

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG**  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS, ADMINISTRATIVAS E CONTÁBEIS  
(ICEAC)  
GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

<sup>1</sup>O CONTROLE INTERNO NA GESTÃO DE CONVÊNIOS LOCAIS

<sup>2</sup>FREDERICO MATTOS DA CUNHA

**RESUMO**

Diante da necessidade de refletir sobre a importância dos mecanismos de fiscalização na aplicação dos recursos públicos, este artigo analisa a importância do Controle Interno, a partir do estudo de caso, do processo de construção de redes de cooperação, como instrumento de orientação na redução dos problemas associados à Gestão dos Convênios Locais, especificamente, no atendimento aos requisitos previstos para a concessão de repasses a Associação de Bairro Cohab II e arredores, na “*implantação e implementação*” da Estratégia da Saúde da Família no município de Santa Vitória do Palmar, e que sucessivamente, vem sendo objeto de registro nas respectivas tomadas de contas e auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado.

**Palavras-Chave:** Controle Interno; Convênio; Redes de Cooperação; Santa Vitória do Palmar,

**ABSTRACT**

Face to the need of reflecting about the importance of monitoring mechanisms in the application of public resources, this article analyzes the importance of Internal Control from the case study of building networks of cooperation process as an instrument for guidance on reducing problems associated with the Management of Local Covenants, specifically considering the requirements for granting transfers to Cohab II Neighborhood Association and surroundings in the "deployment and implementation" of the Family Health Strategy in Santa Vitória do Palmar, and which has been subject of registration in their rendering of accounts and audits by the Court of Auditors of the State.

---

<sup>1</sup>Artigo apresentado como requisito parcial, para a obtenção do grau de especialista em Gestão Pública Municipal sob orientação da Prof<sup>a</sup> Audrey Cadaval.

<sup>2</sup> Aluno do curso de especialização em Gestão Pública Municipal – FURG/UAB – pólo de Santa Vitória do Palmar.

**Key-words:** Internal Control; Networks Cooperation Agreement; Santa Vitória do Palmar.

## 1. INTRODUÇÃO

Município com população de 30.990 habitantes e área de 5.244.353 km<sup>2</sup>, dados do IBGE, Santa Vitória do Palmar, com economia concentrada no setor primário, para prestar os serviços públicos necessários à comunidade e atender as demandas locais, conta com maior parte de suas receitas, aquelas advindas de transferências intergovernamentais da União e do Estado, mas também, da arrecadação de tributos de competência municipal. Além de auxiliar na organização político-administrativa do poder público, tais recursos suplementam as ações da União e do Estado no atendimento às demandas da sociedade, promovendo o desenvolvimento local, garantindo a proteção à saúde, educação e social do cidadão, bem como, outras questões associadas à política urbana, assegurando o atendimento dos direitos individuais e coletivos de sua comunidade.

Devido às deficiências administrativas e restrições fiscais, decorrente dos sucessivos excessos cometidos no atendimento dos limites com as despesas com pessoal, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como alternativa de ampliar e aprimorar o atendimento da Atenção Básica na Saúde e aplicar recursos os específicos da Estratégia da Saúde da Família, o Município vem celebrando convênio, com o intuito de reduzir seu papel de executor e prestador direto de serviços, aumentando sua interface de regulador e provedor no subsídio do controle social, garantindo a mobilização de recursos dispersos e respondendo de forma mais eficaz aos problemas de veiculação de políticas públicas.

As ações da Administração Pública, a partir da Constituição de 1988, submeteram-se aos princípios previstos no artigo 37 - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade, posteriormente, da eficiência, com a edição da emenda constitucional nº19-98, aumentando as prerrogativas de controle na garantia da regular aplicação dos recursos e no direito aos usuários a terem acesso a serviços públicos eficientes.

Para cumprir seu intuito, a lógica do presente artigo, estrutura-se a partir da abordagem de aspectos associados à temática das redes de cooperação e na importância do controle interno como instrumento de acompanhamento e orientação nas etapas de formalização e gestão dos convênios locais.

Prerrogativas que exigem reflexão do gestor público, especialmente, pelo volume de problemas apurados pelos órgãos de controle interno na aplicação dos repasses realizados pelo Município aos entes locais. A descaracterização e desvirtuamento do propósito predominante na rede de cooperação na articulação entre o poder público e os entes locais, assim como, a má aplicação dos recursos são problemas recorrentes e objetos de sucessivos apontamentos do Tribunal de Contas do Estado, cujas deficiências e incorreções vêm ocasionando prejuízos ao erário e reflexos negativos diretos nas tomadas de contas dos gestores municipais.

Este artigo pretende identificar a importância do controle interno na gestão dos convênios locais, a partir do estudo de caso, da “implantação e implementação” da Estratégia da Saúde da Família no município de Santa Vitória do Palmar, como forma de orientar os gestores, sobre a necessidade de observância as normas legais com o intuito reduzir as falhas e distorções que conduzem à má aplicação dos recursos públicos.

Propõe-se analisar as articulações necessárias para a construção da rede da Estratégia da Saúde da Família, com o intuito de verificar a realidade do respectivo convênio, de forma a reduzir às distorções e falhas encontradas nas etapas e processos de formalização, celebração, execução e prestação de contas do convênio, contribuindo para o aprofundamento e a transferência de conhecimento, no fortalecimento dos métodos de controle e fiscalização na aplicação dos recursos públicos no município.

Devido às deficiências estruturais e restrições fiscais, a Prefeitura vem encontrando dificuldade em “*implantar e implementar*” diretamente tais ações, e a parceria garante o acesso a tais programas.

O acompanhamento da tomadas de contas dos gestores municipais revela falhas recorrentes, originárias da deficiência de programas claramente formalizados, metas definidas e propósitos a serem alcançados, trazendo prejuízos concretos nas avaliações dos institutos de controle e fiscalização, e que conduzem para a situação problema e seu agravamento.

O exame dos processos decorrentes de tais relações, como a análise dos respectivos resultados propostos, além de auxiliar a identificação das causas e pontos críticos, permite o dimensionamento dos problemas e a oferta de parâmetros para a busca de soluções. Tais pressupostos servem como instrumentos de orientação para a sistematização das ações de controle e assim a padronização de métodos de avaliação e o despertar do censo crítico sobre a construção de tais redes, assegurando de tal forma o interesse público.

Os princípios gerais a serem seguidos pela Administração Pública, como, economicidade, eficiência e efetividade, devem orientar o propósito de uma gestão que garanta o melhor desempenho organizacional, transparência quanto ao aproveitamento dos recursos públicos empregados, inclusive, a perspectiva do aumento de qualidade no atendimento a comunidade, com a implantação de incremento nos dispositivos de controle e fiscalização, previstos na Resolução nº 936/2012 do Tribunal de Contas do Estado do RGS, especialmente, quanto às “despesas e ao conjunto de gestão”.

## **2. REVISÃO DE LITERATURA**

### **2.1 – ASPECTOS GERAIS SOBRE REDES DE COOPERAÇÃO.**

O Estado ao longo da história assumiu as mais variadas formas, adequando-se à dinâmica social. Para o desenvolvimento deste trabalho, buscou-se referencial nas bases teóricas e tendências da Teoria Geral da Administração, auxiliando o entendimento das formas e elementos que envolvem as organizações, nos aspectos intra-organizacionais, a partir da abordagem burocrática sob a perspectiva de Max Weber, que destaca as relações entre os meios, os recursos e os objetivos a serem alcançados; nos aspectos interorganizacionais, abordagem estruturalista, na visão de Etzioni, que considera a revolução das organizações, resultado das novas formas sociais que emergem, e, a modificação das antigas, alteração de suas funções para adquirir novas concepções (AMITAI ETZIONI, Organizações, op.cit); bem como, no enfoque sistêmico, nas definições de Bertalanffy, que destaca o propósito e a totalidade como elementos importantes nos arranjos e ajustes aplicáveis as redes. (BERTALANFFY, Ludwig Von, Teoria Geral dos Sistemas, op. Cit.)

A concepção de rede passa pelo entendimento de Inojosa (1998, p. 1-2), que define como:

“Parceria voluntária necessária para a realização de um propósito comum, e, serviço público, como toda a atividade material que a lei atribui ao Estado para que ele exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer as necessidades coletivas sob o regime jurídico total ou parcialmente público, no caso, caracterizado pela vinculação ao interesse social, e sua indispensabilidade à realização e ao desenvolvimento da interdependência social.” (MALMEGRIN, Maria Leonídia, Redes públicas de cooperação local).

De forma complementar, observa Klijn *et al.* (1995), que a gestão de redes que tem êxito, deve ativar seletivamente atores e recursos, limitar os custos da interação, buscar compromisso dos participantes, com a oportuna atenção a aspectos políticos e administrativos, bem como, qualidade e abertura da interação.

Sobre as formas de divisão e participação dos principais atores, destaca-se o primeiro setor na figura da União, Estados, Municípios e Autarquias, além de outros órgãos, organizações e entidades equivalentes, que visam atender de maneira direta o público e suprir as necessidades essenciais da população.

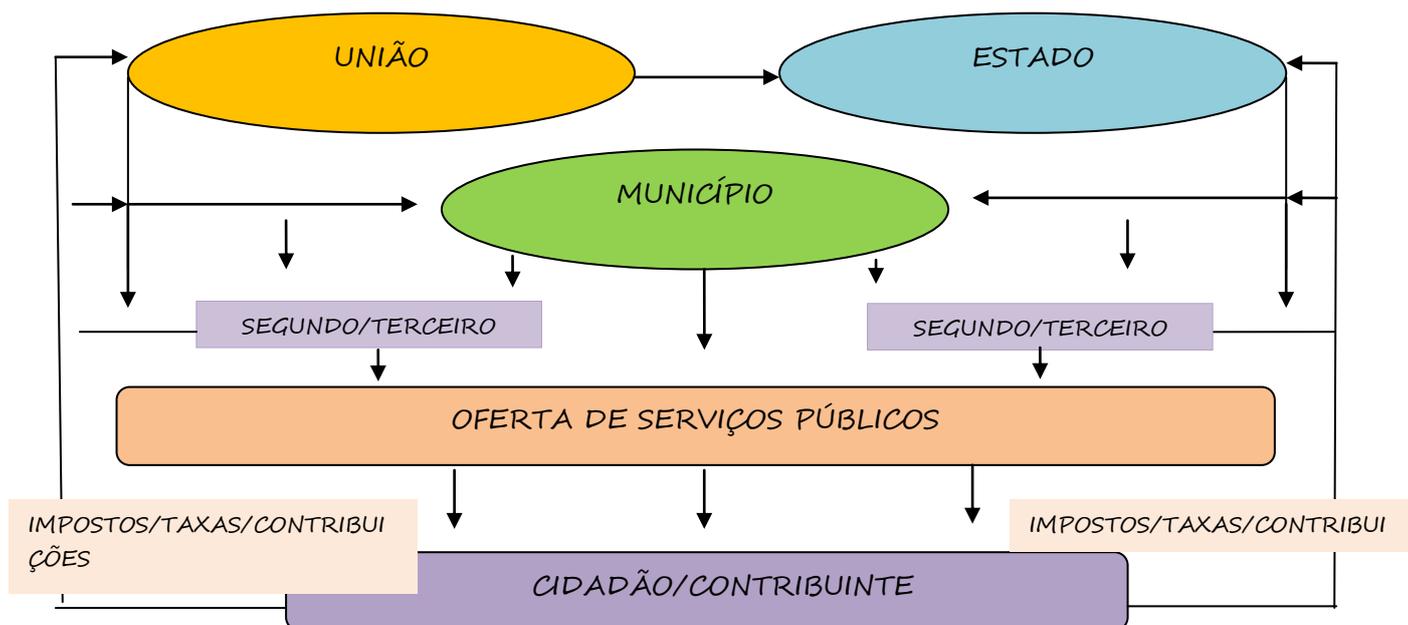
No segundo setor, a iniciativa privada, com o foco direcionado ao desenvolvimento das atividades econômicas, produção de lucro, compreendendo as atividades econômicas de cunho empresarial e as atividades econômicas autônomas.

E o terceiro setor, com as entidades privadas sem fins lucrativos nem econômicos, em sua maioria, instituições privadas de interesse público, cujo objetivo visa suprir a ineficácia do aparelho estatal na tentativa de solucionar as necessidades da população, desempenhando papel fundamental na sociedade.

A construção das redes de cooperação são formas de transferência da execução de atividades do Estado a particulares, de serviços considerados públicos, cuja doutrina divide os serviços públicos em exclusivos e não-exclusivos (DI PIETRO, 2006, p. 124).

Para visualizar tais relações, elaborou-se o seguinte quadro, com o destaque nas relações de interdependência.

## **REDE DE TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS**



O direcionamento das entidades sem fins lucrativos, associações e fundações, deve ser nas áreas da saúde e da educação, e outras áreas não necessariamente caracterizadas como de serviços públicos, preleciona Modesto (1994 apud ALVES, 2000, p. 186), que “*as organizações sociais, em verdade, podem ser percebidas pela Administração Pública como entidades privadas de cooperação, mas divergimos, com respeito e temor, de qualificá-las como forma de descentralização [...]*”.

O pressuposto de tais prerrogativas é a de criar uma parceria entre o Estado e outras instituições, objetivando a participação dos outros segmentos da sociedade na respectiva gestão administrativa.

### 2.1.1 – ASPECTOS GERAIS DA REDE NA SAÚDE

O Sistema Único de Saúde, originário da Constituição de 1988, tem seus princípios, diretrizes e competências (art. 196/200), orientados para a descentralização que garante o acesso democrático e universalizado através das redes de cooperação, desenvolvendo ações quanto à prevenção e à promoção da saúde.

A sua regulamentação é tratada pela Lei Orgânica da Saúde, n.º 8080/1990, e pela Lei n.º 8.142/1990, assim como pelas Normas Operacionais Básicas - NOBs e Normas Operacionais da Assistência à Saúde - NOAS. A saúde pública divide-se em

atenção básica, ofertada por todos os municípios, contemplando ações estratégicas mínimas e necessárias para a atenção adequada aos problemas de saúde mais frequentes na maior parte do país; e atenção integral ou plena e que envolvem ações de saúde e serviços em todos os níveis de complexidade.

A atual Estratégia da Saúde da Família encontra-se normatizada pelas Portarias n.º. 648 de 28/03/2006, e, 2488, de 21/10/2011, aprovadas pelo Ministério da Saúde, visando à humanização do atendimento, à resolutividade dos problemas de saúde da população e à responsabilização por referenciar aos níveis de maior complexidade assistencial para garantir a integralidade e continuidade do atendimento.

O ESF, orientação que sucedeu ao Programa de Saúde da Família (PSF), criado em 1994, no âmbito do Ministério da Saúde, no processo de reorganização do SUS, encontra-se no primeiro nível de atendimento do Sistema, cujos princípios são a integralidade, qualidade, equidade e participação social, visando à humanização do atendimento, maior vínculo entre usuários e profissionais das equipes e comprometimento da população com os destinos de sua saúde, através de ações educativas e preventivas, cujo acesso, dá-se através das Unidades Básicas e nos domicílios, com assistência integral e permanente desenvolvida pelos respectivos das equipes que trabalham com uma população adscrita e mapeada por localidade ou microárea, composta consoante critérios e responsabilidades estipulados na:

PORTARIA N.º. 648-GM, de 28/03/2006 - CAPÍTULO I  
2 – DAS RESPONSABILIDADES DE CADA ESFERA DE GOVERNO.  
2.1 – Compete às Secretarias Municipais de Saúde e ao Distrito Federal:  
III – inserir preferencialmente, de acordo com sua capacidade institucional, a estratégia de Saúde da Família em sua rede de serviços, visando à organização sistêmica da atenção à saúde;  
Unidades Básicas de Saúde, dotando-as de recursos materiais, equipamentos e insumos suficientes para o conjunto de ações propostas;

PORTARIA N.º 2.488, de 21 de outubro de 2011.

Compete às Secretarias Municipais de Saúde e ao Distrito Federal:  
IV – inserir a estratégia de Saúde da Família em sua rede de serviços, como estratégia prioritária de organização da atenção básica;  
X – garantir infraestrutura necessária ao funcionamento das Unidades Básicas de Saúde, dotando-as de recursos materiais, equipamentos e insumos suficientes para o conjunto de ações propostas;

PORTARIA N.º. 648-GM, de 28/03/2006 - CAPÍTULO II  
3 - DA INFRA-ESTRUTURA E DOS RECURSOS NECESSÁRIOS.  
São itens necessários à implantação das Equipes de Saúde da Família:  
I - existência de equipe multiprofissional responsável por, no máximo, 4.000 habitantes, sendo a média recomendada de 3.000 habitantes, com jornada de trabalho de 40 horas semanais para todos os seus integrantes e composta por,

no mínimo, médico, enfermeiro, auxiliar de enfermagem ou técnico de enfermagem e Agentes Comunitários de Saúde;  
II - número de ACS suficiente para cobrir 100% da população cadastrada, com um máximo de 750 pessoas por ACS e de 12 ACS por equipe de Saúde da Família;  
III - existência de Unidade Básica de Saúde inscrita no Cadastro Geral de Estabelecimentos de Saúde do Ministério da Saúde, dentro da área para o atendimento das Equipes de Saúde da Família que possua minimamente:

Com o propósito reorganizar o sistema de saúde, através da ampliação do limite de atuação e maior resolubilidade da atenção, a estratégia da saúde é entendida como instrumento de reorientação do modelo assistencial, operacionalizada mediante a implantação de equipes, “a Saúde da Família é uma estratégia de caráter substitutivo da atenção básica convencional, acima de tudo, compromissada com a promoção à saúde, com as mudanças nos hábitos e padrões de vida, mediante o empoderamento dos indivíduos e famílias frente à vida. Para tal, a Equipe Saúde da Família tem composição multiprofissional e trabalha de forma interdisciplinar” (Ministério da Saúde, Manual de estrutura física das UBS).

## 2.2 - ASPECTOS GERAIS SOBRE CONVÊNIOS

O passo seguinte está associado ao estudo do instrumento que define as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e dos entes integrantes da rede, elementos necessários para o respectivo regimento, como o plano de trabalho, a estipulação de metas a serem atingidas, de respectivos prazos de execução e de critérios objetivos de avaliação de desempenho, com observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade.

Existem várias conceituações para convênios, na Instrução Normativa nº 01/1997-STN art. 1 (p. 01) convênios são definidos como:

“Instrumento qualquer que discipline a transferência de recursos públicos e que tenha como participe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação”.

Para Castro (2008 p. 264), se trata de *"instrumento utilizado no setor público para executar ações que envolvam outras entidades públicas ou entidades*

*privadas, para a realização de objetivos de interesse comum, um regime de mútua cooperação".*

E, Marçal Justen Filho (2005):

“Constitui-se em instrumento de realização de um determinado e específico objetivo, em que os interesses não se contrapõem – ainda que haja prestações específicas e individualizadas, a cargo de cada partícipe. No convênio, a assunção de deveres destina-se a regular a atividade harmônica de sujeitos integrantes da Administração Pública, que buscam a realização imediata de um mesmo e idêntico interesse público” (2002, p. 668).

Para este artigo, adota-se a concepção de que convênios são acordos firmados entre entidades públicas com intuito de se atingir um objetivo comum aos partícipes, cuja prática, possibilita a descentralização da execução de políticas e programas, auxiliado o cumprimento de finalidades da administração pública.

Malmegrin (2010, p. 77) afirma que as redes numa esfera pública estão condicionadas a dinâmica da Administração Pública, pois sofrem “*restrições pelo fato de serem operadas, em parte, por órgãos estatais ou usarem recursos públicos, estando sujeitas obrigatoriamente a seguirem os princípios que norteiam o uso desses recursos*”, no caso, adstritas ao fundamento previsto no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, como condição para regularidade dos convênios firmados pela Administração Pública, assim como, nos termos da Lei Federal nº 8.666/93, observando especialmente o previsto no:

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;

§ 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.

A celebração de convênio envolve a proposição do objeto, com a identificação das necessidades locais e a definição das prioridades do projeto ou programa a ser implantado, assim como, o aporte dos respectivos recursos junto ao poder público, que deve ter compatibilidade com o art. 2.º da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, ao tratar da Lei de Orçamento, observância aos princípios de Unidade, Universalidade e Anualidade, assim como, atenção especial a situação de regularidade fiscal; a formalização, com a elaboração do plano de trabalho, definindo as razões que justifiquem a celebração do instrumento, interesse comum entre os partícipes, indicando as diretrizes, o público-alvo, o problema a ser resolvido e os resultados esperados; a execução, de forma que atenda as metas físicas e financeiras estabelecidas no plano de trabalho; e, a prestação de contas, obrigação decorrente do atendimento ao parágrafo único do artigo 70 da CF.

Para Ramidoff, et al (1998, p. 47), prestar contas *"é dar ciência a alguém sobre o cumprimento de determinada tarefa que lhe foi atribuída. No caso de Convênio é a comprovação, pela conveniente, da aplicação dos recursos recebidos e o cumprimento do objeto"*.

Além dos dispositivos previstos nas peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), para o correto tratamento dado aos Convênios na aplicação da Lei nº 8.666/1993, adotou-se como subsídio, no âmbito Federal, a Instrução Normativa (IN) nº 01/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, conhecida como Lei dos Convênios, e, a Instrução Normativa (IN) nº 01/2006 da Contadoria e Auditoria do Estado - CAGE, que auxiliam o sistema de controle interno a disciplinar os convênios administrativos na ausência de lei que o faça, apesar do entendimento do Tribunal de Contas da União teve como base o fato da IN nº 01/1997 não ter caráter da lei em espécie, sendo, portanto, ineficiente para abranger situações não previstas na lei (DIREITO DO TERCEIRO SETOR, 2006, p. 51).

## 2.3 – ASPECTOS GERAIS SOBRE O CONTROLE INTERNO

Previsto no artigo 31 da Constituição Federal de 1988, e antes, a Lei Federal nº 4320/64, bem como, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar 101/2000, o sistema de controle interno visa à aferição e análise das ações e da gestão governamental, importante na avaliação de metas e objetivos, execução de programas e orçamento, bem como a devida comprovação de aspectos atinentes à legalidade do procedimento administrativo, aspectos atinentes à eficiência e eficácia das políticas públicas, segundo o Tribunal de Contas da União:

“Controles internos: conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados.” (IN-TCU 63/2010)

E a orientação presente na Resolução 996/2012 do Tribunal de Contas do Estado, quanto à instituição da Unidade Central de Controle Interno, considerações dispostas no artigo 2º:

I - controle interno (CI): conjunto de recursos, métodos e processos adotado pelas próprias gerências do setor público, com vistas a impedir o erro, a fraude e a ineficiência, visando a dar atendimento aos princípios constitucionais, em especial os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

II - sistema de controle interno (SCI): conjunto de unidades técnicas, articuladas a partir de um órgão central de coordenação, orientadas para o desempenho das atribuições de controle interno previstas na Constituição e normatizadas em cada nível de governo;

III - unidade central de controle interno (UCCI): órgão central responsável pela coordenação das atividades do sistema de controle interno;

IV - auditoria interna (AI): técnica de controle interno, a ser utilizada pela UCCI para verificar a ocorrência de erros, fraudes e desperdícios, abarcando o exame detalhado, total ou parcial, dos atos administrativos.

Parte do plano de organização, o art. 74 da CF define que deve ser sistêmico e integrado, ocupando-se essencialmente do processamento de informações que retroalimentem a função de comando, para a correta tomada de decisões; coexistindo com as demais funções da Administração e segundo as Normas Brasileiras de Contabilidade:

NBC T 16.8 – CONTROLE INTERNO. (Resolução CFC nº 1.135/08).  
ABRANGÊNCIA

2. Controle interno sob o enfoque contábil compreende o conjunto de recursos, métodos, procedimentos e processos adotados pela entidade do setor público, com a finalidade de:

- (a) salvaguardar os ativos e assegurar a veracidade dos componentes patrimoniais;
- (b) dar conformidade ao registro contábil em relação ao ato correspondente;
- (c) propiciar a obtenção de informação oportuna e adequada;

NBC T 16.8 – CONTROLE INTERNO. (Resolução CFC nº 1.135/08) - com a finalidade de:

[...]

- (e) contribuir para a promoção da eficiência operacional da entidade;
- (f) auxiliar na prevenção de práticas ineficientes e antieconômicas, erros, fraudes, malversação, abusos, desvios e outras inadequações.

Destaca-se que o uso de recursos mínimos para alcançar um fim desejado, nem sempre atinge o grau de eficácia desejado, para otimizar tais resultados, o controle se apresenta como excelente ferramenta na busca de melhor desempenho. (DAFT, RICHARD L. 2006).

### **3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Este artigo trata-se da análise e estudo de caso, pautado pela legislação vigente e referências bibliográficas apresentadas, informações e documentos internos da base de dados da Prefeitura de Santa Vitória do Palmar, informações externas, da rede mundial de computadores (internet), especialmente dos sítios de transparência dos Governos Federal e do Estado do Rio Grande do Sul.

Tais dimensões foram abordadas a partir do sistema de controle interno do Município, que proporciona o estudo do histórico das ações envolvendo o convênio celebrado, cujo propósito comum, trata-se da disponibilidade de serviços na rede de atenção básica a saúde para a comunidade, importante na atuação da Administração Municipal e o atendimento ao parágrafo único do artigo 70 da CF, com especial atenção ao controle interno, como instrumento de orientação na aplicação dos recursos públicos repassados.

Adotou-se como intervalo, os períodos de 2012 a 2014, com a análise da situação do Convênio nº003/2000, celebrado entre o município de Santa Vitória do Palmar e a Associação de Bairro Cohab II e arredores, cujo objeto, tem por finalidade estabelecer as normas e diretrizes em que atuarão a Prefeitura e a Associação especificamente, na viabilização da Estratégia da Saúde da Família – ESF – do Governo Federal e Estadual.

Para a coleta de dados, além da observação, foi aplicada a pesquisa através da definição de padrões, a elaboração e aplicação de questionário em formato de checklist para avaliação de atendimento aos quesitos legais para a regularidade da situação fiscal da convenente, do plano de trabalho, do processo administrativo, das cláusulas de acompanhamento e execução, assim como, a prestação de contas, que possibilitou sistematizar o processo, permitindo a análise e visualização da realidade do respectivo convênio.

Em virtude da complexidade do tema, adotou-se a tipologia de natureza qualitativa na análise dos resultados, a partir das referências e padrões estabelecidos, cujo resultado da situação, permitiu a identificação das adequações necessárias aos instrumentos de planejamento, bem como, a verificação das principais distorções existentes no processo, atendendo as prerrogativas de tais ações, possibilitando ao avaliador o devido entendimento e a resposta direta para as soluções dos problemas observados.

#### 4. ESTUDO DE CASO

O município de Santa Vitória do Palmar, para prestar os serviços necessários à comunidade, conta com o seguinte histórico de transferências constitucionais e convênios, recursos da União e do Estado.

HISTÓRICO DE TRANSFERÊNCIAS EFETUADAS PELA UNIÃO				
PERÍODO	TOTAL DESTINAD AO RGS	GOVERNO DO ESTADO	DEMAIS MUNIC RGS	SANTA VITÓRIA DO PALMAR
JAN-DEZ/2012	12.608.855.039,53	2.968.384.243,21	9.640.470.796,32	24.522.597,74
JAN/DEZ/2013	12.626.337.726,59	2.929.677.684,88	9.696.660.041,71	25.586.868,61
JAN/AGO/2014	5.898.013.653,55	1.467.725.628,34	4.430.288.025,21	10.914.131,83

Fonte: Portal da Transparência - <http://www.portaltransparencia.gov.br>

TRANSFERÊNCIAS EFETUADAS PELO ESTADO				
PERÍODO	TOTAL DESTINAD AO RGS	GOVERNO DO ESTADO	DEMAIS MUNIC RGS	SANTA VITÓRIA DO PALMAR
JAN-DEZ/2012	-	-	1.038.656.677,60	1.538.807,78

JAN/DEZ/2013	-	-	981.134.833,57	1.652.283,49
AGO/DEZ/2014	-	-	652.931.471,42	1.083.093,59

Fonte: Portal Transparência do Estado do Rio Grande do Sul - <https://www.sefaz.rs.gov.br>

Especificamente na saúde, verificou-se que o município vem atendendo as exigências expressas no artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) com a redação dada pelo art. 7º da Emenda Constitucional 29/2000, aplicando em ações e serviços públicos de saúde, além do mínimo de 15,00% previsto sobre a receita arrecadada, conforme demonstra o histórico seguinte.

HISTÓRICO DE GASTOS CONSTITUCIONAIS COM SAÚDE			
EXERCÍCIO	RCTA VINC SAÚDE	DESPESA LIQUID	% S/RCL
2012	43.592.840,29	7.717.860,84	17,91%
2013	48.625.081,34	8.683.657,46	17,86%

Fonte: Departamento de Controle Interno – Relatório e Parecer sobre a Gestão dos Recursos Vinculados a Saúde Pública.

A ampliação de forma direta da Estratégia Saúde da Família - ESF, decorre de exigências constitucionais no atendimento aos limites das despesas com pessoal previsto no art. 169 da CF, que define “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”, estipulado em 54% das Receitas Correntes Líquidas para os Municípios (Complementar nº101/200 - LRF), o que não vem sendo atendido por Santa Vitória do Palmar, conforme histórico seguinte.

EVOLUÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL EM SANTA VITÓRIA DO PALMAR			
EXERCÍCIO	RCTA CORRENT LIQ	DESP C/PESSOAL	% S/RCL
2009	37.772.892,48	22.478.359,09	59,51
2010	43.116.407,79	24.498.941,42	57,86
2011	50.007.933,24	27.745.093,30	55,48
2012	53.537.392,17	34.337.141,62	64,14
2013	61.820.534,33	34.731.153,98	56,18

Fonte: sítio do Tribunal de Contas do Estado do RGS - <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/>

#### 4.1 – DO SISTEMA DE SAÚDE MUNICIPAL

Referente à municipalização da saúde, a Portaria nº2465, de 07/04/1998, habilitou Santa Vitória na forma Plena de Atenção Básica, passando a receber os recursos do Piso (PAB), da Estratégia da Saúde da Família e demais incentivos, auxiliando no fomento e manutenção do sistema de saúde, cuja rede se encontra organizada originalmente, da seguinte forma.

SISTEMA DE SAÚDE MUNICIPAL			
ÓRGÃO	DATA CRIAÇÃO	LEI MUN	DECRETO
SECRET DE SAÚDE	02/04/1986	2.663/1995	18/1995
CONSELHO DE SAÚDE	18/05/1995	2641/1994	-
FUNDO MUN SAÚDE	02/05/1995	2642/1995	-

Fonte: Base de Dados - Prefeitura Municipal de Santa Vitória do Palmar

#### 4.1.1 – DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

Da lei municipal nº4469, de 05 de junho de 2009, extra-se que:

**Art. 230.** A Secretaria Municipal de Saúde é o órgão da Prefeitura que terá por competência:

II - a elaboração e a implantação de uma política de saúde pública, com ênfase na medicina preventiva, em coordenação com as entidades estaduais e federais;

III - a assistência médica e odontológica primária à população do Município;

VI - a execução dos programas com recursos provenientes de convênios destinados à saúde pública;

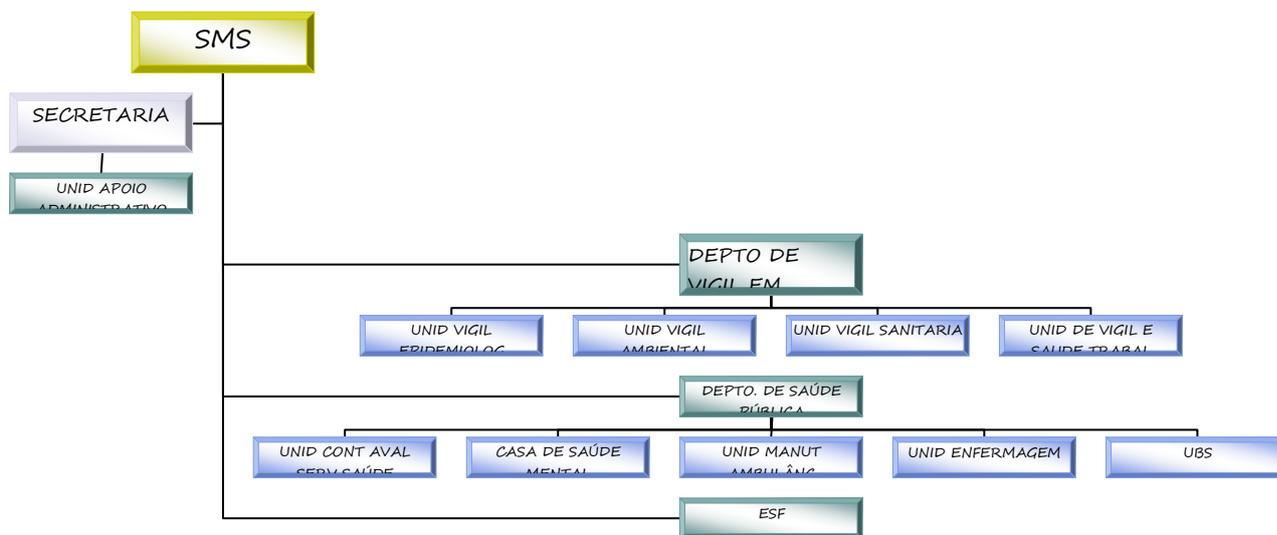
Com histórico orçamentário, disposto na seguinte forma.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA SECRETARIA DE SAÚDE			
PERÍODO	ORÇM AUTORIZAD	VLR. EMPENHAD	VLR. LIQUID
JAN/DEZ/2012	12.528.791,32	10.950.775,21	10.193.404,70
JAN/DEZ/2013	14.410.158,54	13.295.255,51	11.643.649,10
JAN/JUL/2014	13.684.823,95	7.628.872,71	6.081.117,40

Fonte: site do Tribunal de Contas do Estado do RGS - <http://www.tce.rs.gov.br>

Dotações autorizadas e aplicadas pela Secretaria da Saúde, que se encontra organizada estruturalmente nos termos da Lei nº. 4.469/2009, da seguinte forma:

### ORGANOGRAMA FUNCIONAL



#### 4.1.2 – DA ESTRATÉGIA DA SAÚDE DA FAMÍLIA

A Administração Municipal, através da Lei nº 3.094, de 09 de agosto de 1999, firmou o Convênio nº003 do ano de 2000, com a Associação de Bairro COHAB II, com objetivo de “estabelecer as normas e diretrizes em que atuarão a Prefeitura de Santa Vitória do Palmar e a Associação especificamente, na viabilização do PROGRAMA DE SAÚDE FAMILIAR – PSF – do Governo federal e Estadual”, e sucessivos aditamentos, para manutenção da Estratégia da Saúde da Família – ESF.

Sob a coordenação da Secretaria de Saúde, atualmente, conta com 15 Equipes da Saúde da Família (EESF), proporcionando o acesso do beneficiário ao Sistema de Saúde através das Unidades Básicas de Saúde (UBS), a quem cabe à assistência integral e contínua, desenvolvida pelos profissionais das Equipes Saúde da Família, nas próprias unidades e também nos domicílios. Cada equipe trabalha com uma população adstrita, mapeada por localidade, e é composta por, no mínimo, um médico, um enfermeiro, um auxiliar de enfermagem e entre quatro a seis agentes comunitários de saúde (ACS), e, ampliada, com um dentista, um auxiliar de consultório dentário e um

técnico em higiene dental, além das equipes de profissionais do NASF - Núcleo de Apoio a Saúde da Família, constituída por Fisioterapeuta (02), Nutricionista (02) e Psicólogo (01).

Os quadros seguintes revelam as unidades cadastradas como Equipes, os respectivos recursos vinculados para aplicação e as despesas correspondentes a Estratégia da Saúde da Família no município de Santa Vitória do Palmar de 2012 a 2014.

<b>UNIDADES CADASTRADAS NO MINISTÉRIO DA SAÚDE</b>					
<b>CNES</b>	<b>NOME FANTASIA</b>	<b>NOME EMPRESARIA</b>	<b>UF</b>	<b>GESTÃO</b>	
2232707	<a href="#">ESF DONATOS SANTA VITORIA DO PALMAR</a>	<a href="#">PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA VITORIA DO PALMAR</a>	RS	M	
2232685	<a href="#">ESF HERMENEGILDO SANTA VITORIA DO PALMAR</a>	<a href="#">PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA VITORIA DO PALMAR</a>	RS	M	
2232731	<a href="#">ESF ESPINILHO SANTA VITORIA DO PALMAR</a>	<a href="#">PREFEITURA MUNICIPAL DA SANTA VITORIA DO PALMAR</a>	RS	M	
2233258	<a href="#">PACS SANTA VITORIA DO PALMAR</a>	<a href="#">PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA VITORIA DO PALMAR</a>	RS	M	
2232669	<a href="#">ESF BARRA SANTA VITORIA DO PALMAR</a>	<a href="#">PREFEITURA MUNICIPAL SANTA VITORIA DO PALMAR</a>	RS	M	
2232715	<a href="#">ESF COHAB SANTA VITORIA DO PALMAR</a>	<a href="#">PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA VITORIA DO PALMAR</a>	RS	D	
2700107	<a href="#">ESF CURRAL ALTO SANTA VITORIA DO PALMAR</a>	<a href="#">PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA VITORIA DO PALMAR</a>	RS	D	

Fonte: site do Ministério da Saúde – Disponível em <http://cnes.datasus.gov.br>

<b>FNS - RECURSOS VINCULADOS A ESTRATÉGIA DA SAÚDE DA FAMÍLIA - SVP</b>			
<b>AÇÃO/SERV/ESTRATÉGIA</b>	<b>JAN-DEZ/2012</b>	<b>JAN/DEZ/2013</b>	<b>JAN-AGO/2014</b>
TOTAL	759.251,00	780.550,00	613.246,00

Fonte: site do Fundo Nacional de Saúde – Disponível em <http://www.fns.saude.gov.br>

<b>FES - RECURSOS VINCULADOS A ESTRATÉGIA DA SAÚDE DA FAMÍLIA - SVP</b>			
<b>AÇÃO/SERV/ESTRATÉGIA</b>	<b>JAN-DEZ/2012</b>	<b>JAN/DEZ/2013</b>	<b>JAN-AGO/2014</b>
TOTAL	91.243,00	145.600,00	180.294,40

Fonte: site da Transparência RS - disponível em <http://www.transparencia.rs.gov.br>

<b>DESPESA COM O CONVÊNIO Nº 003/2000 – ESF</b>						
<b>EXERC</b>	<b>LEI AUTOR</b>	<b>FOPAG</b>	<b>ENCARG</b>	<b>TAXA ADM</b>	<b>TOT</b>	<b>Nº FUNC</b>
JAN-DEZ/2012	4949/2011	864.165,56	248.227,48	54.427,60	1.166.820,64	48

JAN-DEZ/2013	5154/2012	1.065.090,77	547.744,61	66.470,54	1.679.305,92	56
JAN-JUN/2014	5332/2013	727.310,50	351.354,52	31.935,19	1.110.600,21	82

Fonte: Departamento de Contabilidade – PM de Santa Vitória do Palmar

Os dados apresentados nas despesas com a manutenção do ESF - referem-se às respectivas leis que autorizaram os repasses (LDO – Lei de Diretrizes orçamentárias), o histórico de valores pagos a título remuneração dos profissionais envolvidos, encargos sociais e taxas de administração do convênio, assim como, o número de funcionários registrados no último mês de cada período indicado.

#### 4.2.3 – CONTROLE INTERNO

Os referenciais destacam que os padrões estão fundamentados nas dimensões do planejamento técnico, instituição de indicadores de desempenho, correções de rumos, medição de resultados e aferimento da efetividade, e, a norma municipal, Lei nº 4.469, de 05 de junho de 2009, institui como setor responsável por tais competências, o previsto no:

**Art. 26.** Constituem atribuições do Departamento de Controle Interno:

I - proceder à avaliação da eficiência, eficácia e economicidade do Sistema de Controle Interno do Município;

II - nesse sentido promover auditorias internas periódicas levantando os desvios, falhas e irregularidades e recomendando as medidas corretivas aplicáveis;

Para verificação da situação do convênio, elaborou-se questionário com critérios objetivos na forma de checklist, cujos padrões para avaliação de atendimento aos quesitos necessários, foram fundamentados nos parâmetros e dispositivos legais previstos para cada etapa na celebração do convênio, obtendo-se como resultado sim, não e não verificado ou parcialmente verificado, cada situação apurada.

QUESITO	SIM	NÃO	NV/PV
1. O Município dispõe de norma regulamentadora? (art. 37 da CF)		X	
2. Comprovação de regularidade mínima do Ente para celebração do convênio. (art. 195 da CF art. 27 da 8.666/93 e CTM)			
2.1 – Certidão de regularidade com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal.	X		
2.2 - Certidão negativa de débito com o FGTS.	X		

2.3 – Certidão negativa de débito com INSS.	X		
3 – A entidade beneficiária apresentou plano de trabalho e de aplicação de recursos demonstrando o interesse público em especial. (art. 116 da Lei 8.666/93)			
3.1 – Do objeto a ser executado.	X		
3.2 – Metas a serem atingidas.		X	
3.3 – Etapas ou fases de execução.		X	
3.4 – Plano de aplicação dos recursos financeiros.		X	
3.5 – Cronograma de desembolso.		X	
3.6 – Previsão de início e fim da execução do objeto.	X		
4 – Há comprovação de existência de dotação orçamentária específica para o cumprimento das obrigações assumidas pelo Poder Público? (art. 165 e 167 da CF)			X
5 – Os atos administrativos relativos ao convênio foram processados mediante processo autuado e numerado, contendo no mínimo: (art. 38, art. 116 da Lei 8.666/93 e Lei Orgânica Municipal)			
5.1 – Parecer da Assessoria Jurídica do Município.			X
5.2 – Parecer do Conselho Municipal de Saúde.			X
5.3 – Termo original de Convênio devidamente assinado.	X		
5.4 – Súmula do Convênio, publicada na Imprensa Oficial.	X		
5.5 – Comprovação de ciência da celebração do convênio à Câmara Municipal.			X
6. O convênio contém no mínimo, as cláusulas: (art. 55 da Lei 8.666/93)			
6.1 – Objeto e elementos característicos	X		
6.2 – Condições de liberações dos recursos públicos.	X		
6.3 – Dotação orçamentária.	X		
6.4 – Vigência.	X		
6.5 – Cronograma de execução de atividades.		X	
6.6 – Destinação e direitos dos partícipes relativamente aos bens.		X	
6.7 – Prestação de Contas.	X		
6.8 – De acompanhamento, avaliação e fiscalização pelo Poder Público.	X		
7 – Quanto à execução do Convênio. (art. 57, 65 e 116 da Lei 8.666/93 e art. 70 da CF)			
7.1 – A convenente movimentou os recursos financeiros exclusivamente em conta bancária vinculada ao convênio?		X	
7.2 – Há aplicação financeira de saldos do convênio, enquanto não utilizados no objeto conveniado?		X	
7.3 – A entidade convenente mantém registros contábeis individualizados das receitas e das despesas do convênio?		X	
7.4 – A convenente cumpre com os encargos fiscais, comerciais, trabalhistas e previdenciários decorrentes da execução do convênio.			X
7.5 – A convenente mantém os requisitos de habilitação?		X	
7.6 – A convenente apresentou as prestações de contas nos prazos estabelecidos?	X		
7.7 – O fiscal do convênio, designado pela Administração Pública, registra em atos próprios?	X		
7.8 – As eventuais irregularidades na execução do convênio foram corrigidas ou justificadas pela convenente?	X		
7.9 – Houve alteração, supressão ou acréscimo do objeto conveniado ou prorrogação do			

prazo de vigência do ajuste devidamente formalizado por termo aditivo ao convênio com as adequações ao Plano de Trabalho?	X		
8 – Os responsáveis pela apreciação das contas opinaram pela regularidade ou irregularidade das mesmas?	X		
9 – A entidade corrigiu ou justificou as falhas.			X
10 – A prestação de contas foi devidamente instruída com: (art. 116 da Lei 8.666/93 e art. 70 da CF)			
10.1 – Ofício de encaminhamento?	X		
10.2 – Relatório de execução física?		X	
10.3 – Relatório da execução financeira?	X		
10.3 – Demonstrativo da receita e da despesa?	X		
10.4 – Relação de pagamentos acompanhada de documentação fiscal?	X		
10.5 – Relação de bens adquiridos?		X	
10.6 – Comprovante da devolução de saldos?	X		
10.7 – Demonstração de cumprimento de objeto?			X
11 – O parecer sobre as contas analisou aspectos físicos e financeiros da execução do convênio? (art. 116 da Lei 8.666/93 e art. 70 da CF)			X
12 – Há homologação da autoridade superior no julgamento das contas? (art. 116 da Lei 8.666/93 e art. 70 da CF)	X		

Da aplicação do respectivo questionário, obteve-se o seguinte histórico como resultado, para o volume de atendimentos aos quesitos necessários a cada etapa do convênio.

RESUMO DE QUESITOS ATENDIDOS NA CELEBRAÇÃO DO CONVÊNIO				
ETAPAS	QUESITOS	SIM	NÃO	NÃO IDENT OU PARC VERIFIC
PROPOSIÇÃO	2-4	05	04	01
FORMALIZAÇÃO	5-6	08	02	03
EXECUÇÃO	7-9	06	04	02
PRESTAÇÃO DE CONTAS	10-12	06	02	02

No passo seguinte, verificou-se o processo de liquidação das despesas e liberação de repasses ao Ente, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, com base nos títulos e demais comprovantes ao respectivo crédito, com participação do órgão de controle interno do município, decorrente da edição das Portarias Municipais nº26 e 185/2011, 17/2012 e 101/2014, que analisa as respectivas prestações de contas.

Conforme referencial avaliou-se o histórico de apurações, através do exame dos relatórios realizados pelo Controle Interno, desdobrando-se em execução física e financeira do convênio, com periodicidade mensal, revelando como parâmetros a emissão de pareceres, com situação de favorável, desfavorável e favorável com ressalvas, conforme o volume e/ou grau de falhas apuradas no processo, cujo resumo apresenta-se no quadro seguinte.

EXERC	PARECER SOBRE A PREST CONTAS			FALHAS APURAD	
	FAVORAV	DESFVAV	C/RESSALV	EXEC FÍSICA	EXEC FINAN
JAN-DEZ/2012	-	05	07	12	08
JAN-DEZ/2013	-	00	12	12	09
JAN-JUN/2014	-	00	06	06	03

Fonte: Departamento de Controle Interno – PM Santa Vitória do Palmar.

Na execução física, identificou-se como falha recorrente, o manifesto do responsável pela fiscalização, “*em virtude da AUSÊNCIA de elementos probatórios nos documentos apresentados, para fins de atendimento a CLÁUSULA SEGUNDA, II, F do referido Convênio, no caso, sobre prestar contas mensalmente das atividades desenvolvidas pela equipe do PSF, junto a Associação, a efetiva apuração ficou comprometida, NÃO podendo ser avaliada, com a análise restrita ao exame dos respectivos documentos, correspondentes a execução financeira*”.

Na execução financeira, falhas decorrentes de divergência nas apurações de valores referente à falta de recolhimento das obrigações, verificado a partir dos sucessivos manifestos de ausência de comprovação dos encargos sociais, previsto no parágrafo único, cláusula segunda do respectivo Convênio, que define “*não serão aprovados os relatórios que não tiverem cópia dos comprovantes reais do efetivo pagamento de salários e contribuições previdenciárias relativas à equipe do PSF, ficando desta forma suspenso o repasse de qualquer verba enquanto não cumprida à exigência mencionada*”, objeto de parecer desfavorável e matéria abordada pela equipe de auditoria do Tribunal de Contas do Estado, constando nos processos de tomada de contas do gestor municipal.

Assim como, pagamentos indevidos com a presença de saldo para a restituição, decorrentes, principalmente, da ausência de previsão legal para as despesas, da presença de duplicidade nas despesas, de falhas na elaboração das folhas de pagamentos e da ausência de comprovação para as despesas.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A celebração de convênios com entes locais permite que a Administração Pública, de forma articulada e propósitos comuns, promova o enfrentamento de problemas associados à saúde e que afetam o equilíbrio social da comunidade. Tais estratégias vêm ocupando outras dimensões dentro da gestão pública, além da construção de soluções e a transformação de determinadas realidades, estes canais de cooperação, atendem as necessidades individuais e coletivas de determinada comunidade, oferecendo ao gestor público, alternativas para a desobrigação e ofensa aos preceitos legais aplicáveis a Administração Pública.

Tal assertiva sustenta-se na condição fiscal do Município, que tem sua folha de pagamento dos servidores, ultrapassando sucessivamente os limites previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o que restringe a execução de forma direta do programa da Estratégia da Saúde da Família, obrigando-se a veicular estes serviços de forma indireta através da celebração de convênio.

As falhas apuradas nas etapas de proposição e formalização do convênio, oriundas essencialmente, da falta de atendimento aos quesitos legais necessários para a celebração do convênio, concorrem de forma direta para o agravo das distorções e incorreções presentes nas etapas subsequentes de execução e prestação de contas do convênio. Além dos aspectos associados às questões operacionais e administrativas, a ausência de Plano de Trabalho e Cronograma de Desembolso, afeta o planejamento financeiro do convênio, implicando em problemas de programação orçamentária para o Município.

Das sucessivas manifestações do Tribunal de Contas do Estado, sobre a situação do convênio, extrai-se que:

“Com efeito, o Convênio firmado entre a Administração e a Associação de Bairro, a despeito de se revestir de aparente legalidade, sob ponto de vista formal da terceirização, em realidade trata-se de instrumento desnaturado de pleno direito, haja vista que a Administração se vale de órgão externo para contratar profissionais que são, imediatamente, colocados à disposição da

Secretaria da Saúde, restando a ela subordinados na consecução dos serviços desempenhados pelas Equipes da Saúde da Família, no mister do oferecimento da Atenção Primária da Saúde Pública à população, cujos pontos de referência e abrangência são as Unidades Básicas de Saúde – UBSs popularmente denominadas Postos de Saúde”. (folha 756 – Processo nº8536-0200/12-4 – Relatório de Auditoria e Acompanhamento de Gestão do Executivo Municipal – Período 2012)

A redução das distorções e desvirtuamento do objeto, proveniente do não atendimento aos dispositivos legais, assegura e resguarda o direito individual e coletivo de cada cidadão, fornecendo ao gestor e seus sucessores, instrumentos para suas ações envolvendo os quatro eixos na gestão fiscal - planejamento, transparência, controle e responsabilização, contribuição expressiva para a melhora dos mecanismos de acompanhamento e fiscalização da boa e regular aplicação dos recursos públicos, como forma de prestação de contas a sociedade.

As falhas ou deficiências apuradas nas etapas de execução e prestação de contas dos repasses realizados revela que tais efeitos são minimizados pelas ações do órgão de controle interno, contribuindo para em sua maioria, sejam corrigidas em tempo hábil, por vezes, atenuantes nas auditorias ou consultas realizadas pelos órgãos de fiscalização e na redução dos riscos de dilapidação do patrimônio público.

As prerrogativas presentes neste artigo sinalizam que tais parcerias, devem estar orientadas por critérios objetivos, como a comprovação da probidade, moralidade e eficiência da organização meio na aplicação dos recursos públicos, aspectos relacionados principalmente aos instrumentos de controle, elementos que envolvem a prestação de contas da parte do Administrador Público, dever imposto constitucionalmente.

Conclui-se que, os impactos de tais incorreções, comprometem a garantia de atendimento aos princípios constitucionais, concorrendo diretamente com prejuízos nos resultados das avaliações de contas do gestor público, bem como, na legitimidade da aplicação dos recursos públicos em tais redes, e, negativamente na credibilidade de tais programas, nas expectativas e percepção que a comunidade conjuga sobre o atendimento destes pressupostos. Tais deficiências podem ser reduzidas através dos institutos de controle, que servem como instrumentos de orientação e controle social, de forma a assegurar o interesse público das demandas que se encontra em crescimento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- MALMEGRIM, Maria Leonídia. **Redes públicas de cooperação local**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010. 140 p.: il.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- DAFT, Richard L. **Administração**; tradução Robert Brian Taylor. São Paulo: Thomson Learning, 2006.
- MACHADO Jr., José Teixeira. **A lei 4.320 comentada por J. Teixeira Machado Jr. E Heraldo das Costa Reis**. 28 ed. rev. atual. Rio de Janeiro, IBAM, 1998. 408p.
- KHAIR, Amir Antonio. **Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras**. Brasília: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão; BNDES, 2000. 144p.
- NETO, Silvério Miranda. **O terceiro Setor e as OSCIPS**. Curso de Especialização em Gestão Pública e Controle Externo. Escola Superior de Controle Francisco Juruena. Tribunal de Contas do Estado. Estado do Rio Grande do Sul. Credenciamento MEC Portaria nº1965/06.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. **Manuais de Orientação, Controle e Auditoria Governamental**. Disponível no site <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/manuais>. Acessado em 06 de agosto de 2014.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO\_TCU. Disponível no sítio [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br). Acessado em 06 de agosto de 2014.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO\_ TCU. Secretaria Geral de Controle Externo. **Convênios e outros Repasses**. Brasília-DF, 2003.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO\_TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo. **Convênios: Principais Informações para Estados e Municípios**. Brasília-DF, 2000.
- UNIÃO, Portal de transparência, Disponível no site <http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaListaAcoes.asp?Exercicio>. Acessado em 06 de agosto de 2014.
- RS, Portal de transparência. Disponível no site <http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/ConsultaDadosEngine.aspx?x=HMrorCkmBy2IqxMLfTkOb55iGMA2fh54xrijZ7Ce8reV0CzStj7dVH%2fvnm2ObvASINHYVPbLIERJdsy8d65wAJ2kMcWouUCLfNlrOSF4k2JpVDHO7cmDbRD1yjVGxA053lekzesEsHo3IfkQKGTxjy3vNcJhkF3yPY%2fdFr0zk6du287Q8TQ0BJ9wnc9HMYyi%2fU%2b8isy44Y1xp6ORg0DDD N6aUMjaUoGaDv0dMrJeUOwuG0AYL6UkjSAbwiNuHy8A2k%2bNQ4AHk2y4UWp55iWLx1%2bpknQMeFPJxmP0wR42x4k9NkvEBTONw3bWt5h22Li07h7c2UaISQoXLKAOI6o0yWkSG01FQ65mXDVunvo8JZa7iFaVR4A0wgAUJsfOtZJi>; Acessado em 06 de agosto de 2014.
- CGU. Controladoria Geral da União. Disponível no site <http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/convenioslista.asp?uf=rs&estado=rio%20grande%20do%20sul&codmunicipio=8849&municipio=santa+vitoria+do+palmar&codorgao=&orgao=&tipoconsulta=0&periodo=&Pagina=8>. Acessado em 06 de agosto de 2014.
- RIO GRANDE DO SUL, Portal de Transparência do Estado. Disponível no site [https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m\\_pgto\\_estado](https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_pgto_estado). Acessado em 14 de agosto de 2014.
- FNS, Fundo Nacional de Saúde. Disponível no site <http://www.fns.saude.gov.br/visao/consultarPagamento/pesquisaSimplificada.jsf> Acessado em 20 de agosto de /2014.
- Redes de Cooperação - **CASE ACORDO VERDE: uma discussão sobre rede pública de desenvolvimento local sustentável** - Maria Isabel Pia dos Santos - Pós-graduanda *lato sensu* em Gestão Pública Municipal – UFPB/ Dr.<sup>a</sup> Márcia Batista da Fonseca - Professora do Departamento de Economia - UFPB [http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/case\\_acordo\\_verde\\_uma\\_discussao\\_sobre\\_rede\\_publica\\_de\\_desenvolvimento\\_local\\_sustentavel\\_1345120171.pdf](http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/case_acordo_verde_uma_discussao_sobre_rede_publica_de_desenvolvimento_local_sustentavel_1345120171.pdf). Acessado em 20 de agosto de 2014.
- DATASUS, Ministério da Saúde. Disponível no site [http://cnes.datasus.gov.br/Lista\\_Es\\_Nome.asp?Vbusca=SANTA\\_VITORIA\\_DO\\_PALMAR&VTipo=1](http://cnes.datasus.gov.br/Lista_Es_Nome.asp?Vbusca=SANTA_VITORIA_DO_PALMAR&VTipo=1). Acessado em 20 de agosto de 2014.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Gestão de Recursos Federais: Manual para Agentes Municipais**. Brasília?DF,2005.

- **BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providencias.
- \_\_\_\_\_. **Instrução Normativa STN Nº 01 de 15 de janeiro de 1997.** Disciplina a celebração de Convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de convênios e dá outras providencias.
- \_\_\_\_\_. **Lei 4320 de 17 de Março de 1964.** Disponível no site [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) . Acessado em 06 de agosto de 2014.
- \_\_\_\_\_. **Lei 8666/93 de 21 de junho de 1993.** Disponível no site [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) . Acessado em 06 de agosto de 2014.
- **FEDERAL, Legislação.** Disponível em [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acessado em 14 de agosto de 2014.
- **ESTADUAL, Legislação.** Disponível em [www.al.rs.gov.br](http://www.al.rs.gov.br). Acessado em 14 de agosto de 2014.