

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTROLE EXTERNO E GOVERNANÇA PÚBLICA**

CLÁUDIA EMILIA PEREIRA MARTINS

**RECURSOS PÚBLICOS ESTADUAIS TRANSFERIDOS AOS MUNICÍPIOS E
ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS: APRIMORAMENTO DA GESTÃO E
FISCALIZAÇÃO**

**GOIÂNIA,
MARÇO 2017**

CLÁUDIA EMILIA PEREIRA MARTINS

**RECURSOS PÚBLICOS ESTADUAIS TRANSFERIDOS AOS MUNICÍPIOS E
ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS: APRIMORAMENTO DA GESTÃO E
FISCALIZAÇÃO**

TCC, em forma de artigo, apresentado à Coordenação do Curso de Pós-Graduação do Instituto Brasileiro de Direito Público - IDP, como requisito para obtenção do título de Pós-Graduada em Controle Externo e Governança Pública.

Orientador: **Prof. Carlos Maurício Lociks de Araújo**

**GOIÂNIA,
MARÇO 2017**

CLÁUDIA EMILIA PEREIRA MARTINS

**RECURSOS PÚBLICOS ESTADUAIS TRANSFERIDOS AOS MUNICÍPIOS E
ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS: APRIMORAMENTO DA GESTÃO E
FISCALIZAÇÃO**

TCC, em forma de artigo, apresentado à
Coordenação do Curso de Pós-Graduação do
Instituto Brasileiro de Direito Público - IDP,
como requisito para obtenção do título de Pós-
Graduada em Controle Externo e Governança
Pública.

Goiânia, de março de 2017

Prof. Carlos Maurício Lociks de Araújo
Professor Orientador

Membro da Banca Examinadora

Membro da Banca Examinadora

**RECURSOS PÚBLICOS ESTADUAIS TRANSFERIDOS AOS MUNICÍPIOS E
ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS: APRIMORAMENTO DA GESTÃO E
FISCALIZAÇÃO**

SUMÁRIO: Introdução 1.Convênios Administrativos.1.1 Conceito. 1.2 Legislação. 1.3 Principais Irregularidades na Formalização e Execução dos Convênios Administrativos. 2 Ausência de Critérios para Seleção do Beneficiário. 3 Ausência de Sistema Eletrônico para Gestão dos Convênios. 4 Controle da Administração Pública. 4.1 Controle Interno. 4.2 Controle Exercido pelo Órgão Repassador. 4.3 Controle Externo. 4.4 Controle pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás Conclusão.

RESUMO

Os novos modelos de Administração Pública, o sistema de cooperação entre os entes da Federação e, por vezes, com a iniciativa privada, por meio das transferências voluntárias, permitem ao Estado o repasse de recursos com vistas à realização de projetos ou políticas públicas considerados prioritários. Como instrumento para efetivação destes repasses, utiliza-se, em regra, o convênio, dispositivo que auxilia a Administração Pública no atendimento das necessidades da população. Ocorre que, na prática, percebe-se que para o alcance do resultado pretendido, devem-se aprimorar tanto o planejamento quanto as ações de acompanhamento e fiscalização dos convênios celebrados com municípios e com entidades sem fins lucrativos. Este artigo apresenta um estudo sobre a importância da gestão responsável e do controle por parte dos órgãos repassadores dos recursos (controle interno) e dos Tribunais de Contas (controle externo) tanto no cumprimento da legislação aplicada aos convênios administrativos como na execução do objeto e, ainda, com relação à efetividade do ajuste celebrado.

Palavras-chave: Convênios Administrativos. Controle Interno. Controle Externo. Tribunal de Contas.

¹ Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). Graduada em Direito (PUC-GO) e em Farmácia-Bioquímica (Faculdade Objetivo). E-mail: cemilia@tce.go.gov.br

ABSTRACT

The new model of public administration, the cooperation system between the entities of the federation and sometimes with the private initiative, allows the State to pass on resources for the realization of projects or public policies considered as priorities through voluntary transfers. As an instrument for effecting these transfers, an agreement is made by default, this is a device that assists the Public Administration in meeting the needs of the population. In practice, it can be perceived that in order to achieve the desired result, planning, follow-up and surveillance of the agreements signed with municipalities and non-profit organizations must be improved. This article aims to present a study about the importance of accountable management and the validation endorsement by transferring resource agencies (internal control) and the Audit Courts (external control), in compliance with the legislation applied to administrative agreements, the execution of the object and also with regard to the effectiveness of the adjustment.

Keywords: Administrative Agreement. Internal Control. External Control. Court of Auditors.

INTRODUÇÃO

São muitas as atribuições do Estado e com o crescimento populacional contínuo, a demanda por políticas públicas tem aumentado rapidamente. Neste contexto, as parcerias com outros entes federados e com a iniciativa privada têm ganhado cada vez mais atenção da Administração Pública.

Com efeito, o Governo de Goiás vem recorrendo aos municípios e às entidades sem fins lucrativos, por meio de transferências voluntárias de recursos, com vistas ao alcance dos objetivos constitucionais e legais impostos ao Poder Público.

Sobre a relevância da participação das entidades públicas não estatais, nas ações de interesse público em parceria com entes governamentais, Rafael Carvalho Rezende de Oliveira sustenta:

O Estado Democrático de Direito é marcado por essa aproximação entre o Estado e a sociedade civil, revitalizando a divisão absoluta entre o direito público e o privado. Há, atualmente, uma valorização da sociedade civil na satisfação do interesse público, devendo o Estado criar condições materiais para que os cidadãos possam atuar.²

² GUERRA, Sérgio; FERREIRA JÚNIOR, Celso Rodrigues. **Direito Administrativo:** estudos em homenagem ao Professor Marcos Juruena Villela Souto. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

São muitas as áreas em que se aplicam essa combinação de esforços, especialmente aquelas que promovem os direitos fundamentais dos cidadãos, quais sejam, saúde, moradia, educação, trabalho, lazer, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados.

As transferências voluntárias, em regra, são realizadas por meio de convênio, contrato de repasse, termo de parceria e de cooperação, ou outros instrumentos. Os convênios são acordos celebrados entre os órgãos públicos e outras instituições, públicas ou privadas, visando à execução de projeto ou atividade de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. O fato de existir interesse comum faz com que o Governo opte pela descentralização, de forma que o resultado final beneficie todos os entes envolvidos.

Contudo, esse sistema de cooperação envolve uma variedade de procedimentos e regras para obtenção, aplicação e controle dos recursos públicos transferidos a serem observados pelos partícipes, para o efetivo alcance de resultados esperados. Diante disso, os órgãos repassadores, bem como o controle externo, devem aprimorar os mecanismos de gestão desses ajustes, notadamente, com relação ao acompanhamento e à fiscalização, a fim de que seja comprovada a boa e regular aplicação dos recursos.

Considerando que os convênios administrativos devem pautar-se, prioritariamente, pelo interesse público, o Estado, ao decidir pela celebração desses instrumentos para a execução de suas políticas públicas, deve estabelecer critérios para avaliar que programa, projeto ou serviço deve ser executado de forma descentralizada; além disso, deve determinar critérios para seleção das entidades e municípios; ademais, avaliar a capacidade da conveniente para a realização do objeto pactuado, entre outros.

A análise de casos concretos, bem como a jurisprudência e doutrina sobre o tema, apontam uma série de irregularidades cometidas pelos órgãos repassadores dos recursos, referentes à formalização de convênios, além de deficiência no acompanhamento e controle da execução do objeto pactuado e das respectivas prestações de contas.

O controle externo exerce papel fundamental na fiscalização dos recursos públicos repassados por meio de convênios. A Constituição de 1988 e, ainda, a Lei Complementar nº 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), conferiram aos Tribunais de Contas um papel de extrema importância, em que estes constituem a força de fiscalização do povo. Essa fiscalização representa o controle social e o exercício da *accountability*³, ou seja, prestação de contas e responsabilização do Gestor Público.

Na contemporaneidade, quando o país vem passando por sérios problemas econômicos, financeiros e políticos, como também a escassez de recursos, a alta carga tributária, o desemprego, a falta de investimento em áreas prioritárias como saúde, educação e segurança pública, muitas vezes ocasionados pela corrupção e má gestão pública⁴, fazem com que a sociedade reivindique ao Governo maior transparência nos gastos públicos e, acima de tudo, resultados no sentido de melhorar a qualidade de vida da população. Assim, os Tribunais de Contas têm se preocupado não apenas com os aspectos legais dos gastos públicos, mas também com a sua qualidade, com a efetividade e o alcance do interesse público na execução das diversas ações e programas de governo.

Neste contexto, o presente estudo tem como objeto as fragilidades e as inconformidades na celebração dos convênios administrativos no âmbito do Estado de Goiás, apontando para a necessidade de se aprimorar a fiscalização e controle exercidos tanto pelo órgão repassador dos recursos (controle interno) quanto pelo Tribunal de Contas do Estado (controle externo).

A metodologia utilizada na realização do presente trabalho compreende: levantamento da legislação aplicada à matéria; pesquisa no sítio eletrônico de órgãos do Governo; pesquisa de jurisprudência, doutrinária e, em artigos e manuais

³*Accountability*, palavra de origem inglesa e sem tradução para o português, mas comumente associada à obrigação dos governantes de prestar contas de suas ações e de por elas se responsabilizarem, perante a sociedade. NASCIMENTO, Heloisa Helena Nascimento. **Transparência e accountability no Estado Democrático de Direito: reflexões à luz da Lei de Acesso à Informação**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte. Edição Especial - Transparência e Controle Social. 2012. p. 84-95. Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1682.pdf>. Acesso em 10 mar. 2017.

⁴ Segundo levantamento da Transparência Internacional, em 2016, o Brasil ocupou a 79ª posição em um ranking com 176 países no índice de percepção de corrupção. Disponível em: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016. Acesso em 10 mar. 2017.

específicos; levantamento e análise de relatórios emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás a respeito do tema; pesquisa no sítio eletrônico da Secretaria de Governo, acerca dos convênios concedidos pelo Estado nos últimos anos.

1 CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS

1.1 Conceito

As competências de cada ente da Federação encontram-se expressamente previstas na Constituição Federal, sendo legitimadas, também, as competências concorrentes e comuns. Além disso, para o atingimento de interesses recíprocos, modernamente, vêm sendo adotadas as transferências voluntárias como forma de descentralização de recursos, notadamente os convênios, também contemplados na Constituição de 1988 (p.ex: art. 71, inciso VI, e art. 199, § 1º).

A materialização das transferências voluntárias é realizada, dentre outros instrumentos, por meio de convênio. No âmbito do Estado de Goiás, a Lei nº 17.928, de 27 de dezembro de 2012, ao definir convênios, ressalta a natureza de dinheiro público dos recursos recebidos por órgãos da Administração Pública ou por entidades privadas, por meio destes instrumentos:

Art. 2º Para os fins desta Lei, adotar-se-ão as definições da legislação federal pertinente, às quais se acrescentam as seguintes:

(...)

III – convênio – ajuste celebrado sem objetivo de lucro, em regime de mútua cooperação, entre órgãos e/ou entidades da administração pública ou entre estes e pessoas físicas ou entidades privadas de qualquer natureza, visando à realização de objetivos de interesse comum dos partícipes, em que, havendo repasse de recursos, estes permanecerão com a natureza de dinheiro público, independentemente da denominação utilizada, gerando a obrigação de prestar contas ao concedente e aos órgãos de controle interno e externo; (grifo nosso).

Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella define que o convênio é uma “forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas e privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante colaboração”.⁵

Como se vê, trata-se de ajuste administrativo. Diferente de contrato, em que os interesses são contrapostos. No convênio, os participantes ou também denominados de partícipes, buscam a consecução de interesses comuns, não visam ao lucro.

O fato de os convenientes terem interesses iguais não significa que devam participar de modo idêntico na consecução do objetivo. Ao contrário, há uma diversificação das atribuições de cada um. Aqui, tratamos dos convênios em que o Estado repassa recursos estaduais a determinado município ou entidade sem fins lucrativos, para que este execute o objeto pactuado, seja aquisição de máquinas e equipamentos, pavimentação asfáltica, construção de praça, manutenção de asilo, ou tantos outros de interesse comum.

São muitas as diferenças entre convênios e contratos. Talvez o que mais caracterize cada um destes instrumentos seja a exigência de licitação como regra para os contratos, não aplicável aos convênios, que, por sua vez, implicam o dever de prestar contas por parte do conveniente.

No que tange à obrigatoriedade de prestar contas da aplicação dos recursos recebidos, prevê a Lei estadual nº 17.928/2012:

Art. 55. No convênio fica resguardada a natureza do dinheiro público, gerando a obrigação de prestação de contas ao concedente e deste aos órgãos de controle interno e externo, distinguindo-se dos contratos pelos seguintes principais traços característicos:
I – igualdade jurídica dos partícipes;
II – não persecução da lucratividade;
III – possibilidade de denúncia unilateral por qualquer dos partícipes, na forma prevista no ajuste;
IV – diversificação da cooperação oferecida por cada partícipe. (Grifo nosso).

Sobre a inaplicabilidade de prévia licitação à celebração de convênios, ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro que:

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19.ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 337.

Quanto à exigência de licitação para a celebração de convênios, ela não se aplica, pois neles não há viabilidade de competição; esta não pode existir quando se trata de mútua colaboração, sob variadas formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, recursos humanos, imóveis. Não se cogita de preço ou de remuneração que admita competição.⁶

1.2 Legislação

A regulamentação dos convênios está disposta em leis esparsas. Os convênios celebrados entre entes públicos, como forma de efetivação do federalismo de cooperação, encontram respaldo no art. 241 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os **convênios** de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (grifo nosso).

Vale ressaltar, como bem explica Maria Sylvia Zanella, que, “quanto ao convênio entre entidades públicas e particulares, ele não é possível como forma de delegação de serviços públicos, mas como modalidade de fomento”.⁷

Não se pode deixar de mencionar que o Decreto-Lei nº 200/67 trouxe o convênio como forma de descentralização administrativa.

A descentralização administrativa se dá, em regra, por intermédio de transferências voluntárias, materializadas por meio de instrumentos como os convênios. De acordo com o art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000 ou Lei de Responsabilidade Fiscal, transferência voluntária é “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, desde que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.

Conforme dito anteriormente, o convênio é um ajuste, formalizado entre partícipes com a mesma pretensão, devendo ser devidamente formalizado por

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19.ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 341.

⁷ DI PIETRO, op. cit., p. 339.

escrito, constando em suas cláusulas a descrição precisa do objeto, a vigência, os prazos, as responsabilidades, as dotações orçamentárias. Enfim, enquadram-se nas técnicas contratuais, aplicando-lhe, no que couber, as normas previstas na Lei nº 8.666/93, de acordo com o art. 116.

Em se tratando de convênios, a ausência de norma específica faz com que, muitas vezes, as Unidades da Federação busquem amparo na Legislação Federal que, embora em alguns casos tenha aplicação restrita ao âmbito Federal, sem caráter cogente para Estados e Municípios, serve como paradigma para os casos semelhantes.

Sobre a matéria, editou-se, em 15 de janeiro de 1997, a Instrução Normativa nº 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional, disciplinando a realização de convênios que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos no âmbito Federal.

De suma importância foi a edição do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências voluntárias de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, das quais destacam-se: as normas relativas à celebração de convênios com entidades sem fins lucrativos; o chamamento público; a criação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV). Diante da necessidade de atualização, esta norma sofreu alterações, sendo as mais recentes promovidas pelos Decretos nº 8.244/2014 e 8.943/2016.

Para regular as disposições do Decreto nº 6.170/2007, foi publicada, em 30 de maio de 2008, a Portaria Interministerial nº 127, revogada em 2011, pela Portaria Interministerial nº 507.

Entrou em vigência, em 2 de janeiro de 2017, a Portaria Interministerial nº 424/2016. Esta é a mais recente norma Federal aplicada à matéria e regulamenta o Decreto nº 8.943/2016, que “trouxo modificações com o objetivo de diminuir o número de obras paradas e facilitar a conclusão dos projetos executados por meio

de convênios e contratos de repasse”.⁸ Esta Portaria revogou tanto a Instrução Normativa nº 01/1997 quanto a Portaria Interministerial nº 507/2011.

Acerca das principais alterações promovidas pela recente Portaria Interministerial, consta no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão:

A nova portaria altera regras sobre adiantamento das transferências voluntárias da União no início de cada convênio ou contrato, o que irá impedir que verbas fiquem paradas nas contas de estados e municípios e assim aumentar a disponibilidade de recursos. A norma estabelece que o repasse antes do início das obras cai de 50% para 20% e o adiantamento só será feito após a homologação da licitação.

Outra mudança importante é que obras e serviços de engenharia não poderão ser feitas via convênio, salvo duas exceções: para instrumentos celebrados por órgãos da administração indireta que possuam estrutura descentralizada e para projetos destinados à defesa nacional.

A partir de agora, portanto, a regra passa a ser a elaboração de contratos de repasse que, necessariamente, contam com a intermediação de um agente financeiro (banco público federal). Desta forma, estas instituições financeiras, que detêm estrutura técnica com maior capilaridade que os órgãos centrais da União, poderão realizar monitoramento mais adequado à execução das obras e dos serviços de engenharia.

A portaria determina também a devolução de recursos quando não houver início da execução em até 180 dias após a liberação do montante ou pelo mesmo prazo quando houver a paralisação da execução do objeto pactuado. Também foi facilitada a fiscalização de obras de menor porte (valores entre R\$ 250 mil e R\$ 750 mil) e aprimorado o controle via internet.

Além disso, a norma institui faixas de valores que irão balizar o processo de acompanhamento e de prestação de contas. Assim parâmetros objetivos serão definidos para o alcance da execução e avaliação do cumprimento do objeto. Serão estabelecidos critérios para a fiscalização do projeto executado, com priorização no resultado. Esses parâmetros já ficarão explícitos no instrumento e serão verificados para o ateste da entrega da obra.

Também está vedada a readequação dos projetos enquadrados na faixa simplificada (valores entre R\$ 250 mil e R\$ 750 mil). O responsável técnico pela fiscalização da obra deverá assinar e disponibilizar no Sistema de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) o relatório de fiscalização de cada medição.

Está prevista ainda a prestação de contas financeiras que será realizada desde a liberação da primeira parcela até o último pagamento de despesas dos instrumentos de transferências voluntárias. A conformidade financeira será realizada durante a execução da parceria e a prestação de contas final verificará o cumprimento do objeto.

⁸ BRASIL. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticias/nova-legislacao-impedira-que-recursos-para-estados-e-municipios-fiquem-parados>>. Acesso em 9 fev. 2017.

Outra recente norma acerca da matéria é a Lei nº 13.019/2014, alterada antes de entrar em vigência pela Lei nº 13.204/15, que se encontra em vigor para a União, os Estados e o Distrito Federal e para os Municípios.

Tal diploma legal estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; definindo diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil.

Com a vigência desta Lei, a denominação adequada quando se tratar de parceria entre o Estado e entidades sem fins lucrativos, seria “termo de colaboração” ou “termo de fomento”, permanecendo a denominação “convênio” para os ajustes com municípios.

No âmbito do Estado de Goiás, a Lei nº 17.928, de 27 de dezembro de 2012, dispõe sobre normas suplementares de licitações e contratos pertinentes a obras, compras e serviços, bem como convênios, outros ajustes e demais atos administrativos negociais no âmbito do Estado de Goiás. Esta Lei dedicou o capítulo IX para os convênios (do art. 55 ao art. 71) e suas prestações de contas (do art. 72 ao art. 76).

Disciplina a referida Lei sobre os requisitos para a celebração do convênio, cláusulas do ajuste, execução e prestação de contas. Entretanto, não estabelece quais penalidades seriam aplicadas em caso de descumprimento.

Para os casos de irregularidades que impliquem prejuízo ao erário, e conseqüentemente, devam ser apuradas por meio de Tomada de Contas Especial, foi recentemente publicada a Resolução Normativa nº 016/2016, do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, que dispõe sobre a instauração, a organização, o encaminhamento dos processos de Tomada de Contas Especial ao Tribunal de Contas e o seu julgamento.

1.3 Principais irregularidades na formalização e execução dos convênios administrativos

Trata o convênio administrativo de instituto de ampla importância para os municípios e entidades sem fins lucrativos, sobretudo aqueles com menor poder econômico, incapazes de arcar com todos os ônus financeiros de sua administração, necessitando, portanto, do fomento do Governo estadual.

A intenção é boa, no entanto, falhas do planejamento e a ausência de uma fiscalização efetiva ocasionam um leque de irregularidades, desvios e desperdícios de dinheiro público.

O cotidiano profissional, os trabalhos realizados nesta área pelos Tribunais de Contas, a jurisprudência e a doutrina mostram a ocorrência de repetidas e inúmeras irregularidades tanto na celebração do convênio quanto na sua execução propriamente dita.

A exemplo dos problemas ocorridos, o Manual de Convênios e Outros Repasses, do Tribunal de Contas da União⁹, destaca: projeto básico inconsistente; plano de trabalho pouco detalhado; não comprovação dos recursos da contrapartida; orçamento superestimado; desvio de finalidade; não aplicação dos recursos recebidos em conta específica; não utilização dos recursos da contrapartida; realização de despesa fora da vigência do convênio; utilização dos recursos em desacordo com o plano de trabalho; utilização de recursos para finalidade diferente da prevista no convênio; não devolução do saldo financeiro ao concedente.

Ocorrem também situações em que as prestações de contas não são entregues ou manipuladas de má-fé, ou mesmo com impropriedades insanáveis. Até mesmo, não raros, os casos em que o objeto ou serviço público pactuado no ajuste não é realizado.

Enfim, são inúmeras as irregularidades encontradas no âmbito dos convênios administrativos e, também, várias situações que contribuem para o desvirtuamento do procedimento de transferências voluntárias, dentre as quais se sobressaem a ausência de critérios para selecionar as entidades sem fins lucrativos beneficiadas

⁹ BRASIL. Disponível em: < <http://portal.convencios.gov.br/ajuda/manuais-e-cartilhas/convencios-e-outros-repasses-5-edicao-tcu>>. Acesso em 11 março 2017.

com repasse do Estado; a falta de sistema eletrônico para gestão dos convênios e a deficiência na fiscalização; e o monitoramento da execução do objeto dos convênios.

2 AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO DO BENEFICIÁRIO

Embora os valores destinados às transferências voluntárias sejam significativos, não são suficientes para atender aos 246 (duzentos e quarenta e seis) municípios e a todas as entidades sem fins lucrativos que prestam serviços à população de Goiás. Sendo assim, a escolha deve ser pautada em critérios técnicos e objetivos, uma vez que os recursos são escassos.

A ausência de critérios objetivos para selecionar os municípios e/ou entidades beneficiadas com apoio financeiro do Estado favorece a consecução do interesse particular ou político¹⁰ em detrimento do interesse público. Dessa forma, são deixados de lado os princípios constitucionais da isonomia, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência.

Há, por exemplo, situações em que uma determinada igreja, comandada por um parente de político influente, recebe do Estado um montante vultoso de recursos para aquisição de lote para construir sua sede. Entretanto, foi constatado em inspeção, pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás, que o imóvel adquirido já estava edificado e nele funciona, desde 1993, uma escola de Ensino Fundamental, e desde 2005, a Faculdade de Teologia. E ainda, o imóvel adquirido pela Organização Cultural Educacional Filantrópica - OCEF pertencia à Igreja Evangélica Assembleia de Deus Ministério Fama, sendo que o presidente de uma é também presidente da outra.¹¹

¹⁰ “ Protecionismos nas transferências voluntárias: As transferências voluntárias se caracterizam por beneficiar os municípios com obras para o bem comum da população, acelerando o crescimento e melhorando a qualidade de vida. Pelo seu caráter voluntário, governantes as usam como fonte política de agregação, tal como assinalam Ferreira e Bugarin (2007, p. 271): [...] *as transferências voluntárias intergovernamentais no Brasil são significativamente influenciadas por motivações políticopartidárias*”. (CIRIBELI, J. P.; MIQUELITO, S. & MASSARDI, W. O. *Transferências Públicas de Recursos: um Estudo Sobre o Protecionismo Partidário da União (PT) e do Estado de Minas Gerais (PSDB)*. Disponível em : <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/viewFile/625/399>>. Acesso em: 21/03/2017.

¹¹ Relatório de Inspeção Externa nº009/2006 – 1ª DF, do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Processo nº 200600047003673.

Em contrassenso, enquanto uma creche necessitando de ampla reforma para dar segurança e o mínimo de conforto às crianças e aos servidores, é contemplada com recursos ínfimos, insuficientes até para trocar o telhado da instituição.

Notadamente, no caso das entidades sem fins lucrativos, a observância ao princípio da igualdade e da equidade é condição necessária para a celebração de convênio em que mais de um agente particular se encontrar apto a dar consecução à finalidade pública pretendida pela Administração.

Nesse sentido é o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que instituiu o procedimento denominado chamamento público, no âmbito da Administração Pública Federal, da seguinte forma:

Art. 4º A celebração de convênio com entidades privadas sem fins lucrativos poderá ser precedida de chamamento público, a critério de 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. 5º O chamamento público deverá estabelecer critérios objetivos visando à aferição da qualificação técnica e capacidade operacional do conveniente para a gestão do convênio.

Por sua vez, a Portaria Interministerial nº 127, de 19 de maio 2008, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, estabeleceu normas para a execução do chamamento público”. Posteriormente, foi revogada pela Portaria Interministerial nº 504, de novembro de 2011, recentemente revogada pela de nº 424, de dezembro de 2016, todas favoráveis à necessidade de se implantar critérios objetivos para escolha dos beneficiários das transferências voluntárias.

De acordo com as referidas Portarias, sempre que houver interesse recíproco dos partícipes para a celebração de convênio, acordo, ajuste ou congêneres, e a possibilidade de o objetivo ser alcançado por mais de um ente, é conveniente a realização de chamamento público” por meio de edital, que deverá estabelecer, entre outros aspectos, critérios objetivos visando aferir a qualificação técnica e a capacidade operacional do conveniente para a gestão do convênio, de forma a prestigiar os princípios da igualdade, da eficiência e da economicidade.

A Lei Estadual nº 17.928/2012, art. 61, a exemplo da norma Federal, estabelece que a Administração deverá priorizar a realização de chamamento público, a ser regulamentado em ato normativo próprio. Entretanto, até o momento não há notícias de que este dispositivo tenha sido implementado.

Tal medida é importante para que haja um mínimo de objetividade e de motivação na escolha das entidades com as quais são celebrados convênios, explicitando-se, por meio de critérios técnicos e objetivos, o porquê determinada entidade privada foi selecionada para receber recursos públicos.

Defende Lucas Rocha Furtado que:

Deveriam ser utilizados, para a escolha das entidades convenientes, mecanismos semelhantes aos do concurso, nos termos do art. 22, § 4º, da Lei nº 8.666/93. Assim, seria publicado edital em que o poder público indicaria os aspectos gerais do projeto — objeto, valor a ser repassado pelo poder público, contrapartida da entidade privada etc. Seriam ainda apontados os requisitos gerais relativos à capacidade técnica da entidade a ser escolhida. As entidades privadas interessadas, então, apresentariam suas propostas e uma comissão designada pela Administração Pública indicaria, por meio de decisão motivada, aquela com a qual seria firmado o convênio.¹²

O consenso é de que, na celebração de convênios administrativos, há de se prever processo seletivo a fim de possibilitar a concorrência de entidades interessadas e que estejam em igualdade de condições de oferecer o pretendido pela Administração Pública, para evitar escolhas políticas e de entidades que não possuem capacidade técnica de executar o objeto.

Neste sentido recomendou o Tribunal de Contas da União (TCU), em acórdão relatado pelo Ministro Benjamin Zymler:¹³

9.2.2. Orientar os órgãos e entidades da Administração Pública para que editem normativos próprios visando estabelecer a obrigatoriedade de instituir processo de chamamento e seleção públicos previamente à celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos, em todas as situações em que se

¹² FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5 ed. rev., atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p.283.

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão nº 1.331/2008**. Disponível em: <http://w3.ufsm.br/proplan/images/stories/file/COPROC/AcordaoTCU_1331_2008.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2017.

apresentar viável e adequado à natureza dos programas a serem descentralizados.

Tal conduta confere transparência ao processo de descentralização de recursos públicos por meio de convênios. Enfim, a administração deve demonstrar o porquê escolheu determinada entidade. Além disso, o estabelecimento de critérios técnicos e objetivos impediria a celebração de convênio com entidades que não tenham aptidão ou capacidade para a realização do objeto.

Não obstante a previsão legal, a recomendação dos tribunais e o entendimento dos doutrinadores, no caso específico de Goiás, há um impedimento. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) prevê a edição de lei específica, indicando nome da instituição, para inclusão na Lei Orçamentária e em seus créditos adicionais, de dotações a título de subvenções sociais e auxílio, para as entidades sem fins lucrativos.

A Lei nº 19.424/2016, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para 2017, estabelece:

Art. 28. É vedada a inclusão, na Lei Orçamentária e em seus créditos adicionais, de dotações a título de subvenções sociais e auxílios, ressalvadas aquelas destinadas aos serviços sociais autônomos e às entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, sendo exigido para as últimas o título de utilidade pública no âmbito estadual, que desenvolvam atividades de natureza continuada e atuem nas áreas de assistência social (filantrópica e comunitária), saúde, educação, cultura, esporte amador, turismo e apoio à indústria, comércio ou agronegócio.

(...)

§ 3º A execução das ações de que trata o *caput* deste artigo fica condicionada à autorização legislativa específica exigida pelo art. 26 da Lei Complementar federal nº 101/2000, indicando-se o nome da entidade beneficiária e o valor do repasse, inclusive nos casos em que os repasses sejam efetuados mediante convênios, devidamente demonstrada a contrapartida da entidade beneficiária.

Da leitura do dispositivo, percebe-se que existe um óbice a ser resolvido. Desta forma, faz-se necessário que a Secretaria de Governo busque solução no sentido de adequação do mencionado dispositivo da LDO, para que se possa efetivar o chamamento público de maneira irrestrita na celebração dos convênios com vistas a evitar o desvirtuamento de sua finalidade e a interferência política na utilização dos recursos públicos.

3 AUSÊNCIA DE SISTEMA ELETRÔNICO PARA GESTÃO DOS CONVÊNIOS

No âmbito da Administração Pública Federal, foi criado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), no qual são registrados os dados sobre a liberação de recursos, acompanhamento e fiscalização, execução e prestação de contas de todos os convênios, contratos de repasse ou termos de parceria, firmados pelo Governo Federal com Estados, Distrito Federal, Municípios e Organizações não Governamentais (ONGs).

A nível estadual, a Lei nº 17.928/2012 faz menção ao Sistema Eletrônico, vejamos:

Art. 59. Sem prejuízo do acompanhamento direto pelo órgão concedente e fiscalização do controle externo, os órgãos de controle interno de cada poder fiscalizarão a fiel execução dos convênios, bem como a regular prestação de contas dos recursos repassados pelo Estado de Goiás.

Parágrafo único. Poderá ser disponibilizado aos órgãos e às entidades do Poder Executivo Estadual, bem como aos entes públicos e privados convenientes, sistema eletrônico de acompanhamento da regularidade jurídica, econômico-fiscal e administrativa dos entes convenientes de modo a comprovar a prestação de contas e as demais exigências legais para formalização de convênios.

O Decreto nº 8.508/2015, que dispõe sobre as prestações de contas em convênios celebrados por entes públicos, em que há transferência de recursos financeiros, estabelece que todos os atos e os procedimentos relativos ao cadastramento, à formalização, à execução, ao monitoramento e à prestação de contas dos convênios serão realizados no Sistema Gestão de Conselhos (SIGECON).

Como se vê, o sistema eletrônico para gestão dos convênios, termos de parceria, de colaboração ou de cooperação, promove o registro de todas as fases desses ajustes, padronizando todo o procedimento de transferência de recurso estadual.

De acordo o referido Decreto, o primeiro módulo do Sigecon deveria ter sido implantado até junho de 2016.¹⁴ Entretanto, ainda não foi colocado em prática.

A informatização visa reduzir a burocracia, evitar o descumprimento de prazos, facilitar o trâmite de documentos, reduzir custos e desperdícios. Enfim, confere maior transparência e agilidade aos procedimentos, além de facilitar a atuação dos órgãos de controle e permitir que a população acompanhe a aplicação dos recursos públicos.

Dessume-se daí que, com a efetiva implementação do Sigecon, as transferências voluntárias do Estado de Goiás serão rigorosamente acompanhadas e menos sujeitas as ações de corrupção, uma vez que tudo é controlado dentro do sistema, não permitindo avançar sem que esteja tudo de acordo com o pactuado.

Diante disso, é necessário que a gerência responsável empreenda todos os esforços no sentido implementar o Sigecon, com vistas a modernizar a gestão dos instrumentos de repasse e conferir maior eficiência na aplicação dos recursos públicos. Trata-se de uma importante ferramenta de controle contra a corrupção e desperdício do dinheiro público.

4 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública existe para atender aos interesses da sociedade. Por isso, deve subordinar-se aos princípios e regras constitucionais, os quais trazem, na sua essência, normas implícitas e explícitas a serem seguidas pelos agentes públicos, com o único objetivo de alcançar os interesses públicos, mormente se considerando o princípio da eficiência, norteador da Administração Pública.

A quantidade e a complexidade de operações efetuadas na Administração Pública contribuem para que, cada vez mais, sejam aprimorados os mecanismos de controle.

Maria Sylvia Zanella ensina que “a finalidade do controle é assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo

¹⁴ Art. 15 (...), § 1º A Administração Pública estadual deverá desenvolver e implantar o 1º (primeiro) módulo do Sigecon no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias contados da publicação deste Decreto.

ordenamento jurídico...”. Acrescenta que “o controle constitui poder-dever dos órgãos a que a lei atribui essa função, precisamente pela sua finalidade corretiva; ele não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu”.¹⁵

Em se tratando de repasse de recursos públicos, por meio de convênios, há que se ressaltar, também, a relevância de dois outros princípios que orientam a Administração Pública, o da supremacia do interesse público sobre o privado e o da indisponibilidade do interesse público.

De acordo com Osvaldo Maldonado Sanches, controle significa “conjunto de técnicas, procedimentos e comportamentos através das quais os processos, empreendimentos, programas e organização são mantidos direcionados para seus fins e objetos”.¹⁶

Nas palavras de Evandro Martins Guerra:

Controle da administração pública é a possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria administração, por outros poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme os modelos desejados e anteriormente planejados, gerando uma aferição sistemática.¹⁷

A Administração Pública, de maneira geral, sujeita-se, além do controle jurisdicional, a controles internos e externos, ao controle popular ou social, que se intensifica cada dia mais, exercido pelos cidadãos e pelas sociedades civis.

4.1 Controle interno

Interno é o controle realizado por órgãos da própria Administração, isto é, integrantes do aparelho do respectivo Poder, sobre suas pessoas e atividades.

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 693/694.

¹⁶ SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins**. 1ª ed. Brasília: Prisma, 1997.

¹⁷ GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externos e internos da administração pública e os tribunais de contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p.23.

A Constituição Federal prevê a instituição de sistema de controle interno, conforme se vê nos arts. 70 e 74. Não se trata de um controle contra o administrador e sim a seu favor.

Consoante o art. 74 do texto constitucional, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário deverão manter um sistema integrado de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas e do orçamento; de comprovar a legalidade e avaliar resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; de exercer o controle das operações de crédito avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União, e de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Neste aspecto, Jorge Ulysses Jacoby Fernandes assevera que

a principal função do controle interno, para apoiar o controle externo, está no dever de orientar a autoridade pública no sentido de evitar o erro, efetivar um controle preventivo, colher subsídios mediante o controle concomitante para determinar o aperfeiçoamento das ações futuras, rever os atos já praticados para corrigi-los antes mesmo da atuação do controle externo.¹⁸

Dos vários posicionamentos sobre o tema, Rodrigo Pironti Aguirre conclui que

o sistema de controle interno versado no art. 70 da Constituição da República é, pois o conjunto de órgãos descentralizados de controle interligados por mecanismos específicos de comunicação e vinculados a uma unidade central de controle, com vistas à fiscalização e a avaliação da execução orçamentária, contábil, financeira, patrimonial e operacional da entidade controlada, no que tange, principalmente à legalidade e eficiência de seus atos.¹⁹

Nota-se que o sistema de controle interno é amplo, complexo, posicionado dentro da própria estrutura da Administração. Já o controle interno, em si, é uma função integrante deste sistema, decorrente do dever de autotutela, realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, com o intuito de evitar o erro, a fraude, o desperdício.

¹⁸ FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. 4. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

¹⁹ CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre. **Sistema de Controle Interno**: uma perspectiva do modelo de Gestão Pública Gerencial. 3 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2014, p.132.

Conforme consta em seu sítio eletrônico, a Controladoria Geral do Estado de Goiás (CGE-GO) é o órgão central do sistema de controle interno e do sistema de correição do Poder Executivo estadual, integrante da estrutura do Governo do Estado de Goiás. Foi criada pela Lei nº 17.257 de 26 de janeiro de 2011, englobando também atividades de prevenção da corrupção e informações estratégicas e ouvidoria geral do Estado. Nos termos da referida Lei, a CGE tem como atribuição analisar os processos de convênios e chamamento público.

Acerca da fiscalização dos convênios pelos órgãos de controle, a Lei Estadual nº 17.928/2012 determina:

Art. 59. Sem prejuízo do acompanhamento direto pelo órgão concedente e fiscalização do controle externo, os órgãos de controle interno de cada poder fiscalizarão a fiel execução dos convênios, bem como a regular prestação de contas dos recursos repassados pelo Estado de Goiás.

4.2 Controle exercido pelo órgão repassador

No Estado de Goiás, atualmente, a gestão dos convênios com municípios e entidades sem fins lucrativos é atribuição da Secretaria de Governo, por meio da Gerência de Articulação e Convênios, responsável pelo controle interno de todas as fases do repasse de recursos públicos por intermédio de convênios.

Consta no sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Governo (SEGOV) a relação dos convênios com municípios e entidades sem fins lucrativos, por ano de celebração, sendo que no período de 2014 a 2016, foram celebrados 157 (cento e cinquenta e sete) convênios, perfazendo, sem a contrapartida, o montante de mais de R\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões).²⁰

Cabe à Gerência de Articulação e Convênios o controle e acompanhamento da utilização desses recursos, de modo a evitar desvios e uso inadequado, com vistas à eficiência dos ajustes celebrados e à satisfação do interesse público. Deve adotar todos os mecanismos de controle na busca do cumprimento do plano de trabalho previsto, do cronograma de desembolso, dos prazos estipulados, inclusive para apresentação e análise da prestação de contas.

²⁰ BRASIL. Disponível em: <<http://www.segov.go.gov.br/post/ver/200971/convenios>>. Acesso em: 9 fev. 2017.

O controle concomitante é extremamente importante para permitir a correção das irregularidades ou falhas porventura detectadas no decorrer de todas as fases do convênio, evitando-se, assim, a possibilidade de denúncia aos órgãos de controle, bem como a aplicação de penalidades.

Para otimizar os procedimentos de celebração e execução de convênios, a Segov disponibiliza em seu sítio eletrônico, no *link* “convênios”, os seguintes instrumentos: 1) relação dos documentos necessários para celebração de convênio (em forma de *checklist*); 2) modelo de plano de trabalho, inclusive para aditivo; 3) modelos de declarações; 4) modelos de placas, plotagens, carimbos e, 5) anexo de prestação de contas, especificando todos os documentos e informações que devem compor a prestação de contas.

Também estão demonstrados, no referido *link*, os convênios firmados, relacionando número de processo, conveniente, objeto, valor e vigência. Além disso, é possível visualizar o instrumento de cada convênio, onde se verifica que encontram-se formalizados com todas as cláusulas essenciais, inclusive a indicação de representante da Administração para acompanhar e fiscalizar os recursos repassados e a data para apresentação da respectiva prestação de contas. Entretanto, não permite visualizar a situação do município com relação à apresentação da prestação de contas, se está adimplente ou não.

É importante destacar, que na Lei Estadual nº 17.928/12 não há limite de valor para a celebração de convênio, a exemplo do previsto no Decreto nº 6.170/2007, que estipula o valor mínimo de R\$100.000,00 (cem mil reais).

Vale registrar também, que nos convênios que tiverem por objeto obras e serviços de engenharia, a Agência Goiana de Transportes e Obras Públicas (AGETOP) figura nos instrumentos como interveniente, com o objetivo de fazer a fiscalização/acompanhamento técnico dos projetos e da execução do objeto.

Nos termos da legislação aplicada, o município ou entidade sem fins lucrativos assume a obrigação de prestar contas do recurso recebido, no prazo estipulado no instrumento de convênios. O órgão repassador tem o dever de analisar as prestações de contas dos convênios celebrados. Tal atribuição, estabelecida na Lei nº 17.928/2012 e no Decreto nº 8.508/2015, deve ser efetivada

no prazo de 90 (noventa) dias contados da apresentação pelo conveniente da prestação de contas. Havendo omissão no dever de prestar contas ou irregularidades nas contas apresentadas, o órgão repassador deve instaurar a correspondente Tomada de Contas Especial (TCE), posteriormente submetida a julgamento pelo Tribunal de Contas do Estado.

Vale ressaltar que, antes da instauração da Tomada de Contas Especial, a autoridade administrativa competente deve adotar todas as medidas administrativas possíveis para apuração das irregularidades e ressarcimento do dano. As Tomadas de Contas Especiais, no âmbito da Segov, são processadas por Comissão especialmente designada.

Como já mencionado no item 3, não há sistema eletrônico para gestão dos convênios, todo controle é feito por meio de planilhas, por ano de celebração, a cargo de cada gestor designado no instrumento de convênio. Ademais, não são realizadas inspeções *in loco* para constatar a execução do objeto e o cumprimento do plano de trabalho proposto²¹. Dessa forma a fiscalização do órgão concedente se torna demasiadamente frágil, uma vez que pautada apenas em documentos e dados financeiros.

A ausência de informatização aliada à deficiência na estrutura de pessoal capacitado para a gestão dos convênios e à ausência de inspeções *in loco*, ainda que por amostragem, confere fragilidade à gestão das transferências voluntárias, consistindo em uma porta aberta para fraudes e corrupção.

Vale ressaltar que a demora na implantação do Sigecon dificulta, também, o acompanhamento do cumprimento do prazo para prestação de contas, e muitas vezes ocasiona a demora na instauração de Tomada de Contas Especial pelo órgão concedente.

4.3 Controle externo

A Constituição Federal, no capítulo concernente à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, prevê o controle externo, a cargo do Congresso Nacional,

²¹ Conforme informação obtida em reunião informal com o Sr. Jean Marck Barbosa, Gerente de Articulação e Convênios, da Secretaria de Estado de Governo/GO, em 10 fev. 2017.

com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete “fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou à Município”.²²

Neste contexto, os Tribunais de contas são órgãos auxiliares do Poder Legislativo, porém, sem subordinação alguma, não fazem parte do organograma desse Poder.

Os Tribunais de Contas não são meramente auxiliares. Nesse sentido, também é o entendimento do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres Brito, ao questionar “como é que pode ser meramente auxiliar um órgão que a Constituição chamou de Tribunal, dotado de um Ministério Público específico, próprio dele, e não de nenhum outro tribunal?”²³

Integrados, controle externo e controle interno atuam em cooperação mútua, buscando um controle eficiente, sem subordinação, sem sobreposição de competências e ações. Faz parte das funções de controle: avaliar, corrigir, educar, prevenir, enfim, ser instrumento de aperfeiçoamento da gestão pública.

4.4 Controle exercido pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás

A Constituição Federal/88, art. 71, inciso VI, e art. 75 e a Lei Orgânica do TCE, art. 1º, inciso VI, conferem ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás competência para fiscalizar a aplicação de recursos repassados pelo Estado, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres.

O poder de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado, com relação aos convênios, exerce-se diretamente sobre a autoridade repassadora dos recursos, e por meio dessa, sobre o município ou entidade sem fins lucrativos.

Em que pese a competência do Tribunal de Contas do Estado de Goiás para fiscalizar convênios, a partir de 2007, o registro de tais instrumentos não mais se encontra em sua esfera de atribuições, em decorrência de alterações promovidas

²² Art. 71, inciso VI da Constituição da República Federativa do Brasil.

²³ BRASIL. **Revista Técnica do Tribunal De Contas de Mato Grosso**, Mato Grosso, 11. ed., dez. 2016. Disponível em: <www.tce.mt.gov.br>. Acesso em: 9 fev. 2017.

pela Resolução nº 1.031/2007, que conferiu nova redação ao art. 222, do Regimento Interno do TCE/GO.

A partir de então, não há que se falar em registro de contratos e convênios, sendo sua fiscalização mediante auditorias, inspeções ou acompanhamentos, ou ainda, por ocasião do exame dos processos de tomadas ou prestações de contas anuais da unidade jurisdicionada.

Essa fiscalização surge por solicitação da Assembleia Legislativa e por iniciativa própria, mediante previsão no Plano de Fiscalização. Pode também ocorrer em razão de denúncia, matérias veiculadas na mídia ou por representações das autoridades competentes, pelo controle interno e pelos próprios servidores do TCE, no exercício de suas funções.

É oportuno registrar que, em Auditoria de Regularidade realizada pela Gerência de Fiscalização do TCE/GO, tendo como objeto os convênios celebrados pela Secretaria de Estado da Casa Civil, no período de 2012 a 2014, Processo nº 201500047001318 (em andamento), a equipe designada constatou a ocorrência de várias irregularidades em todas as fases dos convênios, destacando-se a ausência do sistema eletrônico, ausência de chamamento público e deficiência na fiscalização.

Outra atribuição do Tribunal de Contas do Estado, com relação a estes ajustes, diz respeito à apreciação e julgamento das Tomadas de Contas Especiais, instauradas pelo órgão repassador, nos casos de omissão do dever de prestar contas ou havendo irregular aplicação dos recursos.

A Tomada de Contas Especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidades por ocorrência de dano à Administração Pública, a fim de obter o devido ressarcimento e aplicação das penalidades. As normas e procedimentos sobre o processo de tomada de contas especiais estão disciplinadas pela Resolução Normativa nº 016/2016, do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.

Também cabe ao Tribunal de Contas do Estado determinar a efetiva implantação desse sistema. A propósito, importante ressaltar que a criação do

Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), decorreu do Acórdão nº 788/2006 – TCU – Plenário (mas tomou mais expressão no Acórdão nº 2066/2006 – TCU – Plenário), originado a partir de representação sobre denúncias veiculadas na imprensa a respeito de irregularidades na utilização de recursos federais por parte de prefeituras do Estado de Minas Gerais.

CONCLUSÃO

O Estado Democrático de Direito é marcado pela cooperação, notadamente no campo social, devendo criar condições para que outros entes públicos ou privados atuem na satisfação do interesse público.

Dessa forma, o repasse de recursos estaduais, por meio de convênio ou outras parcerias, aos municípios e entidades sem fins lucrativos declaradas de utilidade pública, constitui importante meio efetivar para essa cooperação.

Com efeito, um vultoso montante de recursos públicos sai da esfera da Administração Pública estadual para ser aplicado por outros entes da Administração Pública ou por particular. Porém, não perde a natureza de dinheiro público.

Sendo assim, crescem as expectativas no controle e fiscalização sobre os convênios e, cada vez mais, surgem meios e mecanismos de identificação, prevenção e combate à corrupção nesta área.

Não obstante os avanços trazidos com a edição da Lei nº 17.928, de 27 de dezembro de 2012, que dedica um capítulo para tratar dos convênios e respectivas prestações de contas, e ainda a criação de uma gerência exclusiva para o processamento dos convênios, bem como a entrada em vigor do Decreto nº 8.508/2015, que trata das prestações de contas de convênio e estipula prazo para a implantação do Sigecon, muito ainda há que se fazer para aprimorar a gestão dos convênios, termos de parceria e de colaboração.

A falta de adoção de critérios objetivos e técnicos para escolha dos beneficiários dos convênios (municípios e entidades) demonstra que o critério que norteia a escolha no Estado de Goiás não está amparado nos princípios da isonomia, da igualdade e da transparência, atentando, desta forma, contra os ideais democráticos preconizados na constituição cidadã e no regime democrático de direito.

A ausência de implantação do sistema eletrônico de gestão dos convênios tem sido, em muitos casos, uma porta aberta para fraudes, corrupção e desperdício do dinheiro público. O sistema eletrônico, além de ser uma importante ferramenta de gestão, permite acesso a informações públicas, fortalece a transparência das ações públicas e evita fraudes e auxilia os órgãos de controle.

O Tribunal de Contas do Estado, no uso de suas atribuições de controle externo, deve atuar no sentido de que o Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECOM) seja efetivamente implantado. A morosidade na implantação põe em risco a eficiência e efetividade desses ajustes.

Os órgãos de controle devem corresponder à altíssima responsabilidade que a Constituição Federal lhes depositou e exigir que a Administração Pública cumpra sua finalidade, dedicando-se ao máximo à correta aplicação dos recursos públicos, neste caso específico, dos recursos transferidos por meio de convênios.

REFERÊNCIAS

ALEMANHA. <<https://www.transparency.org>>. Acesso em 10 mar. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2005.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 16 fev. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 19 fev. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 8.244, de 23 de maio de 2014.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8244.htm>. Acesso em: 22 fev. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 8.508, de 25 de agosto de 2015.** Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 8.943, de 22 de dezembro de 2016.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8940.htm>. Acesso em: 22 fev. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 16 fev. 2017.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997.** Disponível em: <<http://www.conveniosfederais.com.br/IN/in0197final.htm>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2. ed. Brasília: Senado Federal, 2007.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 17 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>. Acesso em: 22 fev. 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2017.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>. Acesso em: 15 fev. 2017.

BRASIL. **Lei Estadual nº 17.928, de 27 de dezembro de 2012.** Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2012/lei_17928.htm>. Acesso em: 16 fev. 2017.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 127, de 19 de maio de 2008.** Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-127-de-29-de-maio-de-2008>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 504, de 24 de novembro de 2011.** Disponível em: <<https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/2%20-%20Portaria%20Interministerial%20507%2024-11-11.pdf/view>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2017.** Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-507-de-24-de-novembro-de-2011>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

BRASIL. **Resolução Normativa nº 016/2016.** Disponível em: <<https://www.tce.go.gov.br/CategoriaDownload?idCategoria=3&ordenacao=2>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

BRASIL. **Resolução nº 1031/2007.** Disponível em: <<http://www.tce.go.gov.br/CategoriaDownload?idCategoria=103&oculta=True>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

BRASIL. **Revista Técnica do Tribunal De Contas de Mato Grosso**, Mato Grosso, 11. ed., dez. 2016. Disponível em: <www.tce.mt.gov.br>. Acesso em: 9 fev. 2017.

BRASIL. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte. Edição Especial - Transparência e Controle Social. 2012. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br>>. Acesso em 10 mar. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão nº 1.331/2008.** Disponível em: <http://w3.ufsm.br/proplan/images/stories/file/COPROC/AcordaoTCU_1331_2008.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Regimento Interno do TCE-GO.** Disponível em: <<http://www.tce.go.gov.br/CategoriaDownload?idCategoria=3251&oculta=True>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 788/2006.** Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2006-05-24;788>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 2066/2006.** Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2006-11-08;2066>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Convênios e Outros Repasses.** Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/ajuda/manuais-e-cartilhas/convenios-e-outros-repasses-5-edicao-tcu>>. Acesso em 11 março 2017.

BRASIL. Disponível em: <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/viewFile/625/399>>. Acesso em 20 março 2017.

BRASIL. Disponível em: <<http://www.segov.go.gov.br/post/ver/200971/convenios>>. Acesso em: 9 fev.2017.

BRASIL. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticias/nova-legislacao-impedira-que-recursos-para-estados-e-municipios-fiquem-parados>>. Acesso em: 9 fev. 2017.

BRASIL. Disponível em: <www.gabintecivil.goias.gov.br>. Acesso em: 9 fev. 2017.

BRASIL. Disponível em: <www.segov.go.gov.br>. Acesso em: 15 fev. 2017.

BRASIL. Disponível em: <www.tce.go.gov.br>. Acesso em: 20 fev. 2017.

BRASIL. Disponível em: <www.tce.go.gov.br>. Acesso em: 22 fev. 2017.

BRASIL Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 22 fev. 2017.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de Castro. **Sistema de Controle Interno: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial**. 3. ed. rev., ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

CIRIBELI, J. P.; MIQUELITO, S. & MASSARDI, W. O. **Transferências Públicas de Recursos: um Estudo Sobre o Protecionismo Partidário da União (PT) e do Estado de Minas Gerais (PSDB)**. Disponível em : <<http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/viewFile/625/399>>. Acesso em: 21/03/2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos**. 6.ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**.5.ed.rev.atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externos e internos da administração pública e os tribunais de contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

GUERRA, Sérgio; FERREIRA JÚNIOR, Celso Rodrigues. **Direito Administrativo: estudos em homenagem ao Professor Marcos Juruena Villela Souto**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins**. 1ª ed. Brasília: Prisma, 1997.

ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.