de Contas – SICONV apresenta esse módulo de execução:

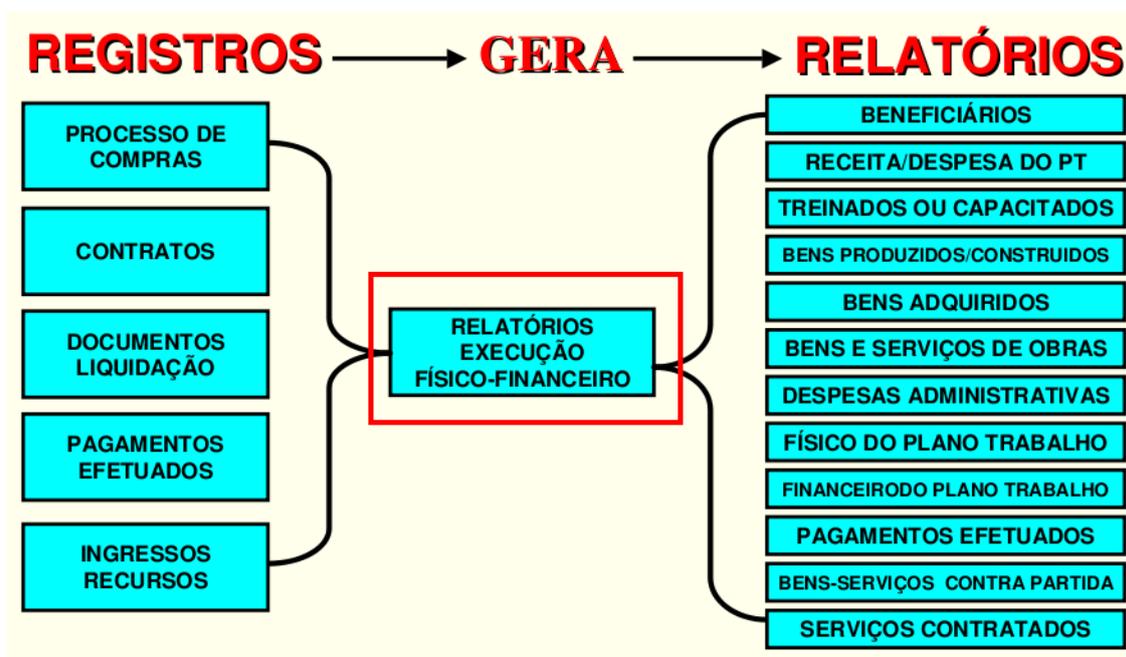


Figura 3 Módulo de Execução

Fonte: Manual do Usuário de Prestação de Contas – SICONV

O convenente deverá incluir no SICONV minimamente, antes de realizar cada pagamento, o extrato bancário da conta corrente específica; destinação do recurso; o nome e o CPF ou CNPJ do fornecedor, se houver; o contrato; a etapa ou fase no Plano de Trabalho que corresponde esse gasto e a comprovação de recebimento definitivo do objeto do contrato, incluindo as notas fiscais ou documento contábeis.

As despesas de convênios e contratos de repasse devem ser apresentadas mediante documentos originais fiscais ou equivalentes. Assim, as faturas, os recibos, as notas fiscais e outros documentos comprobatórios devem ser emitidos em nome do convenente ou do executor, se for o caso, devidamente identificados com referência ao título e número do ajuste. (TCU, 2011 *apud* CASTRO, 2008, p. 275)

Como já dito, essa é apenas uma fase de acompanhamento e fiscalização do objeto de Convênio, porém muito importante, visto que é a fase quando são demonstrados os gastos. De acordo com o Manual do Usuário de Acompanhamento e Fiscalização, SICONV, 2013, destaca-se:

- 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 e
- O cumprimento das metas do Plano de Trabalho nas condições estabelecidas.

Esse processo supre as informações exigidas nos itens II, V, VI e VII da Portaria Interministerial nº 507/2011, correspondendo respectivamente às notas e comprovantes fiscais, relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos; relação de treinados ou capacitados e relação de serviços prestados, quando for o caso. Em seguida, apresentam-se os outros itens exigidos pela legislação.

### *3.1.2 Relatório de Cumprimento do Objeto*

O Relatório de Cumprimento do Objeto é utilizado para descrever o acompanhamento e a avaliação técnica dos resultados obtidos durante a execução do projeto. É necessária a apresentação de informações claras e detalhadas de acordo com as atividades descritas no Plano de Trabalho.

No SICONV esse relatório será preenchido no próprio sistema na aba dentro da prestação de contas chamada “Cumprimento de objeto”. Caso necessário, poderá incluir a justificativa de atraso e metas não cumpridas e inclusão de anexos para comprovação destes acontecimentos, se for o caso ou de outros documentos não previstos na Portaria Interministerial nº 507/2011, mas que o conveniente achar importante a sua apresentação.

### *3.1.3 Saldo Remanescente*

De acordo com o artigo 73 da Portaria Interministerial nº 507/2011 “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”.

Por meio do Portal dos Convênios, na prestação de contas o convenente deverá informar se existe ou não saldos remanescentes a serem devolvidos. Se for afirmativo, terá que anexar um documento que comprove a devolução do convenente ou incluir um Guia de Recolhimento da União (GRU) que deverá ser criada à parte.

### *3.1.4 Termo de Compromisso*

O Termo de Compromisso é descrito na Portaria Interministerial nº 507/2011 conforme disposto em seu artigo 3º, § 3º: “o convenente deverá manter os documentos relacionados ao convênio pelo prazo de 10 (dez) anos, contados da data em que foi aprovada a prestação de contas”.

Esse termo estará disponível ao fazer a prestação de contas na ferramenta SICONV.

## **3.2 Método aplicado à pesquisa**

Apesar de existir normatização que regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos ou entidades da Administração Pública Federal

com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, os próprios ministérios elaboram manuais a fim de auxiliar esses instrumentos celebrados em suas operações. Na prestação de contas, especificamente, alguns documentos exigidos na legislação e no manual disponível no SICONV diferenciam-se dos propostos pelos Ministérios. Essa comparação será realizada por meio de uma tabela, e, em seguida, serão comentados os detalhes e apresentados o grau de aderência entre o que foi proposto pelo SICONV e os ministérios.

A tabela 1 apresenta os pontos divergentes propostos nos manuais analisados:

Ministério	Pontos Divergentes	SICONV
Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)	1) O Conveniente deverá apresentar a prestação de contas dentro de no máximo 30 dias, contados do término da vigência do instrumento firmado, ou do último pagamento efetuado.	Até 60 dias
Desenvolvimento Agrário (MDA)	2) Cópia dos despachos adjudicatório e homologatório das licitações realizadas ou justificadas para a sua dispensa ou ao sua inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal, quando conveniente pertencer a Administração Pública	Não faz parte da Prestação de Contas
	3) Não é necessário enviar o termo de compromisso de manter os documentos relacionados ao convênio ou contrato de repasse pelo prazo estabelecido na legislação vigente.	Termo de Compromisso é exigido
Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	4) Registro fotográfico: foto dos bens adquiridos pelo Projeto, das atividades realizadas e dos produtos finais ou parciais;	Não exigido
	5) Cópias de Ata da Reunião da Comunidade Executora para a Aprovação da Prestação de Contas;	Não exigido
	6) Cópia das atas das reuniões realizadas;	Não exigido
Esporte (ME)	7) Relação de cheques emitidos;	Não exigido
	8) Cópia de ofício endereçado ao Gerente da Agência, solicitando em caráter irrevogável o bloqueio de depósitos na conta bloqueada e de livre movimentação;	Não exigido
	9) Fotografias e reportagens que comprovem a execução do projeto;	Não exigido
	10) Os comprovantes originais deverão ser mantidos na sede do Proponente, à disposição dos órgãos de controle, pelo prazo de cinco anos, contados da aprovação da prestação de contas final do projeto.	Prazo de 10 anos
Integração Nacional (MI)	11) Exigido licenças ambientais de operação nos casos em que o licenciamento não foi dispensado.	Não faz parte da Prestação de Contas
	12) O Conveniente deverá apresentar a prestação de contas dentro de 30 dias, contados do término da execução do objeto pactuado.	Até 60 dias
	13) Em seu Relatório de Execução deverá conter um breve relatório fotográfico do período, demonstrando o andamento das obras a cada meta. Cada fotografia deverá estar acompanhada de legenda com sua respectiva descrição.	Não exigido
Justiça (MJ)	14) Seus documentos referentes à prestação de contas deverão ser arquivados pelo prazo de 20 anos.	Prazo de 10 anos

Minas e Energia (MME)	15) Deverá ser apresentado a prestação de contas no prazo de 30 dias, contados do término da vigência do ajuste, quando final.	Até 60 dias
Pesca e Aquicultura (MPA)	16) Não é necessário enviar o termo de compromisso de manter os documentos relacionados ao convênio ou contrato de repasse pelo prazo estabelecido na legislação vigente.	Termo de Compromisso é exigido
	17) cópias dos editais de licitação, das atas, dos despachos adjudicatório e homologatório das licitações realizadas ou justificativas para a sua dispensa ou a sua inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal.	Necessário na fase de execução do projeto
Turismo (Mtur)	18) Em relação a sua apresentação da parte física da comprovação da execução do evento dar-se-á por meio de fotografia, jornal pós-evento, vídeo, cd, dvd, entre outros, de cada etapa especificada no plano de trabalho aprovado, evidenciando sua realização e localidade.	Não exigido
	19) A exploração de áreas restritas, tais como camarotes, espaços de comercialização terceirizados e afins, somente poderá ocorrer se os valores arrecadados com a cobrança forem revertidos para a consecução do objeto conveniado ou recolhidos à conta do Tesouro Nacional. Esses valores deverão ser integrados a prestação de contas.	Não exigido

Tabela 1: Comparação entre SICONV e os ministérios, com base nos documentos e prazos necessários para prestação de contas.

Fonte: elaboração própria.

#### 4 ANÁLISES

Analisando a tabela 1, pode-se observar que é razoável o grau de aderência dos manuais ao que é proposto no SICONV, algo já esperado considerando que na área pública a legislação federal é uníssona. Porém alguns pontos são divergente, o que justifica esta pesquisa, já que as pesquisas surgem como respostas a dúvidas sobre fenômenos.

Esses pontos divergentes permitem determinadas análises, apresentadas a seguir.

Como já apresentado no referencial teórico, o SICONV segue a normatização regida pelo Decreto nº 6.170/07 e pela Portaria Interministerial nº 507/11 que regulamenta as transferências de recursos via convênios e contratos de repasse.

Algumas das diferenças encontradas são, basicamente, relacionadas a documentos exigidos além do que a legislação já obriga e prazos diferenciados, conforme demonstrado a seguir.

O prazo de apresentação da prestação de contas (item 1, 12 e 15), de acordo com o artigo 72 da Portaria Interministerial nº 507/11, será de até 60 (sessenta) dias após o encerramento da vigência ou a conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro.

Desta maneira, os manuais apresentados no MAPA e MI e na Portaria nº 494/09 que dispõe sobre a tramitação, celebração, execução e análise de prestação de contas de convênios ou instrumentos congêneres, no âmbito do MME, apresentam prazos diferenciados em relação à legislação do SICONV.

Do ponto de vista lógico e prático de controle, em princípio, não faz sentido o prazo de apresentação de documentação com o SICONV ser maior. Considerando que é um ambiente virtual e a entrega não necessita ser física, quanto mais o registro for tempestivo à ocorrência do fato, mais controle tem-se da operação e menor a possibilidade de alteração ou maquiagem da situação.

Apesar desta crítica, isto requereria uma investigação mais apurada. Entretanto, este comentário atém-se ao nível de controle pelo SICONV, que controla as etapas de algumas transações quanto ao risco de manipulação quando não há acompanhamento registrado na elaboração física da documentação.

Quanto às cópias dos editais de licitação, dos despachos adjudicatório e homologatório das licitações realizadas ou justificativas para a sua dispensa ou a sua inexigibilidade com o respectivo embasamento legal (item 2 e 17), tais itens são expressamente exigidos na I.N. STN/MF nº 01/97.

A cópia desses documentos é exigida na prestação de contas dos convênios celebrados por essa instrução da Secretaria do Tesouro Nacional, pelo fato de que ainda não aproveita as oportunidades que os sistemas informatizados poderiam oferecer para o cumprimento de suas etapas segundo Rangel (2009).

Estes itens também são exigidos no SICONV, no artigo 62 da referida portaria:

“§ 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”.

Porém, não é exigido na fase de prestação de contas, propriamente dita, mas sim na fase de execução do projeto, fato que demonstra um controle mais evoluído do ponto de vista da tempestividade do registro dos fatos.

Termo de compromisso (item 3 e 16): nos manuais analisados do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) não é necessária apresentação desse termo, pois estão seguindo a Instrução Normativa STN/MF nº 01/97. O Termo de Compromisso também é exigido na Portaria Interministerial nº 127/08 e, posteriormente, na Portaria Interministerial nº 507/11.

Este termo é exigido pelo sistema eletrônico SICONV pelo fato de que a documentação deverá estar disponível em função de fiscalizações futuras.

De acordo com o artigo 80 da Portaria Interministerial em vigor, o convênio pode ser denunciado a qualquer tempo e, além disso, poderá ser instaurado a Tomada de Contas Especial quando forem averiguadas irregularidades no processo. Entretanto, essa ferramenta só poderá ser instaurada depois de esgotadas todas as providências administrativas, ou seja, o processo pode ser muito extenso, o que justifica a existência de uma garantia de guarda desses documentos originais.

Quanto à comprovação da atividade realizada, bens produzidos ou adquiridos, isto é, a comprovação da parte física por meio de fotografias, filmagens, entre outros meios (itens 4, 9, 13 e 18), não existe essa obrigatoriedade na legislação e no SICONV, sendo apenas recomendações fornecidas pelos manuais e portarias ministeriais.

Essa recomendação é contundente, visto que é mais um meio em que o concedente pode verificar como que foi utilizado esses recursos. Mesmo não presente na realização do evento, atividade ou obra, quem julga as contas pode verificar o resultado por esses meios visuais, ou seja, além de apenas relatórios.

Entretanto, do ponto de vista do controle pode ser interessante ter o registro fotográfico ou de outra maneira da obra ou outro bem público, sendo consultoria anexa o relatório.

As cópias das atas das reuniões (item 5 e 6) não são exigidas pela portaria interministerial. Apenas o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) orienta aos seus convenientes a entrega dessas cópias na prestação de contas. Essa documentação pode auxiliar o conveniente no julgamento das contas, porém como não é expresso na legislação, não existe a obrigação de segui-la.

A relação de cheques emitidos (item 7) não é exigida na prestação de contas, porém pode ser uma informação relevante a ser tratada na fase de execução e acompanhamento do projeto.

Como já apresentado acima, a fase de execução físico-financeira no SICONV é a etapa quando são demonstrados os gastos, mas, mesmo não fazendo parte da prestação de contas é uma parte essencial a esta. Contudo, como não faz menção na legislação, o seu cumprimento não é vinculado.

Cópia de ofício endereçado ao Gerente da Agência (item 8), solicitando em caráter irrevogável o bloqueio de depósitos na conta bloqueada e de livre movimentação: item apresentado apenas no Ministério dos Esportes.

A sua relevância se justifica, pois é necessário o congelamento de suas contas se as operações já cessaram. É um item, entretanto, não obrigatório, visto que não consta nas orientações oficiais.

Esses últimos quatro itens podem ser vistos como facultativos na apresentação para o SICONV, pelo fato de que os documentos exigidos na portaria interministerial não são taxativos, isto é, são os que no mínimo precisam ser apresentados.

A boa e regular aplicação dos recursos, conforme já apresentada no *caput* do artigo 72 da Portaria Interministerial, devem ser adotadas, logo, se houver meios, mesmo se for além daqueles exigidos, que possibilitem uma maior transparência da aplicação do dinheiro público, devem ser utilizados.

Prazo de guarda dos documentos (itens 10 e 14) referentes à prestação de contas: de acordo com o artigo 3º § 3º, da portaria interministerial, o conveniente deverá manter os documentos relacionados ao convênio pelo prazo de 10 (dez) anos, contados da data em que foi aprovada a prestação de contas.

Na Portaria nº 458/11 que disciplina a prestação de contas dos convênios no âmbito do Ministério da Justiça o prazo de guarda estabelecido é de 20 anos e no manual do Ministério dos Esportes é estabelecido o prazo de apenas 5 anos. Ambos os ministérios entram em desacordo com a legislação, considerando que o prazo de guarda seria de 10 anos apenas.

O prazo estabelecido pelo Ministério dos Esportes é justificado pelo fato de que suas ações se enquadram em projetos desportivos ou paradesportivos e possuem uma legislação específica para isso. No caso do Ministério da Justiça, no artigo 18 de sua portaria é disposto que as áreas técnicas responsáveis pela análise da prestação de contas poderão diligenciar por até duas vezes, com o objetivo de regularizar a mesma pendência, antes de instaurar a Tomada de Contas Especial. Desse modo, pelo fato de uma maior averiguação pode-se justificar um prazo de guarda maior.

As licenças ambientais, segundo a Portaria Interministerial nº 507/11 e o SICONV, não fazem parte da prestação de contas, mas de acordo com o artigo 39 da portaria supracitada esses documentos fazem parte da fase de celebração dos convênios.

Por fim, a exploração de áreas restritas (item 19) somente poderá ocorrer se os valores arrecadados forem revertidos para a consecução do objeto conveniado ou recolhidos ao Tesouro Nacional, com o dever de também estar disposto na prestação de contas. Este item

está presente na Portaria nº 112/12 que estabelece regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária no âmbito do Ministério do Turismo (Mtur), em seu artigo 55. Apesar de não estar expressa na lei federal, a Carta Política, como já mencionada no início do presente trabalho, em seu artigo 70: “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada [...] pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”. Todos os valores, portanto, se arrecadados desta forma devem conter nas prestações das contas.

Observa-se, portanto, que existe um considerável grau de aderência entre os manuais de prestação de contas dos convênios dos Ministérios e o SICONV. Algumas das discrepâncias apresentadas podem ser justificadas pela observância de outra legislação, diferente da qual é direcionada ao SICONV, como a já mencionada I.N. STN nº 01/97. Porém, no bojo, não foi encontrado nenhuma inovação expressiva de forma a melhorar significativamente o processo de prestação de contas.

No entanto, é evidente o aparecimento de outros documentos além daqueles exigidos pelo SICONV ou mesmo prazos e datas divergentes. Apesar de alguns desses itens estarem em desacordo com o proposto pelo SICONV, essas divergências são justificáveis, tanto por outras normatizações quanto pela especificidade de cada Ministério, isto é, para cada assunto que é pertinente a cada órgão responsável.

## 5 CONCLUSÃO

A criação do SICONV está permitindo uma padronização e automatização do processo de prestação de contas das transferências voluntárias. Esta ferramenta tornou-se o instrumento oficial de celebração, acompanhamento e prestação de contas dos convênios e contratos de repasse, após o Decreto 6.170/07.

O SICONV organizou um manual para facilitar a prestação de contas em seu sistema e ao analisar o grau de aderência entre as peculiaridades do SICONV com conteúdo dos manuais de prestações de contas dos convênios, de acordo com o objetivo proposto, identificamos divergências que podem ser analisadas em busca da melhora da transparência. Entretanto em geral, os manuais e a legislação apresentam um alto grau de aderência.

As divergências apresentadas, tais como as comentadas que refletem na tempestividade do registro dos fatos visando o melhor controle podem ser aprimoradas pelo SICONV, sendo este registro escrito ou fotográfico.

Além disso, é interessante o SICONV apresentar indicadores de análise dos gastos públicos em comparativo com os objetivos e resultados dos projetos/programas.

Observa-se um considerável grau de aderência entre os manuais de prestação de contas dos convênios dos Ministérios e o SICONV. Algumas das discrepâncias apresentadas podem ser justificadas pela observância de outra legislação, diferente da qual é direcionada ao SICONV. Porém, não foi encontrado nenhuma inovação expressiva de forma a melhorar significativamente o processo de prestação de contas.

No entanto, existem outros documentos além dos exigidos pelo SICONV ou mesmo com prazos e datas divergentes, os quais, apesar de alguns estarem em desacordo com o proposto pelo SICONV, tais divergências são justificáveis, tanto por outras normatizações

quanto pela especificidade de cada Ministério, isto é, para cada assunto que é pertinente a cada órgão responsável.

Não é pretendido aqui esgotar o assunto e analisar todos os aspectos basilares do controle dos gastos através de prestações contas, entretanto é interessante observar que ao analisar alguns aspectos divergentes torna-se possível conhecer o funcionamento em sua essência entendendo os porquês das mudanças. E, com isso, pode contribuir para aperfeiçoamento da nova ferramenta para convênios implantada na administração pública brasileira.

## 6 BIBLIOGRAFIA

Auditoria interna e controle governamental / Adelino Fernandes de Oliveira ... [et al.] . – Brasília: Tribunal de Contas da União, 2011.  
<<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2125919.PDF>> Acesso em: 15 de mar. De 2013.

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

BRASIL. DECRETO nº 6.170 de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2007.

BRASIL. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Senado Federal, 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Portal da Cidadania. Como Prestar Contas. Disponível em:  
<[http://portal.mda.gov.br/portal/institucional/Como\\_Prestar\\_Contas](http://portal.mda.gov.br/portal/institucional/Como_Prestar_Contas)> Acesso em: 16 jun. 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Portaria nº 458, de 23 de abril de 2011. Disciplina a celebração, o acompanhamento, a fiscalização e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse, termos de cooperação e termos de parceria celebrados no âmbito do Ministério da Justiça e de suas entidades vinculadas, e dá outras providências. Ministério da Justiça, Brasília, 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO. Prestação de Contas. Disponível em:  
<<http://www.integracao.gov.br/pt/defesa-civil/prestacao-de-contas>> Acesso em: 15 jun. 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Portaria nº 494, de 22 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a tramitação, celebração, execução, fiscalização e análise de prestação de contas de convênios ou instrumentos congêneres celebrados, a partir de 30 de maio de 2008, no âmbito do Ministério de Minas e Energia - MME. Ministério de Minas e Energia, Brasília, 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA. Manual de Orientações para Celebração de Convênios. Disponível em:

<[http://www.mpa.gov.br/images/Docs/Licitacoes\\_e\\_Convenios/Manual%20de%20Orientacao%20para%20Celebracao%20de%20convenio%20-SEAP-2007%20-%20versao%202031-07-07.pdf](http://www.mpa.gov.br/images/Docs/Licitacoes_e_Convenios/Manual%20de%20Orientacao%20para%20Celebracao%20de%20convenio%20-SEAP-2007%20-%20versao%202031-07-07.pdf)> Acesso em: 10 de mar. 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses. Disponível em:

<[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/2013/jan/130130\\_siconv.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/2013/jan/130130_siconv.pdf)> Acesso em: 10 jun. 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. Portaria nº 112, de 27 de maio de 2013. Estabelece regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos para apoio aos programas que visem ao desenvolvimento do Turismo. Ministério do Turismo, Brasília, 2013.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 127 de 29 de maio de 2008. 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. Brasília: Senado Federal, 2008.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 507 de 24 de novembro de 2011. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008 e dá outras providências. Diário Oficial – República Federativa do Brasil: Poder Executivo, Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Portal de Convênios. Manual de Acompanhamento e Fiscalização. Disponível em: <[https://www.convenios.gov.br/portal/manuais/Manual\\_Concedente\\_Acompanhamento\\_Fiscalizacao\\_14052013.pdf](https://www.convenios.gov.br/portal/manuais/Manual_Concedente_Acompanhamento_Fiscalizacao_14052013.pdf)> Acesso em: 11 mar. 2013.

BRASIL. Portal de Convênios. Manual Prestação de Contas – Perfil Conveniente. Disponível em: <[https://www.convenios.gov.br/portal/manuais/Manual\\_Conveniente\\_Prestacao\\_Contas\\_Conveniente\\_27062013.pdf](https://www.convenios.gov.br/portal/manuais/Manual_Conveniente_Prestacao_Contas_Conveniente_27062013.pdf)> Acesso em: 10 mar. 2013.

BRASIL. Portal de Convênios. Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV. Disponível em: <<http://www.convenios.gov.br>>. Brasília, 2013. Acesso em: 10 de mar. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.066/2006 – Plenário. Brasília, 2006.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Conhecendo o Tribunal de Contas. 2. ed. ver. e ampl. Brasília: TCU, Gabinete da Presidência, 2003.

BUGARIN, Maurício Soares. Controle de gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade/Maurício Soares Bugarin, Laércio Mendes Vieira, Leice Maria Garcia – Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003. Disponível em:

<<http://gestaopublica.planejamento.gov.br/jornada/inscricao/content/novo-paradigma-das-compras%2%A0governamentais%2%A0e-transfer%3%AAncias-volunt%3%A1rias%2%A0da-uni%3%A3o-0>>. Acesso em: 5 jun. 2013.

CANDEIA, Remilson Soares. Convênios Celebrados com a União e suas Prestações de Contas. São Paulo: Editora NDJ, 2005.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da. Meios eletrônicos e transparência: a interação do vereador brasileiro com o cidadão e poder executivo. Painel: Ações concretas e avaliações sobre o apoio de TI à consolidação da cidadania, ética e transparência no Brasil. X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reformal del Estado y de la Administración Opublica, Santiago, Chile, 18-21 Oct. 2005.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 15. Ed. Ampliada, revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2010.

MACHADO, Elmar. O SICONV como instrumento de Controle Social do Governo Eletrônico. Elmar Machado. Brasília, 2011.

MARCONI, Marina de Andrade. Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 7. Ed. – 3. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2010.

MOREIRA, Carlos Henrique de Azevedo, *et al.* Políticas Públicas de Governo Eletrônico: uma análise das práticas de controle e avaliação na gestão de convênios das entidades privadas sem fins lucrativos com o Governo Federal. III Congresso Consad de Gestão Pública: 2010. Disponível em: <<http://www.consad.org/sites/1500/1504/00001994.pdf>>. Acesso em: 20 de jun. 2013

RANGEL, Alexandre Pereira; MELO, Austregésilo Ferreira de. Manual para usuários de entidades privadas sem fins lucrativos. 2009. Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/transparencia/convenios/MANUAL%20COMPLETO%20PARA%20ENTIDADES%20PRIVADAS%20SEM%20FINS%20LUCRATIVOS.pdf>> Acesso em: 10 de jun. 2013.

SENADO FEDERAL. Conselho aos governantes. Brasília: Senado Federal 2000. (Coleção Clássicos da Política)