

Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)
Bacharelado em Ciências Contábeis

Fabiane Alves de Oliveira

FUNDO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL:
Habilitação, execução financeira e prestação de contas

Brasília, DF
2013

Professor Doutor Ivan Marques de Toledo Camargo
Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Mauro Luiz Rabelo
Decano de Ensino de Graduação

Professor Doutor Jaime Martins de Santana
Decano de Pesquisa e Pós-graduação

Professor Doutor Tomás de Aquino Guimarães
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Professor Mestre Wagner Rodrigues dos Santos
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professor Doutor Cesar Tiburcio
Coordenador Geral do Programa Multiinstitucional e Inter-regional de
Pós-graduação em Ciências Contábeis da UnB, UFPB e UFRN

Professora Mestre Rosane Maria Pio da Silva
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - diurno

Professor Doutor, Bruno Vinícius Ramos Fernandes
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - noturno

Fabiane Alves de Oliveira

FUNDO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL:
Habilitação, execução financeira e prestação de contas

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador:
Prof. Mestre, Abimael de Jesus Barros Costa

Linha de pesquisa: Impactos da Contabilidade Sociedade

Área:
Contabilidade, finanças e orçamento públicos

Brasília, DF
2013

Alves, Fabiane

Fundo de Assistência Social do Distrito Federal: habilitação, execução financeira e prestação de contas / Fabiane Alves de Oliveira -- Brasília, 2012.

Quant. p.

Orientador (a): Prof. Mestre, Abimael de Jesus Barros Costa

Trabalho de Conclusão de curso (Artigo - Graduação) – Universidade de Brasília, 2º semestre de 2012.

Bibliografia.

1. Execução financeira 2. Prestação de contas 3. Recursos públicos 4. Entidades sem fins lucrativos I. Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília. II. Título.

Fabiane Alves de Oliveira

**FUNDO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL:
Habilitação, execução financeira e prestação de contas**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) defendido e aprovado no Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis, aprovado pela seguinte comissão examinadora:

Prof. Mestre, Abimael de Jesus Barros Costa
Orientador
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade Brasília (UnB)

Prof. Mestre, Lucas Oliveira Gomes Ferreira
Examinador
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade Brasília (UnB)

Brasília (DF), 01 de março de 2013.

A DEUS.

A Carmelita, pelo amor, carinho
e dedicação diária na minha vida.

Ao Alessandro, pelo apoio, carinho
e atenção.

Ao mestre, professor e orientador Abimael,
pela atenção, contribuição e conhecimento.

FUNDO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL:

Habilitação, execução financeira e prestação de contas.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar se os recursos repassados por meio do Fundo de Assistência Social (FAS-DF) as entidades sem fins lucrativos foram executados de acordo com os objetivos propostos no plano de trabalho. O artigo teve como escopo evidenciar quais são os gargalos encontrados desde a fase de habilitação até a prestação de contas no período de 2009 a 2012. Os instrumentos metodológicos utilizados foram a análise de conteúdo e a análise descritiva nas fases de habilitação, execução financeira e prestação de contas. Os dados demonstraram que os gargalos encontrados, relativos aos recursos disponibilizados, evidenciaram-se nas áreas técnicas e financeiras. Os resultados obtidos verificaram que as entidades possuem problemas referentes a realização de gastos indevidos, falta de plano de aplicação dos recursos públicos e controle inadequado dos gastos realizados.

Palavras-chaves: recursos públicos; gargalos; entidades sem fins lucrativos; FAS-DF

1 INTRODUÇÃO

A partir da Constituição Federal de 1988 (CF-88) foi verificada uma forte mudança no paradigma das políticas sociais no Brasil, que passaram a ser estruturadas sob o patamar de políticas públicas de caráter continuado e permanente. O artigo 5º da CF/88 tem como principal disposição o princípio da isonomia, segundo o qual todos são iguais perante a lei. Não significa que todas as pessoas terão tratamento igual pelas leis brasileiras, mas que terão tratamento diferenciado na medida de suas diferenças. Segundo Zambitte (2005), “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, ou seja, àquelas pessoas que não possuem condições de manutenção própria”.

Dessa forma, em respeito às prerrogativas legais, juntamente com os princípios democráticos que zelam pela participação, pela transparência, pela descentralização político-administrativa e pelo controle social, os fundos de assistência social são responsáveis pela gestão financeira utilizando critérios de partilha de todos os recursos neles alocados, os quais são aprovados pelos respectivos conselhos de assistência social. (PNAS/2004, pg. 49)

A assistência social é um dever do estado e um direito humano fundamental, cujo exercício é uma faculdade daqueles que dela necessitarem, em virtude das desigualdades sociais a que população esta sujeita ao longo da vida. Para tentar diminuir essas desigualdades sociais o terceiro setor possui um importante papel na área de assistência social.

Dentro desse contexto a Secretaria de Desenvolvimento e Transferência de Renda (SEDEST) por meio do Fundo de Assistência Social do Distrito Federal (FAS-DF), busca atingir as metas e os objetivos da política social através de programas, projetos e atividades ligadas à assistencial social no DF.

Consoante a isso, o problema de pesquisa gravita em: quais são os gargalos encontrados desde a fase de habilitação até a prestação de contas dos recursos do FAS-DF?

Os serviços prestados pelas entidades geram custos, que em parte são cobertos com recursos públicos. Desse modo, evidencia-se a relevância do presente estudo, no qual visa analisar como são realizados os repasses de recursos públicos as entidades de assistência social conveniadas com o governo distrital, se estão sendo executados de acordo com os

objetivos propostos e em consonância com as leis que regulam os programas destinados a assistência social e posterior prestação de contas dos respectivos recursos utilizados.

Em face da importância crescente do terceiro setor na área de assistência social, o objetivo geral do presente estudo é analisar se os recursos repassados as entidades sem fins lucrativos foram executados de acordo com os objetivos propostos no plano de trabalho. A fim de orientar o desenvolvimento do estudo os objetivos específicos buscam elencar as principais metas propostas nos planos de trabalhos das entidades sem fins lucrativos, mapear o processo de execução financeira e analisar as prestações de contas dos recursos repassados.

Essa pesquisa está sustentada em conceitos ligados a teoria da agência com foco na *accountability* e a definição do fundo de assistência social, nos quais servirão de base teórica para o trabalho. Em seguida, é apresentada a metodologia utilizada no trabalho, que descreve os passos utilizados na coleta dos dados. O estudo apresenta ainda a análise dos dados e, por fim, as considerações finais a respeito do trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nessa parte do trabalho buscou-se evidenciar as características e funções do FAS-DF no item 2.1 e no item 2.2 evidenciar as principais formas da *accountability* na execução das atividades na área pública.

2.1 Fundo de Assistência Social

A assistência social é um direito de todos os cidadãos e dever do Estado, assim é necessário a formulação de políticas públicas voltadas a seguridade a fim de promover os mínimos existenciais a sociedade.

No Distrito Federal (DF), as políticas de assistência social estão voltadas para o enfrentamento dos problemas resultantes das desigualdades sociais, da concentração de renda e do empobrecimento da população, de modo que as atividades desenvolvidas visem garantir os direitos de cidadania e a inclusão e promoção sociais das famílias em situações de vulnerabilidade e riscos sociais no âmbito do Distrito Federal, de acordo com a Lei nº 4.176, de 26 de julho de 2008, que dispõe sobre a política de assistência social do DF.

Dentro desse contexto, os fundos de assistência social buscam executar as atividades essenciais a sociedade em geral por meio das entidades sem fins lucrativos. De acordo com o art. 3º da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos.

Por meio da Lei Complementar nº 8, de 19 de dezembro de 1995, foi instituído o Fundo de Assistência Social do Distrito Federal (FAS-DF), que tem como objetivo prover recursos e meios capazes de viabilizar de forma ágil, sistemática e continuada, o financiamento de benefícios e executar os serviços destinados a assistência social vinculados a ações e programas relevantes que estão previstos na LOAS. Além disso, o FAS-DF deve prover a captação de receitas vinculadas à realização das ações relevantes da assistência social.

A análise do planejamento das ações e o acompanhamento da execução financeira do FAS-DF tornam-se importante na medida em que visa demonstrar se as ações desenvolvidas estão em consonância com as políticas sociais e de acordo com as leis e decretos que regulamentam as respectivas áreas de assistência social.

Diante dessa conjuntura, a ideia de responsabilidade social é crescente no contexto de um estado que busca diminuir as desigualdades sociais. Em vista disso, o estado conta com a

participação da sociedade, que pode ser percebida na cooperação das entidades de assistência social, que tendo a ajuda financeira governamental, participa no cumprimento do bem estar social, seja na proteção à família, à moradia, à infância e à velhice ou a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência. Portanto, as entidades sem fins lucrativos procuram através de suas atividades e serviços prestados atingir as metas sociais almejadas pelo estado.

2.2 Teoria de Agência com foco na *accountability*

O papel do controle é fundamental no setor público, pois é o arcabouço necessário para a avaliação dos atos e ações praticados pelos agentes públicos e viabiliza uma maior transparência dos atos públicos a sociedade. De acordo com a Resolução CFC nº 1.135/08, o controle interno deve ser exercido em todos os níveis da entidade do setor público. Segundo Ribeiro Filho, Lopes e Pederneiras (2009), o controle interno é de responsabilidade de todos [...].

O governo é o principal agente da economia moderna, que por meio de seus agentes públicos é responsável pelo funcionamento das instituições e pelo centro das decisões das políticas públicas em consonância com os princípios da administração pública.

Diante do exposto, a teoria da agência foca os contratos entre proprietários (principal) e os gestores (agente), e considera sistemas de controle externo e interno à organização como balizadores da ação gerencial. Assim, a *accountability* se torna uma variável importante na execução das atividades do controle externo e interno.

Jensen e Meckling (1976) apresentaram, pela primeira vez, estudos sobre a teoria de agência, ao citarem que problemas de agência decorrem de conflitos de interesses entre os indivíduos, quer ela ocorra ou não em situações de hierarquia entre o principal e o agente.

Para Lunardi (2008), a teoria de agência apresenta a seguinte característica: proprietários e administradores têm interesses diferentes. Governança é um conjunto de práticas pelas quais o conselho de administração garante o controle dos atos dos gestores, face aos interesses dos acionistas; e o papel do conselho de administração tem ênfase em ações de controle e rigor na transparência e na prestação de contas por parte dos gestores (*accountability*).

Nesse sentido, o conceito de *accountability* deve está centrado no problema da gestão e eficiência das políticas públicas, além de proporcionar uma maior transparência e responsabilização dos atos praticados pelos agentes públicos.

Dentro dos preceitos da gestão dos fundos de assistência social, a teoria de agência é uma ferramenta essencial para a análise dos resultados gerados pelos serviços e atividades executados no âmbito da assistência social, de forma que a *accountability* avalia se os atos dos agentes públicos e os serviços executados pelas entidades sem fins lucrativos estão em conformidade com as metas e ações estabelecidas.

Deve-se levar em consideração a relevância da instituição dos fundos de assistência social, pois devem estar ligadas diretamente com as diretrizes da assistência social, de maneira que não podem ser desvirtuadas de suas finalidades básicas.

Segundo Carvalho (2006, p.32),

As unidades governamentais devem estabelecer e manter os fundos determinados por lei e apenas os necessários para sua administração, estabelecendo um número mínimo de fundos consistentes com essas exigências legais e operacionais, uma vez que fundos desnecessários resultam em inflexibilidade, complexidade excessiva, e ineficiência na administração financeira.

A par das considerações relatadas, a gestão dos fundos de assistência social deve ter um conjunto de procedimentos diversos que contribuam para que as instituições públicas alcancem seus objetivos ou impeçam que os mesmos sejam desviados.

O próximo tópico explicitou as ferramentas utilizadas para a execução da pesquisa e descreverá como foram divididas as análises realizadas para alcançarem os objetivos propostos no presente estudo.

3 PROCEDER METODOLÓGICO

A pesquisa é uma ferramenta fundamental para que um trabalho alcance o sucesso desejado. Tendo isso em vista, a pesquisa se caracteriza como a forma de buscar soluções a um determinado problema que se espera conhecer um resultado (Lakatos e Marconi, 2010).

Esse estudo se caracteriza, na obtenção dos objetivos, como pesquisa exploratória. Neste sentido, a pesquisa exploratória tem por objetivo a caracterização inicial do problema, sua classificação e sua definição (FIGUEIREDO, 2011).

O trabalho será dividido em três etapas: (1) análise do edital de chamamento público; (2) a execução financeira; e (3) a prestação de contas. Os procedimentos adotados serão análise de conteúdo na primeira etapa e a análise descritiva na segunda e terceira etapa. A população analisada está compreendida no período de 2009 a 2012, tendo em vista que somente no referido período possuem convênios totalmente concluídos (fase de habilitação, execução financeira e prestação de contas), necessários para a execução dos procedimentos adotados e alcance do objetivo almejado.

Na primeira etapa pretende-se analisar quais são os requisitos necessários para que uma entidade sem fins lucrativos seja selecionada para a celebração de convênio com a SEDEST. O procedimento utilizado será análise de conteúdo que segundo Bardin (1995, p.31) “é um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. A análise de conteúdo será realizada por meio da categorização a partir da observação do edital de chamamento para celebração de convênio – Edital nº 32/2008 (Sedest), sendo as categorias: objeto, recursos financeiros, propostas e documentação. Neste caso, a categorização de acordo com Bardin (1995, p.117), “é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos”.

A segunda etapa busca analisar a execução financeira do FAS-DF no período de 2009 a 2012. Para essa análise foi utilizado o método da análise descritiva. Segundo Fonseca e Martins (1996 p.101), “a análise descritiva constitui num conjunto de técnicas que objetivam descrever, analisar e interpretar os dados numéricos de uma população ou amostra”. A obtenção da amostra referente aos processos financeiros dos convênios analisados no período mencionado será por meio da amostra intencional, que segundo Fonseca e Martins (1996 p.183), “o investigador se dirige intencionalmente a grupos de elementos dos quais deseja saber a opinião”.

Foram selecionadas amostras com os processos financeiros das entidades sem fins lucrativos do período de 2009 a 2012, com a finalidade de averiguar se a execução financeira

esta de acordo com o plano de trabalho e se a entidade realizou todas as prerrogativas necessárias para receber os devidos recursos públicos.

Na última etapa foram analisadas as prestações de contas das entidades, por meio dos resultados encontrados na amostra intencional e no método de análise descritiva da etapa anterior, e quantas entidades estão regulares e irregulares e quais são os principais gargalos encontrados que contribuíram para resultado constatado.

4 RESULTADOS, ANÁLISES E DISCUSSÃO

Nessa fase foram evidenciadas as formas de elaboração e execução das etapas a serem desenvolvidas durante a execução dos serviços prestados pelas entidades sem fins lucrativos desde sua habilitação no processo seletivo até a prestação de contas dos recursos utilizados para alcance dos objetivos almejados.

4.1 Edital de chamamento

O edital de chamamento tem por objetivo a seleção de entidades e organizações de direito privado sem fins lucrativos, qualificadas como de assistência social, que estão interessadas em realizar por meio da celebração de convênio as atividades e serviços destinados ao assistencialismo.

A primeira etapa do estudo tem como base a análise do edital de chamamento por meio da análise de conteúdo, no qual foi selecionado o edital de chamamento nº 32/2008 para celebração de convênio com a SEDEST. Ao verificar o referido edital foram apurados os principais requisitos necessários para as empresas sem fins lucrativos possam estabelecer parceria com o ente público.

Consoante ao exposto, o edital de chamamento foi classificado conforme os procedimentos de categorização que foram divididos em subcategorias. As subcategorias são: objeto, recursos financeiros, propostas e documentação.

A Tabela 1 demonstra os itens do edital e os principais subitens necessários para que as entidades possam participar do processo de seletivo para prestação de serviços na modalidade de convênio.

Tabela 1 – Análise das características do edital de chamamento

ITENS	SUBITENS DE ANÁLISE
Objeto	1- Seleção de entidades e organizações sem fins lucrativos
	2- Qualificadas como de assistência social
	3- Modalidade convênio
Recursos Financeiros	1- Repasse de recursos financeiros
	2- Cronograma de Desembolso Financeiro
	3- Estão relacionados diretamente com a execução do serviço
Propostas	1- Serem apresentadas de forma individualizada
	2- Possuir os custos mensais e anuais estimados
	3- Observâncias aos padrões de qualidade e regras
Documentação	1- Plano de Trabalho
	2- Certidões
	3- Inscrição no Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS

Fonte: Elaborado pela autora

Conforme a Tabela 1 é possível constatar que os itens são prerrogativas necessárias para que uma entidade possa ser habilitada a prestar serviços na área de assistência social dentro da Sedest. O item objeto descreve os requisitos necessários às entidades para que

estejam aptas a entrarem no processo seletivo, dentre esses requisitos estão a seleção de entidades e organizações sem fins lucrativos, pois as entidades interessadas não podem objetivar lucro; a qualificação em assistência social, tendo em vista que as entidades devem possuir cadastro no CNAS; e a modalidade convênio, pois esta modalidade é a ofertada no edital.

O item recursos financeiros detalha as formas de repasse e desembolso financeiro, esse detalhamento se refere: ao repasse de recursos financeiros, que consiste na efetiva entrega dos recursos as entidades; ao cronograma de desembolso financeiro, que determina os períodos que serão feitos os repasses dos recursos; e estão relacionados diretamente com a execução do serviço, pois a utilização dos recursos deverá ser executada conforme o plano de trabalho.

As propostas deverão ser apresentadas de forma individualizada, pois cada entidade deverá elaborar suas propostas financeiras; possuir custos mensais e anuais estimados, tendo em vista que as entidades devem planejar os custos envolvidos na execução dos serviços; e observância aos padrões de qualidade e regras, pois os serviços deverão ser prestados com eficiência e qualidade a sociedade.

O ultimo item busca especificar a documentação indispensável às entidades para a realização de convênio com a Sedest. Dentre as documentações estão o plano de trabalho, que detalha todas as prerrogativas relacionadas a execução do serviço; as certidões, que demonstram a regularidade das entidades frente aos tributos públicos; e a inscrição no CNAS, pois as entidades devem ser identificadas como de assistência social.

A análise dos itens permite demonstrar de outro modo as informações obtidas nos documentos analisados a fim de facilitar o acesso e compreensão de terceiros ou usuários da informação.

4.2 Execução financeira

As ações e serviços da assistência social devem ser realizados mediante planejamento, executando e prestando contas das receitas e gastos realizados. Com isso, as despesas devem ser efetuadas segundo as exigências legais requeridas como quaisquer outras despesas da administração pública.

A fixação ou programação da despesa é efetuada pela Diretoria de Planejamento e Orçamento (DIPLAN/SEDEST), que é o setor responsável pela informação orçamentária e financeira dos recursos a serem repassados as entidades, em quais programas de trabalho e o elemento da despesa.

Após, os autos são enviados a Diretoria de Contratos e Convênios (DICC/SEDEST) para que os convênios sejam formalizados, nesse momento são abertos processos financeiros e de prestação de contas. Somente depois dessa etapa, é concluída a fase de fixação e planejamento. A partir dessa fase cada entidade consta de três processos, um técnico com o empenho e os dados formais dos autos, um financeiro no qual será efetuado a execução financeira, liquidação e pagamento e um de prestação de contas.

O processo financeiro é enviado da DICC a Gerência Financeira do FAS-DF mensalmente para que seja efetuada a liquidação e pagamento a entidade.

A Tabela 2 demonstra as ações constantes nos programas de trabalho desenvolvidos pelas entidades, o número de entidades que estão em determinada ação (frequência), o volume total dos recursos recebidos, o montante realmente executado e os valores devolvidos aos cofres públicos.

Tabela 2 – Análise da execução financeira (período de 2009 a 2012)

AÇÃO	FREQUÊNCIA	RECEBIDOS	EXECUTADOS	DEVOLVIDOS
Crianças e Adolescentes de 0 a 17 anos	2	275.329,33	272.328,28	3.001,05
Serviço de Convivência para Idosos	3	973.210,58	943.457,14	29.753,44
Crianças e Adolescentes de 0 a 14 anos	2	465.917,03	448.234,01	17.683,02
Atendimento de Pessoas com Deficiência	2	372.454,52	370.698,76	1.775,76
Serviços de Convivência a Crianças	1	229.667,37	159.707,28	69.960,09
TOTAIS	10	2.316.598,83	2.194.425,47	122.173,36

Fonte: Elaborada pela autora baseado nos dados financeiros do FAS-DF

Conforme a Tabela 2 acima pode-se observar que cada entidade presta serviços de acordo com as ações desenvolvidas pela SEDEST. Os planos executados pelas entidades de assistência social tem por base serviços socioassistenciais a crianças e adolescentes de 0 a 17 anos e 0 a 14 anos; idosos em situação de vulnerabilidade social; atendimento a crianças; e pessoas com deficiências físicas. Essas ações tem como foco o fortalecimento de convivência familiar e comunitária e contribui para a permanência das crianças e jovens nas escolas, assim como a contribuição para um desenvolvimento saudável.

Os recursos recebidos pelas entidades são repassados por meio de convênio da seguinte forma: (1) as entidades recebem os recursos mensalmente com base em valor fixo per capita de atendimentos; (2) os recursos são repassados conforme cronograma de desembolso, mediante apresentação de certidões negativas de débitos de tributos; e (3) os recursos, enquanto não utilizados serão obrigatoriamente aplicados em caderneta de poupança, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês e/ou fundo de aplicação financeira de curto prazo, quando sua utilização estiver prevista para prazos maiores.

Em relação a devolução de recursos, as entidades assim o farão nos seguintes casos: (1) quando não executados o objeto do plano de aplicação; (2) quando não apresentada a prestação de contas, parcial e final, no prazo pactuado; e (3) quando os recursos forem aplicados em finalidade diversa da estabelecida no convênio.

Diante do exposto, a tabela visa demonstrar o total de recursos repassados em confronto com o total executado e devolvido de modo que possa auxiliar na tomada de decisão, maximizando assim os resultados esperados (benefícios à sociedade).

4.3 Prestação de contas

De acordo com a CF-88, prestar contas à sociedade é um dever de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos.

As normas que regulam as prestações de contas no governo distrital é o Decreto nº 19.730 de 28 de outubro de 1998, e a Instrução Normativa da Corregedoria Geral do Distrito Federal nº 01, de 22 de dezembro de 2005. Conforme esses regulamentos, as entidades que receberem recursos públicos ficarão sujeitos à prestação de contas sobre a aplicação dos referidos recursos recebidos.

As entidades que mantêm convênios com a Sedest por meio do FAS-DF, devem obrigatoriamente prestar contas à Gerência de Prestação de Contas – (GEPC/SEDEST) dos recursos públicos recebidos.

A prestação de contas é efetuada trimestralmente e anualmente sobre a aplicação integral dos recursos recebidos, a qual será constituída por relatório de cumprimento do objeto devendo possuir as seguintes peças: (I) plano de trabalho; (II) termo de convênio; (III)

relatório da execução financeira; (IV) demonstrativo da execução da receita e despesa; (V) relação de pagamentos; (VI) relação dos bens adquiridos, produzidos ou construídos com os recursos; (VII) notas fiscais, recibos e outros documentos que atestem compras e serviços adquiridos; e (VIII) extrato da conta bancária específica.

Diante do exposto, a prestação de contas final será apresentada à GEPC no prazo de até sessenta dias contados do término da vigência do convênio. Em seguida os autos são enviados à Diretoria de Gestão de Fundos (DIFAS/SEDEST) para a contabilização da análise da prestação de contas nas contas de controle do sistema de contabilidade do governo distrital.

O ordenador de Despesa, que na Sedest cabe ao Subsecretário de Administração Geral, manifestará com base em parecer opinativo da GEPC sobre a regularidade, ou não, da prestação de contas final.

Caso a prestação de contas final seja aprovada, será efetuada a baixa contábil pela DIFAS, em seguida os autos são enviados à GEPC para conhecimento e arquivamento, e se for julgada irregular, será aberto prazo para que a entidade apresente defesa, e caso for comprovado prejuízo ao erário, ocorrerá abertura de tomada de contas especial, sendo esses atos devidamente registrados no sistema de contabilidade.

O Quadro 1 demonstra os principais gargalos encontrados na etapa prestação de contas das entidades analisadas, dividindo-se em ação, número de processos em cada ação (frequência) e os gargalos técnicos e gargalos financeiros.

Quadro 1 – Gargalos Técnicos e Financeiros

AÇÃO	FREQUÊNCIA	GARGALOS TÉCNICOS	GARGALOS FINANCEIROS
Crianças e Adolescentes de 0 a 17 anos	2	1- falta de plano de aplicação dos recursos 2- falta relação nominativa de pagamentos 3- relatórios físico-financeiros com valores incorretos	1- gastos indevidos com 1/3 de férias 2- despesas executadas fora do plano de trabalho 3- despesas mensais acima do valor pactuado no plano de trabalho
Serviço de Convivência para Idosos	3	1- ausência de relatórios de execução de receita e despesa 2- falta de plano de aplicação dos recursos 3- ausência de atesto do executor nas notas fiscais	1- notas fiscais com data de validade vencida 2- despesas executadas fora do plano de trabalho 3- despesas mensais acima do valor pactuado no plano de trabalho
Crianças e Adolescentes de 0 a 14 anos	2	1- ausência de atesto do executor nas notas fiscais 2- falta de plano de aplicação dos recursos	1- despesas executadas fora do plano de trabalho 2- despesas mensais acima do valor pactuado no plano de trabalho
Atendimento de Pessoas com Deficiência	2	1- ausência de atesto do executor nos demonstrativos 2- falta de plano de aplicação dos recursos	1- despesas executadas fora do plano de trabalho 2- despesas mensais acima do valor pactuado no plano de trabalho
Serviços de Convivência a Crianças	1	1- relatórios de execução de receita e despesa incorretos 2- falta relação nominativa de pagamentos	1- despesas executadas fora do plano de trabalho 2- recursos devolvidos a menor aos cofres públicos

Fonte: Elaborado pela autora

Pode-se constatar através da tabela acima, que os gargalos encontrados tanto técnicos como financeiros das entidades são efetivamente os mesmos. Diante dessa situação, nota-se que os gargalos são crônicos, pois independente da entidade ou da fase da prestação de contas eles acontecem.

Os gargalos financeiros que possuem mais incidência são: (I) as despesas executadas fora do plano de trabalho, que consiste em despesas que não foram previstas no plano de trabalho e que por esse motivo não podem ter os recursos públicos aplicados para esse fim; e (II) as despesas mensais acima do valor pactuado no plano de trabalho, que nesse caso são despesas em valor maior do que aquele constante no cronograma de desembolso financeiro previsto no plano de trabalho.

No caso dos gargalos técnicos os que possuem mais incidência são: (I) a falta de plano de aplicação dos recursos, que baseia-se na aplicação dos recursos em conta bancária enquanto não forem utilizados; (II) falta de relação nominativa de pagamentos, que consiste em um demonstrativo no qual detalha aonde foram realizadas as despesas; e (III) ausência de atesto do executor nas notas fiscais, que conforme a legislação o executor do convênio deve atestar a boa e regular aplicação do recursos.

Nessa etapa de prestação de contas, foi possível identificar por meio dos resultados encontrados que as entidades possuem vícios desde a execução financeira, pois não executa de forma correta os recursos financeiros e nem em conformidade com o plano de trabalho; e possuem erros técnicos em relação ao acompanhamento dos gastos, tendo em vista que não apresentam plano de aplicação dos recursos e nem relatórios financeiros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou evidenciar os principais gargalos encontrados nas fases de habilitação, execução financeira e prestação de contas dos repasses de recursos públicos as entidades sem fins lucrativos. Para isso, foi realizado o mapeamento das referidas fases elencando os principais requisitos necessários para alcançar os objetivos constantes no plano de trabalho. Ademais, as entidades escolhidas para serem analisadas foram as que possuíam suas fases de habilitação, execução financeira e prestação de contas concluídas no período de 2009 a 2012.

Os resultados alcançados demonstraram que as entidades possuem gargalos técnicos e financeiros, tendo em vista que os problemas encontrados estão norteados em gastos realizados indevidamente, falta de plano de aplicação dos recursos repassados, relatórios físico-financeiros incorretos e falta de acompanhamento dos gastos. Assim, com base na teoria da agência deve haver um maior controle do proprietário (governo) sobre as atividades executadas pelos agentes (gestores e entidades sem fins lucrativos) em relação a elaboração do plano de trabalho e execução dos recursos repassados.

Em relação aos objetivos específicos, foi possível demonstrar os principais gargalos encontrados na execução dos recursos públicos, por meio da prestação dos serviços pelas entidades privadas.

Levanta-se a discussão para que o ente público forneça cursos, palestras, treinamentos de capacitação para entidades de modo a melhorar a prestação de contas das atividades executadas com o objetivo de otimizar os serviços prestados, tendo em vista que o público alvo é a sociedade.

A presente pesquisa demonstrou que as entidades não estão cumprindo as prerrogativas existentes no plano de trabalho de forma correta e não possuem um acompanhamento dos gastos realizados na prestação de serviços de forma eficiente.

Dessa forma, recomenda-se um aprofundamento do estudo para analisar com mais clareza quais são os impactos causados por esses gargalos na prestação dos serviços objeto dos convênios pactuados com o ente público.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 70 ed. Lisboa: Lda 1995.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. 18. Ed. São Paulo: Rideel, 2012.

BRASIL. Decreto nº 18.366, de 26 de junho de 1997. Regulamenta o Fundo de Assistência Social do Distrito Federal FAS/DF, criado pela lei complementar nº 09, de 19 de dezembro de 1995. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Distrito Federal, 27 de junho de 1997.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasil, 8 de dezembro de 1998.

CARRION, Rosinha Machado. **Organizações privadas sem fins lucrativos** - a participação do mercado no terceiro setor. **Tempo Social**; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 12(2): 237-255 novembro de 2000.

CARVALHO, Antonio Leornado de Azevedo. **O sistema de contabilização por fundos** - a experiência atual da gestão dos estados e cidades norte-americanos. 2006. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília – UnB, Brasília.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Resolução CFC nº 1.135/08: Norma Brasileira de Contabilidade NBC T 16.8 – Controle Interno, de 25 de novembro de 2008.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 19.730, de 28 de outubro de 1998. Dispõe sobre concessão e prestação de contas de subvenções sociais e de auxílio para investimentos de entidades com personalidade jurídica de direito privado e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Distrito Federal, 29 de outubro de 1998.

DISTRITO FEDERAL. Edital de chamamento n° 32/2008. Para celebração de convênio com a Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda. Disponível em:< <http://www.sedest.df.gov.br> >. Acesso em: 1 outubro de 2012.

DISTRITO FEDERAL. Instrução Normativa n° 01, de 22 de dezembro de 2005. Disciplina a celebração, o emprego de recursos e a correspondente prestação de contas de convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres, pelos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal. Disponível em: < www.stc.df.gov.br >. Acesso em: 18 de outubro de 2012.

DISTRITO FEDERAL. Lei n° 4.176, de 16 de julho de 2008. Dispõe sobre a política de assistência social do Distrito Federal, institui o Sistema Único de Assistência Social no Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Distrito Federal, 17 de julho de 2008.

DISTRITO FEDERAL. Lei n° 8, de 19 de dezembro de 1995. Institui o Fundo de Assistência Social do Distrito Federal – FAS/DF. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Distrito Federal, 20 de dezembro de 1995.

DISTRITO FEDERAL. Resolução n° 145, de 15 de outubro de 2004. Disciplina a Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Distrito Federal, 28 de outubro de 2004.

FALCONER, Andrés Pablo. **A promessa do Terceiro Setor** - um estudo sobre a Construção do Papel das organizações Sem Fins Lucrativos e do seu Campo de Gestão. 1999, 152p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo - USP, São Paulo.

FIGUEIREDO, Nébia Maria Almeida de. **Método e metodologia da pesquisa**. 3 ed. São Paulo: Yendis 2011.

FONSECA, Jairo Simon da; MARTINS, Gilberto de Andrade. **Curso de estatística**. 6 ed. São Paulo: Atlas 1996.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. Niterói-RJ: Impetus, 2005.

JENSEN, Michael; MECKLING, Willian. Theory of the firm: managerial behavior, agency cost, and ownership structure. **Journal os Financial Economics**, p. 305-360, 1976.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7ª Edição. São Paulo: Atlas, 2010.

LIMA, Carolina Caiado. **O convênio administrativo colaborativo para transferência de recursos públicos a entidades privadas sem fins lucrativos como instrumento dos mecanismos diretos de fomento público**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP, São Paulo.

MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de entidades de fins não lucrativos**. Boletim IOB TC/Bal 33/2000.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br> >. Acesso em: 16 outubro de 2012.

RIBEIRO FILHO, Jose Francisco; LOPES, Jorge; PEDERNEIRAS, Marcleide. **Estudando teoria da contabilidade**. 1 ed. São Paulo: Atlas 2009.

SOPRANE, Glenda de Almeida. **A *accountability* como instrumento de transparência em entidades sem fins lucrativos** – o caso de uma fundação de apoio e assistência. Defesa de Mestrado (Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Programa de pós-graduação stricto sensu em Administração). Campo Grande - MS: 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Instrução Normativa TCU n° 57, de 2008.

WINCKLER, Pablo Rozano. **Evidenciação contábil de entidades sem finalidade de lucros (ESFL): Um estudo de caso sobre a APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Blumenau**. Defesa de Mestrado (Universidade Regional de Blumenau, Pós-graduação em Ciências Contábeis). Blumenau: 2005.