



# **ANÁLISE SOBRE A VIABILIDADE DA TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DE CONVÊNIOS POR MEIO DE FUNDOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS**

Sócrates Arantes Teixeira Filho  
Consultor Legislativo da Área IV  
Finanças Públicas

**ESTUDO TÉCNICO**

**SETEMBRO DE 2018**

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seu autor.

© 2018 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal do(a) consultor(a).

**SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>4</b>
<b>CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE – CONCEITO E LEGISLAÇÃO 4</b>	
<b>PROCEDIMENTOS PARA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE NO ÂMBITO DA UNIÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>SISTEMÁTICA PARA TRANSFERÊNCIA DOS RECURSOS DO PONTO DE VISTA ORÇAMENTÁRIO .....</b>	<b>9</b>
<b>ÓBICES À TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DOS CONVÊNIOS MEDIANTE FUNDOS .....</b>	<b>11</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>14</b>

## INTRODUÇÃO

---

O presente estudo busca analisar a viabilidade da transferência de recursos de convênios e de contratos de repasse celebrados entre a União e os Estados e Municípios, mediante os fundos estaduais e municipais. Em tese, alega-se que a transferências via fundos poderia diminuir a burocracia e agilizar os repasses dos recursos da União para esses entes federativos.

## CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE – CONCEITO E LEGISLAÇÃO

---

Convênio é todo e qualquer instrumento formal que discipline a transferência de recursos financeiros dos orçamentos da União para um órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda entidade filantrópica sem fins lucrativos na área da saúde (§1º do art. 199 da CF/1988). Sua finalidade é a execução de programa de governo envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação

Já o contrato de repasse é o instrumento administrativo usado na transferência dos recursos financeiros por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União. A instituição que mais fortemente vem operando essa modalidade de transferência é a Caixa Econômica Federal.

Os convênios e os contratos de repasse encontram-se no âmbito das transferências voluntárias de recursos de um ente federativo para outro.

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), define o que são as referidas transferências voluntárias em seu art. 25:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por **transferência voluntária** a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, **que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.**

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

Observa-se que a definição das transferências voluntárias é feita por exclusão, ou seja, transferência voluntária de recursos são as transferências que não decorrem de determinação constitucional, legal ou que se destine ao SUS.

As transferências voluntárias promovem a concessão de recursos públicos de um ente federativo (concedente) para outro (conveniente, no caso dos convênios, ou contratado, no caso de contratos de repasse) para que, em conjunto, realizem alguma política pública de interesse dos dois entes federativos.

Assim, o que diferencia o convênio do contrato de repasse é a presença de uma instituição ou de um agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União (Decreto nº 6.170/2007, art. 1º).

A Lei nº 8.666/1993, que trata das normas gerais de licitações e contratos, em seu art. 116 (transcrito a seguir), apresenta as regras básicas para a celebração de convênios:

“Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

§ 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

§ 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;

III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

§ 4º Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês.

§ 5º As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.

§ 6º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.”

Assim, pelo fato de os convênios e os contratos de repasse se encontrarem no âmbito das transferências voluntárias, fica a critério de cada ente federativo estabelecer os requisitos exigências básicas para a celebração desses instrumentos, desde que respeitem o que foi definido na Lei nº 8.666/1993 e na LRF. Isso pode ser feito por ato administrativo. No âmbito federal, o Decreto nº 6.170/2007 regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

## **PROCEDIMENTOS PARA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE NO ÂMBITO DA UNIÃO**

---

De acordo com o Tribunal de Contas da União (2016), as dotações orçamentárias destinadas aos convênios são alocadas no Orçamento Geral da União (OGU) de duas maneiras:

1. Contemplação nominal do estado, do município ou da entidade privada sem fins lucrativos por meio da proposta do Executivo ou de emenda ao Orçamento da União por deputado federal ou senador. Ao ser publicada a Lei Orçamentária, já haverá previsão dos recursos para a consecução do objeto proposto na emenda.
2. Não contemplação explícita, mas o programa orçamentário destina recursos para a região onde se localiza o pretendente e prevê sua aplicação por meio de órgão ou entidade estadual, municipal ou não governamental (identifica-se essa previsão pelas seguintes modalidades de destinação: 30 – governo estadual; 40 – administração municipal; e 50 – entidade privada sem fins lucrativos).

O acesso a esses recursos pelo interessado dá-se de duas formas:

1. Proposta ou projeto formulados pelo próprio interessado diretamente ao ministério ou à entidade que disponha de recursos aplicáveis ao objeto pretendido. Após análise da necessidade e da viabilidade do objeto proposto, das informações cadastrais do proponente e da sua regularidade, o ministério ou a entidade poderá aprovar o convênio e liberar os recursos. No caso da execução obrigatória de emendas parlamentares individuais, os proponentes deverão apresentar a proposta e o plano de trabalho por meio do SICONV, no prazo estabelecido pelo governo federal. A programação



orçamentária não será executada se o ministério repassador dos recursos verificar impedimento de ordem técnica à celebração dos convênios.

2. O ministério ou a entidade federal detectam as necessidades locais ou desejam implementar programas federais na região. Os municípios são, então, contatados para que efetivem sua participação no programa.

Na celebração, é importante ter em mente que, em todos os casos, a aprovação ou não do convênio ou do contrato de repasse é um ato discricionário por parte do ente que vai conceder os recursos. O ente federativo conveniente ou contratante não tem direito adquirido à celebração de qualquer convênio.

O SICONV é o sistema informatizado do governo federal no qual serão registrados todos os atos relativos ao processo de operacionalização das transferências de recursos por meio de convênios, contratos de repasse, termos de parceria, termos de colaboração e termos de fomento, desde sua proposição e análise, passando pela celebração, liberação de recursos e acompanhamento da execução, até a prestação de contas. As informações registradas no SICONV são abertas à consulta pública na internet, no Portal de Convênios ([www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)).

## **SISTEMÁTICA PARA TRANSFERÊNCIA DOS RECURSOS DO PONTO DE VISTA ORÇAMENTÁRIO**

---

É importante ressaltar que, na transferência dos recursos dos convênios ou dos contratos de repasse, existe previamente uma dotação orçamentária na Lei Orçamentária do ente concedente, e há um empenho da despesa.

Após a celebração de convênio ou de contrato de repasse, é aberta uma conta corrente em instituição financeira oficial para a movimentação dos recursos do convênio ou do contrato de repasse. Isso acontece por conta da exigência dos arts. 116, §§ 4º e 5º da Lei nº 8.666/1993:

Art. 116 [...]

§ 4º Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês.

§ 5º As receitas financeiras auferidas na forma do parágrafo anterior serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e aplicadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade, devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.

Via de regra, essa despesa não deve ser considerada uma receita no ente conveniente ou contratado, pois os recursos são destinados à uma conta corrente aberta junto a instituição financeira oficial designada pelo ente concedente, e não à conta única do ente federativo. Nessa mesma conta, o ente federativo conveniente deve fazer o depósito da sua contrapartida, caso também envolva recursos públicos

É importante ressaltar o caso dos convênios no âmbito do Sistema Único de Saúde, em que os recursos são transferidos do Fundo Nacional de Saúde para o Fundo de Saúde estadual ou municipal. Um exemplo desse tipo de repasse é o empregado para o custeio de despesas das Unidades de Pronto Atendimento – UPA<sup>1</sup>. Entretanto, não se trata, nesse caso, de uma transferência voluntária, pois se trata de repasses de recursos no âmbito do SUS, e os recursos transferidos se tornam receita do ente federativo

<sup>1</sup> Portaria do Ministério da Saúde nº 1.601/2011:

Art. 12 Fica definido que as despesas de custeio das UPA 24 h são de responsabilidade compartilhada, de forma tripartite, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 1º O Ministério da Saúde repassará, a título de participação no custeio mensal da UPA Nova, os valores a seguir discriminados.

UPA	UPA HABILITADA (VALOR CUSTEIO/MÊS) R\$	UPA HABILITADA E QUALIFICADA (VALOR CUSTEIO/MÊS) R\$
PORTE I	100.000,00	170.000,00
PORTE II	175.000,00	300.000,00
PORTE III	250.000,00	500.000,00

§ 2º Para as UPA Ampliada e Reformada, o Ministério da Saúde repassará, a título de participação no custeio mensal, os valores a seguir discriminados.

UPA	UPA HABILITADA E QUALIFICADA (VALOR CUSTEIO/MÊS) R\$
PORTE I	100.000,00
PORTE II	175.000,00
PORTE III	300.000,00

conveniente, uma vez que elas passam pelo procedimento de arrecadação, como as demais receitas orçamentárias, nos termos do art. 57 da Lei nº 4.320/1964:

Art. 57. Ressalvado o disposto no parágrafo único do artigo 3º desta lei serão classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, tôdas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento.

## **ÓBICES À TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DOS CONVÊNIOS MEDIANTE FUNDOS**

---

Do ponto de vista orçamentário, a criação de fundos estaduais e municipais para a realização das transferências de recursos dos convênios e dos contratos de repasse encontra óbice constitucional e legal por conta do art. 164, § 3º da Constituição Federal.

Art. 164 [...]

§ 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

Esse é o princípio da unicidade de caixa, que também está previsto na Lei nº 4.320/1964, que dispõe sobre as normas gerais de direito financeiro:

Art. 56. O recolhimento de tôdas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.

Portanto, a criação de um fundo extraorçamentário apenas para processamento das receitas e despesas dos convênios por um ente federativo contraria ao princípio da unicidade de caixa.

Outro óbice se encontra em relação à natureza dos recursos transferidos. A Constituição Federal dispõe no seu art. 71, inciso VI que compete ao TCU, fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela

União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

Assim, a jurisprudência do TCU está consolidada no sentido de que os recursos aplicados pela União no convênio ou no contrato de repasse continuam pertencendo à União, e não ao ente conveniente ou contratante. Isso acontece porque, na celebração do convênio ou do contrato de repasse, deve haver uma contrapartida do ente federativo que vai receber os recursos, nos termos dos art. 25, IV, “a” da LRF.

Além disso, ao final do convênio, o ente conveniente ou contratante deve realizar a devida prestação de contas sobre a aplicação do recurso, em obediência ao art. 70, parágrafo único da Constituição Federal<sup>2</sup>. E a aplicação dos recursos da União por parte do ente conveniente faz com que o ente seja alvo da jurisdição do TCU.

Assim, a utilização de uma conta específica para o ingresso desses recursos, além de ser uma exigência do ente federativo concedente dos recursos, facilita a prestação de contas, uma vez que a transferência desses recursos por meio de fundos poderia causar confusão patrimonial, não só com os recursos de outros convênios, mas com os recursos do próprio ente conveniente ou contratado.

Por fim, a Lei nº 8.666/1993 prevê no art. 116, §§ 4º e 5º, que os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, de modo a garantir sua atualização monetária. Além disso, as receitas financeiras auferidas dessas aplicações serão obrigatoriamente computadas a crédito do convênio e utilizadas, exclusivamente, no objeto de sua finalidade,

---

<sup>2</sup> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

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, assumia obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

devendo constar de demonstrativo específico que integrará as prestações de contas do ajuste.

Assim, a transferência dos recursos dos convênios para um fundo do ente federativo conveniente pode não oferecer mecanismos para que eles sejam aplicados em poupança ou em outra aplicação financeira, o que impede que seja mantida a sua atualização monetária, enquanto eles não são aplicados.

## **CONCLUSÃO**

---

Diante do exposto, é possível concluir que a decisão de se fazer a transferência dos recursos dos convênios e de contratos de repasse por meio de uma conta corrente específica decorre do fato de que as transferências voluntárias são um ato de discricionariedade do ente federativo concedente. Além disso, a jurisprudência dos órgãos de controle externo considera que esses recursos, enquanto não aplicados, ainda pertencem ao ente federativo concedente.

Nesse sentido, é do interesse do ente concedente que os recursos permaneçam em uma conta corrente apartada, em uma instituição por ele administrada, em vez de depositar os recursos em fundos criados pelos convenientes ou contratantes, uma vez que isso implicaria que esses recursos sejam considerados como receita pública para o ente federativo recebedor.

Além disso, o depósito desses recursos em fundos específicos pode impedir que ele seja utilizado em poupança ou outra aplicação financeira, impedindo a sua atualização monetária.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 5 out. 1988. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm) >. Acesso em: 3 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 4 maio 2000. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm) >. Acesso em: 3 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. 17 mar. 1964. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm) >. Acesso em: 3 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.170**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. 25 jul. 2007. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm) >. Acesso em: 3 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Portaria nº 16, de 7 de julho de 2011**. Estabelece diretrizes para a implantação do componente Unidades de Pronto Atendimento (UPA 24h) e o conjunto de serviços de urgência 24 horas da Rede de Atenção às Urgências, em conformidade com a Política Nacional de Atenção às Urgências. 7 jul. 2011. Disponível em: <  
<http://www.husm.ufsm.br/janela/legislacoes/urgencia-emergencia/urgencia-emergencia/portaria-no-1601-de-7-de-julho-de-2011.pdf> >. Acesso em: 3 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses / Tribunal de Contas da União**. – 6ª .ed. – Brasília : Secretaria-Geral de Controle Externo, 2016. Disponível em: <  
[http://portal.convenios.gov.br/images/\\_Conv%C3%AAnios\\_e\\_outros\\_repasses\\_6%C2%AA\\_edi%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://portal.convenios.gov.br/images/_Conv%C3%AAnios_e_outros_repasses_6%C2%AA_edi%C3%A7%C3%A3o.pdf) > Acesso em: 3 set. 2018.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. 4ª ed. Rio de Janeiro. Elsevier. 2011.