



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA, CONTABILIDADE  
E SECRETARIADO EXECUTIVO – FEAAC  
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE  
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**LIVIANE DE FREITAS SANTANA**

**ANÁLISE DO NÍVEL DE ADEQUAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS À LUZ DA  
INSTRUÇÃO NORMATIVA CGM Nº 02/2011: UM ESTUDO APLICADO ÀS  
CRECHES CONVENIADAS DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA.**

**ORIENTADORA: PROFA. JOYCE ARRAIS DE ARAÚJO ANDRADE**

**NOVEMBRO DE 2014**

## **ANÁLISE DO NÍVEL DE ADEQUAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS À LUZ DA INSTRUÇÃO NORMATIVA CGM Nº 02/2011: UM ESTUDO APLICADO ÀS CRECHES CONVENIADAS DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA.**

### **RESUMO**

Para atender a demanda de crianças de faixa etária de 0 a 3 anos, surgiu, em 2005, um programa que reúne Associações sem fins lucrativos e Prefeitura Municipal de Fortaleza para o firmamento de convênios com o objetivo de gerenciar creches para benefícios da população. Esta pesquisa teve como principal objetivo verificar o nível de adequação da prestação de contas apresentadas pelas creches conveniadas consoante à Instrução Normativa CGM nº 02/2011. Foi realizado um estudo descritivo, com abordagem qualitativa, através de uma análise documental, bibliográfica e estudo de caso. A fim de verificar o nível de adequação alcançado pelas creches conveniadas, realizou-se um estudo dos convênios firmados pelas Associações no ano de 2013, avaliados um a um, e em seguida uma análise das prestações de contas apresentadas por estas Entidades. Foram elaborados comparativos de percentuais entre Secretarias Executivas Regionais a fim de melhor visualizar tal nível de satisfação, que também foram evidenciados numa visão geral, mostrando todos os processos apresentados e finalizados. Os resultados evidenciaram que a adequação supera 50%, resultado considerado aceitável, mas que deve sofrer melhorias, visto que a legislação requer máxima qualidade e absoluta excelência na prestação de contas.

**Palavras-chave:** Prestação de Contas. Creches Conveniadas. Instrução Normativa CGM nº 02/2011.

### **1. INTRODUÇÃO**

As entidades sem fins lucrativos, por não possuir fontes de recursos financeiros próprios, firmam acordos com o governo municipal a fim de um objetivo: atender às necessidades da população local. No caso de Fortaleza, algumas instituições procuram celebrar com a Prefeitura Municipal, por meio da Secretaria Municipal de Educação, convênios para o gerenciamento de creches que atendem crianças de 0 a 3 anos. Esses convênios permitem repasse anual para as Associações conveniadas e em contrapartida, no fim do objeto do convênio, há, por parte do conveniente, a obrigatoriedade da prestação de contas.

Com o acesso cada vez maior da população aos meios de comunicação e o advento de leis como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação, a prestação de contas públicas, além de ser uma obrigatoriedade do governo, passou a ser um compromisso para com aqueles que se sentem interessados pelo assunto. Esse ato de prestar contas que é antigo, mas não menos importante, torna-se, para todos, um ato de responsabilização social.

A prestação de contas nasce da necessidade de transparência dos entes públicos para com a população, visto que com ela cria-se maior confiabilidade nos atos da gestão pública. Prestar contas, em todos os seus sentidos, é um ato de fiscalização de como estão sendo gastos os recursos, onde estão sendo empregados e se estão sendo utilizados de maneira correta. A transparência como um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal, traz à população o dever de verificar a legalidade desses repasses do governo.

Não só como fonte de transparência, a prestação de contas obedece também a alguns princípios constitucionais como legalidade e publicidade, no que diz respeito às legislações específicas. Nada mais é do que uma demonstração da eficiência e eficácia do governo e da

gestão pública. Mostrar se o que foi acordado previamente foi cumprido é um dos objetivos de tal demonstração.

Nos anos de mudança de gestão pública, a prestação de contas torna-se necessária para evitar possíveis atos ilícitos e danos ao erário público, sendo também uma forma de controle de como os recursos públicos estão sendo empregados. De acordo com o Manual de Convênios e Outros Repasses do TCU (2012), o desconhecimento da legislação é responsável por grande parte de erros cometidos pela Administração Pública.

Diante disto, torna-se relevante estudar os convênios firmados pela Prefeitura de Fortaleza, por meio da Secretaria Municipal de Educação, e Associações sem fins lucrativos a fim de conhecer o objeto do convênio, verificar a aplicação dos recursos e orientar sobre como uma prestação de contas deve ser elaborada e apresentada ao ente público responsável pelo repasse.

Nesse contexto, o trabalho traz o seguinte questionamento: qual o nível de adequação da prestação de contas apresentadas pelas creches conveniadas do município de Fortaleza consoante à Instrução Normativa CGM N° 02/2011? Como objetivo geral propõe-se verificar o nível de adequação da prestação de contas apresentadas pelas creches conveniadas do município de Fortaleza consoante à referida Instrução. Para isso, serão analisados os 46 convênios firmados em 2013 e avaliados os 250 processos recebidos no mesmo período.

Como objetivos específicos, o trabalho irá: (i) identificar todas as Associações sem fins lucrativos que firmaram convênios no ano de 2013 com a Prefeitura Municipal de Fortaleza, por meio da Secretaria Municipal de Educação; e (ii) detectar os parâmetros da Instrução Normativa CGM N° 02/2011 que possibilitem a comparação dos convênios firmados no período em questão.

Para isso, a pesquisa foi realizada por meio de um estudo descritivo, pois descreve as características do objeto estudado e possui natureza qualitativa, visto que não utiliza de métodos estatísticos para obtenção dos resultados. De acordo com os procedimentos, a pesquisa é classificada como documental, observada as fontes primárias para a pesquisa, bibliográfica, pois toda bibliografia utilizada já foi tornada pública e estudo de caso, uma vez que se trata de um estudo aprofundado nas creches conveniadas do município de Fortaleza.

A estrutura do trabalho está dividida em cinco sessões. A primeira sessão com a introdução, que conterà a justificativa, a relevância do estudo e os objetivos que desejam ser alcançados na pesquisa, tanto o geral como os específicos. A segunda sessão conterà a fundamentação teórica, o embasamento para a elaboração da pesquisa. Todo o referencial teórico, os termos e legislações pertinentes à pesquisa serão encontrados nessa sessão.

A terceira sessão abordará a metodologia da pesquisa, tanto em termos de classificação quanto nos termos de população a ser avaliada. Na quarta sessão será dada importância à análise dos dados e resultados da pesquisa e todo o entendimento do autor. Será verificado se os levantamentos levaram ao alcance dos objetivos.

Na quinta e última sessão serão feitas as considerações finais e conclusão de toda a estrutura da pesquisa, de acordo com a visão e compreensão do autor.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Instrução Normativa da CGM n° 02/2011 e os Convênios**

A Instrução Normativa n° 02/2011 da Controladoria Geral do Município, publicada no dia 31 de outubro de 2011 no Diário Oficial do Município “estabelece normas relativas às

transferências de recursos do Município, mediante convênios e dá outras providências”. Possui 17 capítulos e 65 artigos que retratam todos os procedimentos que devem ser tomados para a celebração de um convênio municipal.

Dos capítulos mais importantes, destaca-se o capítulo I, que descreve e dá significado a todos os termos técnicos utilizados na celebração de um convênio. Também são relevantes: o capítulo III, que trata das condições para a celebração de um convênio; o capítulo X que relata os procedimentos que serão utilizados para a transferência de recursos; e por último, mas não menos importante, o capítulo XIII, que aborda os critérios para a prestação de contas.

A Instrução Normativa de 2011 da Controladoria Geral do Município de Fortaleza trouxe regras estabelecidas para a celebração de convênios da Prefeitura Municipal de Fortaleza, fato que contribuiu para o aperfeiçoamento e adequação das prestações de contas à Instrução Normativa.

A Lei Orçamentária Anual da Prefeitura Municipal de Fortaleza destina, em seus Orçamentos Fiscal e de Seguridade Social, o repasse público para a celebração de convênios. A Controladoria Geral do Município (2011) afirma que a execução descentralizada de projetos e programas de governo envolvendo transferências de recursos financeiros dos Orçamentos Fiscal e de Seguridade Social será firmada por meio de convênios.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (2012), o termo convênio assemelha-se ao termo contrato pela origem da palavra que significa ajuste ou acordo de partes, porém são dois instrumentos que podem e devem ser facilmente distintos. Ao que se refere aos participantes, no contrato existem os contratantes enquanto no convênio existem concedente e conveniente. Outro ponto a ser destacado é a necessidade de licitação, enquanto os convênios não precisam de processo licitatório, os contratos exigem licitação prévia. E a principal diferença trata-se do interesse das partes; no convênio, o interesse dos partícipes é comum na execução do objeto enquanto que no contrato a Administração quer a consumação do objeto e o particular deseja o pagamento pelo serviço prestado. “É da essência dos convênios o interesse comum dos partícipes na realização do objeto acordado” (TCU, 2012, p. 5).

Diante de todas as características mencionadas, a Controladoria Geral do Município de Fortaleza (2011, p. 7) define convênio como sendo:

O instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Município e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública Municipal, direta ou indireta e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando 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.

Segundo César e Monteiro (2008), no convênio, por se tratar de um objetivo comum, normalmente, um dos participantes se propõe a fazer a transferência de recursos financeiros, que serão gastos com o objeto pretendido, enquanto a outra parte é responsável pela execução literal do objeto. Por não visar o lucro, o convênio não gera benefícios econômicos para nenhum dos participantes – concedente e conveniente – e seus recursos são de origem vinculada, destinados a programas de interesse comum de ambas as partes.

Para o Tribunal de Contas da União (2012), o convênio pode ser dividido em quatro fases: a proposição, a celebração, a execução e a prestação de contas. Resumidamente, pode-se definir a proposição como sendo a apresentação de um projeto do conveniente à concedente; a celebração como sendo a formalização do convênio, a fase de assinatura do termo de convênio; a execução como sendo a fase onde os recursos financeiros serão utilizados pelo conveniente; e a prestação de contas, como o próprio nome já diz, a fase em

que o conveniente prestará contas de que forma todos os recursos foram gastos em favor do objeto conveniado.

## 2.2 Prestação de Contas: a relação com a *accountability* e sua significância

O termo fundamental em relação à prestação de contas é *accountability*, termo esse de origem inglesa, mas que ainda não possui tradução para o português. Medeiros e Pereira (2003, p. 62) afirmam que o conceito de *accountability* reúne “as ideias de ‘transparência’ na condução das ações, ‘prestação de contas’ quanto à utilização dos recursos públicos e ‘responsabilização’ dos gestores, tanto por ações quanto por omissões”.

A *accountability* não representa apenas o meio governamental, ela está também presente no âmbito privado. Conforme os estudos de Cruz e Ferreira (2008), a *accountability*, no trato com os recursos públicos, aumenta devido o papel relevante e fundamental desempenhado pela contabilidade na divulgação e evidenciação dos resultados.

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2002 *apud* TCU, 2012, p. 2), *accountability* representa

A obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e corporações públicas, de assumir responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades.

Segundo os estudos de Baracho (2000), *accountability* compreende uma noção de responsabilidade no gerenciamento dos recursos públicos, na prestação de contas e nas decisões de como esses recursos públicos são alocados em programas de favorecimentos sociais.

Conforme o Tribunal de Contas da União (2012), *accountability* tem significado de obrigação, enquanto a prestação de contas trata-se de um ato voluntário. Esses conceitos reforçam a ideia da ligação entre *accountability* com a prestação de contas, destacando os que prestam contas e os que exigem a prestação dessas contas.

A Constituição Federal prevê a prestação de contas em seu artigo 70, parágrafo único, quando estabelece que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos, ou pelos quais a União responda”.

A prestação de contas tornou-se fundamental para a transparência em relação aos gastos públicos para com a sociedade. Raupp e Pinho (2012) comprovam que a prestação de contas como uma obrigação de cumprir responsabilidades quanto à sociedade é imposta por quem tem o poder de Estado e que essa obrigação aumenta a confiança entre os governantes e governados.

A prestação de contas tem o objetivo de fiscalizar se os objetos acordados foram cumpridos. Pode ser também identificado como ferramenta de controle das contas públicas. Segundo o TCU (2012), a prestação de contas assume dois objetivos: verificar o regular cumprimento dos objetivos pelo representante e avaliar se os recursos foram alocados adequadamente diante da necessidade dos representados.

## 2.3 Os convênios municipais para creches: o caso de Fortaleza

A educação básica, que abrange o ensino infantil e fundamental, está prevista na Constituição Federal como dever dos Municípios. Para Sena (2004), é função própria do

Município a educação infantil, porém os demais entes da Federação estão obrigados a colaborar no que diz respeito à educação básica. O município não tem estrutura econômica para tamanha responsabilidade, então Estados e União devem prestar apoio técnico e financeiro para o cumprimento desse dever.

Essa obrigatoriedade legal para os municípios, também é encontrada na Lei de Diretrizes e Bases, em seu artigo 11, que fica estabelecido que ao Município compete o dever de oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, atendendo crianças de 0 a 6 anos de idade.

O município de Fortaleza conta com duas classificações de creches que atendem crianças na educação básica. As chamadas creches municipalizadas e as chamadas creches conveniadas. As creches municipalizadas são de compromisso exclusivo da Prefeitura Municipal de Fortaleza. São creches de prédios públicos, de posse do poder público, onde itens como profissionais, merenda escolar e equipamentos são de responsabilidade da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

De acordo com a Secretaria Municipal de Educação, o quantitativo das creches de poder do município no início do ano de 2013 eram de 98 creches. Esse número tem aumentado de acordo com a ampliação e construção de novas creches, prometidas pela atual gestão.

Em apoio a essas 98 creches municipalizadas, no mesmo período, Fortaleza contava com 46 creches que pertenciam a Associações sem fins lucrativos, mas que eram conveniadas ao município, ou seja, a responsabilização da estrutura física do prédio e dos profissionais é da Associação, que presta serviços educacionais à Prefeitura Municipal de Fortaleza e em contrapartida recebe recursos financeiros para tal finalidade.

Conforme registros internos da Secretaria Municipal de Educação (2014), os convênios para gerenciamento de creches surgiram no ano de 2005, no primeiro mandato da ex-prefeita Luizianne Lins. Esses convênios tinham o objetivo de atender à demanda de creches no município, ampliando o atendimento das crianças e auxiliar no cumprimento da legislação, na questão da educação primária.

Ano a ano, esses convênios firmados por Associações sem fins lucrativos e a Prefeitura Municipal de Fortaleza vem beneficiando mais crianças na faixa etária de 0 a 3 anos. Um comparativo da Secretaria Municipal de Educação (2014) mostra o aumento de 39 creches cadastradas em 2012 para 46, em 2013.

Esses tipos de convênios municipais são considerados despesas correntes, classificadas como transferências correntes e subclassificadas como subvenções sociais, visto que, pela definição da lei nº 4.320/64 visam à prestação de serviços de educação, assistência social e assistência médica. Tem características de contratos administrativos e não são registrados pelo sistema de convênios do governo, o SICONV, por não se tratarem de transferências voluntárias do governo federal, mas subvenções sociais para as Associações sem fins lucrativos.

Quanto às dotações orçamentárias, esses convênios tem recursos do Fundo Municipal de Educação de Fortaleza. Estão orçados nos Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, função Educação, subfunção Educação Infantil. São amparados pelo programa Desenvolvimento da Educação Infantil e a Ação a que se destinam os recursos é a Manutenção de Creches.

Os recursos financeiros que são repassados às Associações sem fins lucrativos pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, por meio da Secretaria Municipal de Educação através de

subvenções sociais, são calculados de acordo com o número de crianças atendidas, faixa etária e horário de atendimento.

A formalização deste tipo de convênio é feita mediante edital de chamamento público. O governo municipal torna público o interesse em firmar convênios com Associações sem fins lucrativos com o objetivo de gerenciar creches para a assistência na prestação de serviços na educação infantil

O instrumento convocatório, que possui uma única fase, porém com possibilidade de recurso, estabelece regras e critérios para se firmar convênios. Fatos como possuir prédio próprio, estar regularizado com os governos municipal, estadual e federal e possuir profissionais habilitados são alguns dos requisitos para ser considerado apto perante a Prefeitura Municipal de Fortaleza.

## **2.4 Análise de estudos anteriores**

Foram encontrados estudos anteriores sobre a temática abordada nessa pesquisa. Vários autores expressaram e analisaram de formas diferentes conceitos e situações envolvendo a prestação de contas. Abaixo, foram evidenciados alguns estudos semelhantes, destacando seus objetivos e conclusões.

O estudo de Platt Neto et al (2007) analisou a obrigatoriedade dos princípios da publicidade e transparência na divulgação das prestações de contas da Administração Pública brasileira. Observada a necessidade da implantação de avaliação da transparência das contas públicas, os autores concluíram que a transparência governamental é deficiente e deve ser melhorada. Quanto à publicidade, o aumento no uso da internet colabora com essa divulgação.

Soldi et al (2007) buscou conhecer o nível de transparência das organizações filantrópicas de São Paulo e evidenciar fatores que possam ajudar para uma prática transparente nessas organizações. Foi observado que há uma necessidade de prestação de contas junto à sociedade, visto que demonstram os recursos recebidos e como foram aplicados por estas organizações. Das organizações pesquisadas, menos de 5% são transparentes em relação à prestação de contas, elas são pouco frequentes em questão de apresentação e demonstração.

Pereira (2010) investigou quais fatores levam o Tribunal de Contas dos Municípios a rejeitar as prestações de contas dos gestores públicos das prefeituras do estado da Bahia. Para esse estudo, Pereira (2010) analisou 417 municípios do estado da Bahia durante os anos de 1996 a 2008. Ele identificou diversos fatores como: ano eleitoral, que, segundo o autor, mesmo que o Tribunal de Contas dos Municípios seja imparcial durante o processo de fiscalização, é nesse período que são detectados maiores irregularidades da gestão; o fator mudança de gestor que é apontado como o maior efeito da possibilidade de rejeição; e outro fator relevante que é o tamanho do município, quanto maior o município, a probabilidade de rejeição das prestações de contas diminui.

Peixe et al (2011) verificaram se eram regulares as prestações de contas de contratos e convênios firmados entre uma determinada Instituição Federal de Ensino Superior – no caso, uma Universidade Pública do estado do Paraná – e a Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão que foram apresentados à Unidade de Auditoria Interna da Instituição Federal de Ensino Superior. Os autores concluíram que a maioria das prestações de contas foi aprovada, porém foram aprovadas com ressalva, ressalvas essas que não foram consideradas importantes para uma possível reprovação.

Devido a um grande número de instituições não governamentais envolvidas em escândalos financeiros, Lima e Guimarães (2012) estudaram sobre como é feito o processo de prestação de contas das ONGs do Distrito Federal. Eles observaram que as Organizações Não Governamentais prestam contas regularmente, porém encontram dificuldades na elaboração da prestação de contas por falta de profissionais contábeis para a realização.

Raupp e Pinho (2012) investigaram a divulgação das prestações de contas nos portais eletrônicos das Assembleias dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal após a Lei nº 12.527 de 2011, a chamada Lei de Acesso à Informação, que obriga os entes públicos a publicarem, eletronicamente, suas prestações de contas. Verificaram que mais de 70% da amostra pesquisada apresentou baixa eficiência nas informações divulgadas na internet, visto que a utilização da internet pelo Legislativo para prestação de contas é quase que inexistente.

### **3. METODOLOGIA DA PESQUISA**

#### **3.1 Classificação da Pesquisa**

Quanto aos procedimentos, esta pesquisa possui três classificações: documental, bibliográfica e estudo de caso. Conforme Marconi e Lakatos (2003), esta pesquisa se caracteriza como documental visto que os documentos que servirão como informações para obtenção dos resultados são de fonte primária, ou seja, pertencem aos órgãos e entidades responsáveis.

Ainda, de acordo com Marconi e Lakatos (2003, p.183), a pesquisa é classificada como bibliográfica porque “abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo” e sua finalidade é conduzir o explorador a tudo que foi falado ou escrito sobre um assunto específico.

O trabalho também se caracteriza como estudo de caso, caracterizado e definido por GIL (2008, p. 57) como “o estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira a permitir seu conhecimento amplo e detalhado”.

Com relação aos objetivos, o estudo tem característica descritiva, pois tem “como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL, 2009, p. 42).

O trabalho é definido por Kauark et al (2010) como qualitativo já que não necessita do uso de procedimentos e métodos estatísticos pra sua realização e a interpretação do objeto estudado e a significação dos termos são essenciais para o processo da pesquisa.

#### **3.2 População da Pesquisa**

Para a definição da população da pesquisa, foram utilizados os controles internos da Célula de Prestação de Contas da Secretaria Municipal de Educação. Inicialmente foi reconhecido o número de convênios firmados em 2013, num total de 46 convênios. Foi considerada também a quantidade de processos recebidos para análise, totalizando 250 processos recebidos. A vigência desses convênios foi de 18 de março de 2013 a 10 de janeiro de 2014.

Os documentos referentes à extração de informações são de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação. O período analisado compreende o ano de 2013 e a realização dessa análise deu-se nos meses de julho e agosto do presente ano.

### 3.3 Informações da Pesquisa

Foram analisados os 46 convênios e avaliados se foram firmados de acordo com a legislação pertinente, a Instrução Normativa CGM Nº 02/2011. Foram verificados os prazos e requisitos para a celebração do convênio. Observaram-se ainda, os 250 processos recebidos pela Célula de Prestação de Contas no período estabelecido pela Instrução Normativa.

Para a verificação do nível de adequação da prestação de contas serão atribuídas duas classificações: satisfatória, para aquelas que cumpriram os prazos, requisitos e diligências da legislação e insatisfatórias, caso não haja esse cumprimento. Serão realizadas duas avaliações: uma geral, com todos os 250 processos, e uma avaliação por Secretaria Executiva Regional para melhor visualizar esse nível de adequação.

## 4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 4.1 Caracterização dos convênios

Essa sessão mostra a análise feita dos 46 convênios firmados em 2013 e evidencia, de forma comparativa, a adequação desses convênios à Instrução Normativa da Controladoria Geral do Município nº 02/2011.

A celebração do convênio foi precedida de chamamento público, como estabelecido na Instrução Normativa, chamamento público esse realizado no dia 06 de março de 2013 por meio do site eletrônico da Secretaria Municipal de Educação. Todas as Entidades interessadas exibiram seus projetos que foram posteriormente analisados de acordo com a necessidade do interesse público. Alguns dos requisitos para concorrer ao edital de chamamento público foram analisados e verificados sua concordância com a Instrução Normativa (Quadro 1).

Quadro 1: Pré-requisitos para concorrer ao chamamento público

1.	Ser Entidade sem fins lucrativos, de caráter comunitário e não vinculado a grupos econômicos.
2.	Comprovar possuir educadores e coordenadores habilitados.
3.	Possuir prédio próprio e com condições adequadas ao atendimento.
4.	Atestar regularidade jurídica e legal perante os governos municipal, estadual e federal.
5.	Estar com as prestações de contas dos convênios anteriores (se houver) aprovadas.

Fonte: Dados da Pesquisa, 2014.

As Entidades interessadas tiveram que apresentar todas as comprovações já citadas, incluindo Relatório de Atividades, Projeto Básico exigido pela Secretaria Municipal de Educação e cópia legível da documentação dos profissionais envolvidos no funcionamento da creche. Todos esses documentos foram entregues em envelopes lacrados no período de 07 de março a 12 de março de 2013.

Todas as Associações cadastradas apresentaram um plano de trabalho, conforme disposto na Instrução Normativa, mostrando interesse no firmamento do convênio com o governo municipal, visando garantir o bem estar social, caracterizando o modo de execução do objeto e evidenciando os benefícios sociais.

Uma Comissão Técnica denominada Comissão de Coordenação do Chamamento Público para Gerenciamento de Creches foi responsável pela análise de toda documentação apresentada e pelo julgamento de aptidão mediante os requisitos pré-estabelecidos em edital.

Verificados a regularidade das Associações perante os Órgãos e entidades Municipais, Estaduais e Federais e aprovados os planos de trabalho apresentados, a celebração do convênio foi uma das fases que obtiveram êxito por todos os Convenientes, originando assim a formalização do ato e surgindo o termo de convênio.

A divulgação das Entidades habilitadas ocorreu no dia 14 de março de 2013 e devido ao prazo de recursos previstos no edital, a divulgação das Associações selecionadas ocorreu no dia 18 de março de 2013, ambos por meio do site eletrônico da Secretaria Municipal de Educação.

Após análise da Comissão de Coordenação do Chamamento Público para Gerenciamento de Creches, foi verificado que das 50 Associações interessadas, apenas 46 atenderam satisfatoriamente a todas as condições pré-estabelecidas. Essas Entidades foram organizadas por Secretaria Executiva Regional, levando em consideração a localização das creches e a quantidade de crianças que seriam beneficiadas com o convênio (Quadro 2).

Quadro 2: Distribuição de convênio por Secretaria Executiva Regional.

Secretaria Executiva Regional	Convênios Firmados em 2013
I	04 Convênios
II	06 Convênios
III	10 Convênios
IV	07 Convênios
V	12 Convênios
VI	07 Convênios
Total	46 Convênios

Fonte: Dados da Pesquisa, 2014.

A assinatura e a formalização dos convênios ocorreram em evento solene nos dias 20 de março e 21 de março de 2013. A execução do convênio, como terceira fase, iniciou-se no dia 18 de março de 2013 e teve fim no dia 10 de janeiro de 2014, prazo de vigência estabelecido a todos os convênios. Durante este período, 46 creches atendiam 3.760 crianças de 0 a 3 anos no município de Fortaleza. Toda a fiscalização ocorreu por parte da Secretaria Municipal de Educação.

Os 46 convênios foram analisados e rigorosamente comparados com os critérios estabelecidos pela Instrução Normativa CGM nº 02/2011. Foi verificado que todos corresponderam satisfatoriamente aos critérios de prazos e divulgação previamente estabelecidos pela legislação. Observou-se ainda que as três primeiras fases foram concluídas com êxito por todos os Convenientes.

## 4.2 Associações Conveniadas *versus* Processos Recebidos

Cada um dos 46 convênios firmados pela Prefeitura Municipal de Fortaleza corresponde a uma creche conveniada. Observou-se que algumas Associações firmaram mais de um convênio, por possuírem mais de uma creche para atender a demanda local das crianças. Portanto, cada creche equivale a um convênio, independente do Ente conveniado. Esses 46 convênios ao fim da vigência, foram evidenciados em 250 processos de prestação de contas recebidos pela Célula de Prestação de Contas para análise.

Foi elaborado um *checklist* de acordo com a Instrução Normativa e com o Edital de Chamamento Público para verificar a análise da prestação de contas, a adequação dessas à legislação e os critérios que levam uma prestação de contas a ser aprovada e finalizada.

Em consonância com a Célula de Prestação de Contas da Secretaria Municipal de Educação, o *checklist* manifesta o que deve ser apresentado e como deve ser apresentado na prestação de contas. Critérios como regularidade das Associações conveniadas e dos

fornecedores das compras de manutenção, cumprimento das exigências pré-estabelecidas e confronto entre receitas e despesas foram avaliados durante a pesquisa (Quadro 3).

Quadro 3: *Checklist* dos critérios de apresentação dos documentos para aprovação e finalização das prestações de contas, de acordo com a Instrução Normativa CGM nº 02/2011.

a.	Extratos bancários com saldo inicial zero, que comprovem crédito do repasse, compensação de todos os cheques da despesa e saldo final.
b.	Notas fiscais de todos os fornecedores.
c.	Recibos padronizados pela Secretaria Municipal de Educação.
d.	Três orçamentos comprovando as pesquisas de preços efetuadas.
e.	Cópia dos cheques das despesas realizadas, nominais aos credores.
f.	Certidões negativas de débitos municipais, estaduais e federais do fornecedor.
g.	Devolução do saldo remanescente da conta bancária.

Fonte: Dados da Pesquisa, 2014.

Observou-se que o repasse das verbas financeiras do convênio foi efetuado bimestralmente a cada Ente Conveniado, totalizando assim seis parcelas para cada convênio. Esse repasse era feito de acordo com a apresentação da prestação de contas, da seguinte forma: era liberado o repasse da primeira parcela. Logo após a execução do objeto e a apresentação do primeiro processo de prestação de contas, era efetuada a liberação da segunda parcela. Somente após aprovada a prestação de contas da primeira parcela e apresentada a prestação de contas da segunda parcela é que era permitida a liberação da terceira parcela e assim sucessivamente. Esse fato contribuía para a aprovação e finalização maior de processos.

Para ser considerado finalizado, o processo de prestação de contas deve obedecer rigorosamente aos sete itens do *checklist*. Caso, apenas um dos itens não for obedecido, o processo não é finalizado. O *checklist* foi aplicado aos 250 processos de prestação de contas dos convênios de 2013. Após análise de todos os processos, verificou-se que 172 deles foram devidamente finalizados e aprovados pela Célula de Prestação de Contas da Secretaria Municipal de Educação. Após a análise do *checklist* apresentado, foi possível identificar o nível de adequação por Secretaria Executiva Regional. Os 78 processos restantes, até a data da pesquisa, ainda se encontravam em análise, portanto não estavam finalizados.

Quadro 4: Confronto entre processos apresentados e finalizados, por SER.

Secretaria Executiva Regional	Processos Apresentados	Processos Finalizados	Nível de Adequação - Porcentagem
I	22	16	73%
II	28	17	61%
III	56	39	70%
IV	31	21	68%
V	72	52	72%
VI	41	27	66%
<b>Total</b>	<b>250</b>	<b>172</b>	<b>68,80%</b>

Fonte: Dados da pesquisa, 2014.

O quadro 4 demonstra exatamente o que a pesquisa objetiva. Mostra o percentual de adequação à Instrução Normativa pelas prestações de contas. As variações percentuais de 61 a 73% apresentam índices satisfatórios para o estudo. No entanto, consoante à legislação, essas prestações de contas já deveriam estar 100% aprovadas e finalizadas, visto que um novo convênio já entrou em vigor.

Verificou-se que a Secretaria Executiva Regional I obteve maior nível de adequação, 73%, o que pode ser explicado pela quantidade menor de processos recebidos visto a variação menor de número de Associações pertencentes a esta Regional. Caso contrário a esse foi encontrado na Secretaria Executiva Regional II que, mesmo estando em penúltimo lugar no critério de número de Associações participantes, registrou menor índice de adequação.

Ficou constatado uma variação acima da média de 50% se observado o total de processos recebidos. O percentual de 68,8% reflete que mais da metade dos processos recebidos pela Célula de Prestação de Contas no período de 2013 estão adequadas à Instrução Normativa a que se refere o estudo.

Confrontando o resultado total com o resultado por Secretaria Executiva Regional, foi possível identificar que o nível de adequação, 68,8%, é maior que o encontrado na Secretaria Executiva Regional II, que registrou o menor índice, 61%.

Diante de todo o exposto, é possível identificar que o nível de adequação ou nível de aprovação das Prestações de Contas está acima de 50%. Esse fato é considerado aceitável, visto as dificuldades das Associações no processo de prestação de contas em si, principalmente no que se diz respeito às regularidades fiscais e tributárias.

O nível total encontrado demonstra que menos de 40% dos processos apresentados ainda sofrem pendências na Secretaria Municipal de Educação e precisam ser finalizados, dado o fato de que outro convênio já vigora. Vale ressaltar que as Associações que ainda possuem processos de prestação de contas não finalizados podem sofrer prejuízos caso precisem comprovar regularidade junto ao governo municipal.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Por questões econômicas, acordos firmados com o governo são um grande incentivo financeiro para Associações sem fins lucrativos que objetivam o bem estar comunitário. Convênios municipais originam recursos financeiros que permitem a realização de serviços públicos, sejam eles sociais ou educacionais. Os repasses públicos devem ser vistos de forma criteriosa, mas as prestações de contas devem assumir o papel principal.

O projeto de firmamento de convênios entre Associações sem fins lucrativos e a Prefeitura Municipal de Fortaleza tem dado resultados, visto que o número de crianças atendidas tem se tornado maior juntamente com as creches municipalizadas. É notável esse resultado satisfatório se for comparado o quantitativo de creches conveniadas em 2012, que eram 39 e passaram a ser 46 em 2013.

Nos anos de mudança de gestão, seja ela municipal, estadual ou federal, as contas públicas são alvo de polêmicas e questionamentos que chegam a interferir na esfera econômica da região. A prestação de contas é símbolo da transparência e eficiência da gestão pública e colabora para a fiscalização popular e melhoria na qualidade do serviço público.

Segundo Oro et al (2014) a transparência e prestação de contas incluem todos os setores, mas no caso das entidades sem fins lucrativos, há um compromisso maior de se reportar à sociedade a publicidade de suas ações.

Diante do exposto, o objetivo do presente trabalho foi devidamente alcançado, visto que buscou evidenciar o nível de adequação da prestação de contas apresentadas em 2013 pelas creches conveniadas consoante à Instrução Normativa da CGM e visualizou também a formação dos convênios firmados no mesmo período. Foi estudado todo o processo do convênio, desde o edital de chamamento público até a fase da prestação de contas ao ser analisado os processos finalizados e aprovados.

Vale destacar que os objetos de estudo da pesquisa, os convênios e as prestações de contas, foram avaliados e discutidos de acordo com a temática da pesquisa. Ao ser analisado os resultados por Secretaria Executiva Regional, ficou evidenciado que o nível de adequação maior foi daquele que apresentaram uma menor quantidade de prestações de contas.

Todas as seis Secretarias Executivas Regionais avaliadas apresentaram um aceitável nível de adequação, que se mostrou acima da média de 50%. Porém, por mais que considerado para a pesquisa um nível satisfatório, a legislação requer total aproveitamento e finalização dos processos recebidos.

Algo relevante levado em consideração para a melhoria da pesquisa foi de que a maioria dos processos não finalizados foram os processos das últimas parcelas pelo fato apresentado nos resultados de que algumas liberações de recursos dependiam da prestação de contas finalizada.

O interesse na aprovação das prestações de contas é recíproco entre as Associações sem fins lucrativos e Prefeitura Municipal de Fortaleza, porém é mais visível o interesse dos entes Conveniados com a conclusão desses processos, observado o fato de que a regularidade perante o governo municipal, inclusive nas prestações de contas é pré-requisito para firmar um novo convênio quando o último chega ao fim da vigência.

Conclusivamente, a falta de conhecimento das legislações específicas é considerada o motivo pelo qual o nível de adequação desejado não seja alcançado. O conhecimento técnico também é levado em consideração, visto que a maioria dos gestores das Associações ainda sentem dificuldades na prestação de contas.

Algumas dificuldades foram decisivas na pesquisa, em razão da impossibilidade ao acesso das prestações de contas não finalizadas, porém com base no *checklist* apresentado foi identificado que nem todas as prestações de contas apresentaram os requisitos exigidos pelo tal. Recomenda-se a mesma avaliação aos anos posteriores para que visualizado de perto, o nível de adequação possa alcançar sua excelência.

## 6. REFERÊNCIAS

BARACHO, M. A. P. A importância da gestão de contas públicas municipais sob as premissas da *governance* e *accountability*. **Revista Do Tribunal De Contas Do Estado De Minas Gerais**, Minas Gerais, v.34 n.º1, p.129 a 161, jan/mar 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.

\_\_\_\_\_. **Lei 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 08 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Prestação de contas de convênios: dever do gestor, direito da sociedade: **Módulo 1**: noções básicas sobre convênios / Tribunal de Contas da União. – Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2012.

CESAR, A. S.; MONTEIRO, V. L. **Recursos Públicos Federais Transferidos aos Municípios Sergipanos por meio de Convênio ou Contrato de Repasse**: providências indispensáveis à sua adequada gestão. 2008. 188 f. TCC (Especialista em auditoria Governamental e Contabilidade Pública) – Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe, Aracaju.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. S. F. Transparência na elaboração, execução e prestação de contas do orçamento municipal: um estudo em um município brasileiro. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, v.13, n.2, p.1, maio/ago, 2008.

FORTALEZA. Instrução Normativa nº 02, de 18 de agosto de 2011. Estabelece normas relativas às transferências de recursos do Município, mediante convênio, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Fortaleza, CE, 31 out. 2011.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

KAUARK, F. S.; MANHÃES, F. C.; MEDEIROS, C. H. **Metodologia da pesquisa: um guia prático**. Itabuna: Via Litterarum, 2010.

LIMA, M. B.; GUIMARÃES, K. M. S. Processo de prestação de contas de projetos firmados com as Ong's do DF por meio do governo federal, 2012, Goiás. **Anais...** Goiás, PNAG/UEG, 2012.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MEDEIROS, P. H.; PEREIRA, M. J. Controle social no Brasil: Confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação com a prática. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 34, n. 98, p 63-72, out/dez 2003.

ORO, I. M.; VICENTI, T.; SCARPIN, J. E. Balanço social no terceiro setor: análise do modelo ibase com relação à transparência e prestação de contas à sociedade. **ConTexto**, Porto Alegre, v. 14, n. 26, p. 76-89, 2014.

PEIXE, B. C. S.; TRIERWEILLER, A. C.; BORNIA, A. C.; ZACARIAS, F. L. B.; WEISE, A. D. Transparência nas prestações de contas em Instituição Federal de Ensino Superior e Fundação de Apoio – estudo de caso exploratório aplicado a contratos e convênios. **SEGET**, 2011.

PEREIRA, J. R. T. **Gestão e controle de recursos públicos**: um estudo sobre a rejeição de prestação de contas dos governos municipais do estado da Bahia. 2010. 112 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade Financeira) - Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal da Bahia, Salvador.

PREFEITURA DE FORTALEZA. **Prefeitura de Fortaleza amplia atendimento da Educação Infantil este ano**. Disponível em <<http://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/destaque/prefeitura-de-fortaleza-amplia-atendimento-da-educacao-infantil-este-ano>>. Acesso em: 08 out. 2014.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. **Prestação de Contas nos Portais Eletrônicos de Assembleias Legislativas**: um Estudo Após a Lei de Acesso a Informações Públicas. In: Encontro de Administração Pública e Governo, 2012, Salvador.

SENA, P. D. **O município e a responsabilidade pela educação infantil na constituição, na LDB e no PNE**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema11/pdf/210643.pdf>>. Acesso em 08 out. 2014.

SOLDI, A. R.; HATZ, C. R.; SANTOS, G. R.; SILVA, M. M. Transparência no terceiro setor: um estudo sobre as organizações filantrópicas. **Jovens Pesquisadores**, São Paulo, vol. 4, n. 1 (6), jan/jun 2007.