

Um estudo sobre a *accountability* de entidades que firmam convênios com a Administração Pública Federal

Leandro Alves Gomes de Oliveira

Gardênia Mendes de Assunção

Maria Leonor de Carvalho Gaspar Sales

RESUMO

A Administração Pública (AP) evoluiu significativamente desde a sua origem, transitando da administração pública tradicional para modelos mais modernos de governança pública. A *accountability* emerge como um conceito crucial nesse contexto, promovendo a prestação de contas e a transparência na gestão dos recursos públicos por meio de contratos e convênios. Esses instrumentos são fundamentais para a colaboração entre a AP e outras entidades, sejam públicas ou privadas, visando atender às demandas sociais de forma eficiente e eficaz.

Palavras-chave: Administração Pública (AP), *Accountability*, Contratos e convênios.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública (AP) como processo de gestão na operacionalização de ações de interesse público surgiu com os primeiros governantes formais (McDonald III, 2022). Ao longo do tempo, sob a perspectiva da Nova Administração Pública, que surgiu na década de 70, foi impulsionada ao processo de transição da administração pública tradicional para um modelo de governança pública (Osbone, 2010). Nessa transição tem buscado se adaptar às mudanças que são impostas pelas demandas sociais e que exigem uma atuação colaborativa e em rede principalmente no que se refere aos serviços sociais e na gestão de recursos públicos que circundam esse processo (Osbone, 2010; Dwyer et al, 2020).

Em um contexto de governança na gestão pública e nas parcerias desta com outras instituições e das relações contratuais existentes, surge a necessidade de prestação de contas e responsabilização. Nesse aspecto, a *accountability* é um conceito importante e se apresenta como um modelo para gestão de recursos na Nova Administração Pública (Bach, et al, 2017). Na perspectiva de governança democrática a *accountability* pode ser definida como a relação mútua entre duas ou mais partes com interesses e objetivos sinérgicos (Overman & Schillemans, 2021; Pérez-Durán, 2023).

No que se refere aos processos colaborativos entre a AP e demais instituições sejam públicas ou privadas e ainda com ou sem finalidades lucrativas, esse processo pode ser consolidado por contratos ou convênios a depender dos tipos de serviço. A contratualização de serviços públicos se dá pela transferência da execução e gestão destes e que não são exclusivos de Estado, ao setor privado, com ou sem fins lucrativos



(Schüler & Cabral, 2021). Diante do exposto, a pesquisa implica na seguinte questão: Como a abordagem dos contratos e convênios na Administração Pública no Brasil, na perspectiva da *accountability*, está sendo discutida? A partir dessa pergunta de pesquisa uma investigação é realizada para chegar ao resultado.

2 OBJETIVO

O objetivo principal desse estudo é apresentar a *accountability* de organizações que recebem recursos no âmbito de contratos e convênios celebrados com o Estado. Para isso, os objetivos específicos são: apresentar o contexto de mudanças da Administração Pública; caracterizar *accountability* como um processo de prestação de contas; descrever contratos e convênios apresentando suas especificidades.

A pesquisa está estruturada em cinco partes. Na primeira, apresenta-se a introdução. Na segunda apresenta-se a base teórica que fundamenta o estudo. Na terceira consta a metodologia. Na sequência, as discussões, seguidas da conclusão e das referências.

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa se caracteriza como um estudo bibliográfico sistemático partindo-se da identificação e seleção de estudos de acordos com parâmetros criteriosos, o que garante o rigor metodológico empregado. Nessa etapa da pesquisa considerou-se ainda a pesquisa documental esta que tem como objetivo a caracterização do estudo em seu contexto (Cooper; Schindler, 2011). Os documentos analisados foram a Lei 14.133 de 2021, que regulamenta as licitações e contratos administrativos e o Decreto nº 11.531 de 2023, que trata dos convênios e contratos de repasses da União.

4 DESENVOLVIMENTO

Espera-se que este documento possa facilitar a elaboração do artigo pelos autores, bem como a revisão dos avaliadores.

4.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ATUALMENTE

A Administração Pública (AP) na maioria dos países tem passado por um processo de reorganização ou remodelação de sua estrutura. Mais precisamente nas últimas décadas, tendo início nos anos 70, as organizações hierárquicas cederam lugar, embora de forma parcial, às organizações orientadas para resultados, empresas privadas e organizações sem fins lucrativos em processo dinâmico de gestão para melhor atender ao interesse da sociedade (Lapunte & Walle, 2019). Esse processo de adequação, ainda tem um longo caminho na busca de melhoria. No entanto, apesar dos avanços e melhoria na governança e gestão, as estruturas do Estado precisam se fortalecer mais ainda, para atender às demandas sociais (Nunes, 2014). Nesse contexto, a AP se manifesta como uma ferramenta de gestão dos interesses da sociedade e procura



eficácia e eficiência de seu desempenho e a compatibilidade da conduta administrativa, para atingir os objetivos e atender aos anseios da sociedade em um ambiente complexo (Silva & Amorim, 2018).

De acordo com Garrindo, Nogueira e Saraiva (2021), o Estado moderno se caracteriza como uma instituição pública, configurada em uma pessoa jurídica e tem como objetivo realizar atividades que atendam aos interesses e que dê relevância para todos que participam desse processo, configurando-se a democracia, que tem a *accountability* como um exemplo.

4.2 CONVÊNIO COMO FERRAMENTA DE INTERESSE RECÍPROCO

O processo licitatório é o pilar que rege a dinâmica da interação entre a AP e as diferentes parcerias firmadas e se caracteriza pelo ajuste entre a Administração Pública e a iniciativa privada para a aquisição de bens ou serviços. A licitação está prevista na Constituição Federal, no artigo 37 inciso XXI, em que estabelece sua obrigatoriedade em regra para contratações (Brasil, 1988). Ela tem regulamentação em legislação específica, a mais recente, a Lei 14.133 de 2021, que institui as normas gerais para licitações e contratos. Em casos específicos para os quais não haja previsão legal, por exemplo convênios, acordos, instrumentos congêneres, a lei será aplicada na forma de ato editado pelo Poder Executivo federal. Em conformidade com expresso no artigo 187, é facultado aos demais entes a utilização desse regulamento para a execução da lei (Brasil, 2021). Esses ajustes em que a União transfere determinada pecúnia para outros atores, sejam públicos ou privados, são denominados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101, em seu artigo 25 como transferências voluntárias (Brasil, 2001). Essas transferências são um gênero que abarcam algumas espécies como convênio, contrato de repasse, termo de fomento, termo de colaboração, termo de execução descentralizada, etc.

O Decreto 11.531 é um normativo que dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão. No artigo 3º é expresso como os órgãos e entidades da Administração Pública federal podem celebrar convênios ou contratos de repasse com outras instituições públicas ou privadas. Concedentes são órgãos ou entidades da AP de onde originam-se os repasses acordados no convênio. Convenientes são as entidades destinatárias desses valores e podem ser órgãos ou entidades de outros entes autônomos, consórcio público, serviço social autônomo, organizações sem fins lucrativos conforme expressa o Decreto. A diferença de convênio para contrato de repasse é que este tem a mediação de um órgão financeiro oficial, um mandatário responsável pelas transferências (Brasil, 2023).

A chamada para que interessados apresentem proposta de trabalho é apresentada no portal Transferegov.br. O proponente selecionado deve apresentar um plano de trabalho a ser seguido durante a vigência do convênio. Os recursos são obrigatoriamente empenhados e caso tenham duração por mais de

um ano devem constar em plano plurianual. Todas as atividades e comprovantes devem ser registrados naquele portal, ferramenta que deu mais robustez para o antigo Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) instituído pelo Decreto 6.170, revogado pelo Decreto 11.531 (Brasil, 2023).

4.3 ACCOUNTABILITY COMO PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIOS

O conceito de *accountability* refere-se à responsabilização de indivíduos e instituições pelo cumprimento de suas obrigações e pela prestação de contas de suas ações. No contexto da gestão pública brasileira, esse conceito enfrenta desafios significativos de implementação efetiva. Entretanto, para implantar a *accountability* no Brasil muitas vezes se depara com estrutura burocráticas complexas, falta de transparência e resistência à prestação de contas adequada (Moura, 2022).

A *accountability* é essencial para fortalecer a democracia e melhorar a gestão pública no Brasil, sua implementação plena e eficaz continua sendo um desafio. É necessária uma combinação de reformas institucionais, fortalecimento das estruturas de controle e uma maior conscientização cidadã para que essa imagem distante se torne uma realidade palpável na práxis do país. Algumas sugestões são necessárias para implantar a *accountability*, as quais são: i) transparência e divulgação de informações; ii) envolver os cidadãos na discussão e tomada de decisões; iii) desenvolver mecanismos rigorosos de acompanhamento; promover a cultura da *accountability*. Essas medidas podem fortalecer a democracia participativa, aumentar a confiança dos cidadãos nas instituições públicas e melhorar a eficiência na implementação das políticas governamentais (Duarte, et.al, 2016; Maurício, et.al, 2019).

Na hipótese de o conveniente ser uma organização do terceiro setor, entidade privada sem fins lucrativos, a prestação de contas deverá ter os seguintes elementos especificados na Tabela 1.

Tabela 1. Elementos da prestação de contas de organizações do terceiro setor

Elementos	Características
Plano de trabalho	É um documento que menciona atividades planejadas em paralelo com aquelas já cumpridas. Ademais expõe exame das modificações.
Relatório de atividades	O relatório é um documento circunstanciado que integra dados que confirmam a prática, considerando o propósito da entidade. Exige-se um relatório para o período da gestão ou exercício financeiro, ainda que a prestação compreenda mais de um exercício.
Demonstrações contábeis	As documentações indicadas pela ITG 2002 são o Balanço Patrimonial, a Demonstração do Resultado do Período, a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, a Demonstração dos Fluxos de Caixa e as Notas Explicativas. É pertinente que sejam apresentadas demonstrações contábeis analíticas e comparativas com o intuito de maior detalhamento.
Informações bancárias	Esses registros podem ser solicitados em dois níveis: no primeiro nível é imperativo um rol das contas bancárias; e no segundo nível, cópias de extratos bancários ou semelhantes, que ratifiquem os saldos das contas bancárias.
Inventário patrimonial	É uma lista dos bens patrimoniais móveis e imóveis independentemente de estar em posse da entidade ou de terceiros. Outrossim inclui bens de terceiros em posse da organização.

Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica (DIPJ)	É indispensável para as entidades de interesse social. Seu descumprimento pode acarretar cancelamento de imunidade ou isenção, o que pode provocar passivo tributário.
Relação Anual de Informações Sociais (Rais)	Na hipótese de não haver empregado, é obrigatória a entrega da Rais negativa.
Parecer do Conselho Fiscal	A observância desse quesito sujeita-se a estrutura administrativa da pessoa jurídica. É conveniente que haja três órgãos internos, no mínimo: um deliberativo, um diretivo e um fiscalizador.
Relatório de Auditoria Independente	Essa exigência pode ser determinada pelo poder público, por investidores ou estar constituída no próprio estatuto.
Cópia de Convênio, Contrato e Termo de Parceria	Essas cópias devem estar anexadas com manifestação do órgão fiscalizador. Caso haja parecer do repassador de recursos sobre a prestação de contas, esse também deve estar apensado.

Fonte: Fundação Brasileira de Contabilidade (2015).

Os elementos da Tabela 1 compõem a prestação de contas no campo das organizações do terceiro setor. Como os destinatários dos convênios representam uma lista mais abrangente, a diligência da *accountability* de cada conveniente pode ter suas particularidades.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi investigar a *accountability* de instituições que atuam como convenientes, recebendo valores pecuniários da Administração Pública para lograr êxito em determinado objeto. Ao analisar os normativos legais sobre os contratos e convênios, a lei de licitações e contratos dispõe sobre as normas gerais suprir os aspectos entre o Estado e particulares. Os convênios por serem um ajuste mais específico possibilita que o Poder Executivo edite seu próprio ato administrativo para esmiuçar o procedimento.

A *accountability* de cada um dos convenientes deve ser rigorosamente identificada pela prestação de contas com transparência e responsabilidade. Isso faz-se necessário mesmo que a possibilidade de composição jurídica dos destinatários das transferências seja abrangente. Os mecanismos de realização, documentos e terão suas peculiaridades consoante ao espectro de pessoas jurídicas que podem compor o polo passivo de um convênio. Isso não torna imprescindível o prazo para seu cumprimento, utilização dos recursos financeiros para objeto específico, disponibilização de documentos, notas, comprovantes no Transferegov.br, realização de atividades no limite do que foi estipulado no plano de trabalho.



REFERÊNCIAS

CONNECTING EXPERTISE MULTIDISCIPLINARY DEVELOPMENT FOR THE FUTURE | Seven Editora. Disponível em: <http://sevenpublicacoes.com.br/index.php/editora/issue/view/34>. Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 jun. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.531 de 2023. Dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2023/decreto-11531-16-maio-2023-794191-normaatualizada-pe.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2024.

BRASIL. Lei 14.133 de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 22 jun. 2024.

BRASIL. Lei Complementar 101 de 04 de maio 2001. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 22 jun. 2024.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). ITG 2002 (R1) – Entidade Sem Finalidade De Lucros, 2015. Disponível em: [https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/ITG2002\(R1\).pdf](https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/ITG2002(R1).pdf). Acesso em: 22 jun. 2024.

COOPER, D. R & SCHINDLER, P. S. Métodos de pesquisa em administração. 10 ed. Porto Alegre: Bookman, 2011.

DUARTE, A. L. F.; BOENTE, R. M.P.; Marinho, R. B. de A.; Zouain, D. M.. Produção Acadêmica sobre Accountability: Categorizações na Área de Administração Pública. Contabilidade Gestão e Governança, Brasília-DF, v. 21, n. 3, p. 459–475. Disponível em: http://dx.doi.org/10.21714/1984-3925_2018v21n3a9. Acesso em: 22 jun. 2024.

DWYER, J. Public administration reform for Aboriginal affairs: An institutionalist analysis. Aust J Publ Admin. P.79:550–566. 2020. Disponível em: <https://doi-org.ez24.periodicos.capes.gov.br/10.1111/1467-8500.12422>. Acesso em: 22 jun. 2024.

FUNDAÇÃO BRASILEIRA DE CONTABILIDADE. Manual de Procedimentos para o Terceiro Setor - Aspectos de Gestão e de Contabilidade para Entidades de Interesse Social. 2015. Disponível em: https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Publicacao_Terceiro-Setor.pdf. Acesso em: 22 jun. 2024.

GUARRINDO, F. A. A.; NOGUEIRA, E. E. da S. & SARAIVA, M. C. C. M. Resiliência nos valores públicos e sua permanência: uma análise dos contratos administrativos no Brasil. Cad. EBAPE.BR, v. 19, Edição Especial, Rio de Janeiro. 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120200199>. Acesso em: 22 jun. 2024.

LAPUENTE, V. & WALLE, S. V. de. The effects of new public management on the quality of public services. Governance. Pages.33:461–475. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/gove.12502>. Acesso em: 22 jun. 2024.



MAURICIO, N. M. M.; RODRIGUES, T. A. das N. M. & NUNES, S G. da C. Accountability: uma revisão sistemática da produção do EnANPAD e EnAPG. *Revista Cereus*, v. 11, n. 1, p. 96-116, 6 abr. DOI: 10.18605/2175-7275/cereus.v11n1p96-116. Disponível em: <http://ojs.unirg.edu.br/index.php/1/article/view/2430/778>. Acesso em: 22 jun. 2024.

MCDONALD III, B. D.; HALL, J. L.; O'FLYNN, J. & Vanthiel, S. The future of public administration research: An editor's perspective. *Public Administration*. 2022. 100:59–71. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/padm.12829>. Acesso em: 22 jun. 2024.

MOURA, A. N. R. Accountability: Um conceito em construção na realidade brasileira. *Revista Científica FESA*, [S. l.], v. 1, n. 11, p. 3–14. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.29327/232022.1.11-1>. Acesso em: 22 jun. 2024.

NUNES, V.P. Parcerias do poder público com o terceiro setor: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (OSCs): (Lei 13.019/2014). Brasília: CNM, 2023. Disponível em: <https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Livros/2023_LIV_JUR_Parcerias_Poder_Publico.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2024.

OSBORNE, S. P. *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London, UK: Routledge, 2010.

OVERMAN, S. & SCHILLEMANS, T. Toward a Public Administration Theory of Felt Accountability. *Public Administration Review (PAR)*, Vol. 82, Iss. 1, pp. 12–22. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/puar.13417>. Acesso em: 22 jun. 2024.

SILVA, F. C.A. da. & AMORIM, F. L. Administração pública: definição e atuação ao longo do tempo – um estudo. *R. Fac. Dir., Fortaleza*, v. 39, n. 2, p. 13-22, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://www.revistadireito.ufc.br/index.php/revdir/article/view/575/0>. Acesso em: 22 jun. 2024.