



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

MARCOS PIRES AYALA

DAS PROPOSTAS AOS CONVÊNIOS

Brasília / DF
2018

MARCOS PIRES AYALA

DAS PROPOSTAS AOS CONVÊNIOS

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação lato sensu realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Professor Dr. Rafael Silveira e Silva

**Brasília / DF
2018**

MARCOS PIRES AYALA

DAS PROPOSTAS AOS CONVÊNIOS

Os desafios de implementação das Propostas (Transferências Voluntárias por Emendas) até tornarem-se Convênios e/ou Contratos de Repasse nos órgãos ou entidades da Administração Pública Federal

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação lato sensu realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Avaliação de Políticas Públicas.

Brasília, 18 de julho de 2018

Banca Examinadora

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Prof. Tatiana Feitosa de Britto

Dedico esta monografia ao meu amado filho Pedro Guilherme. A ausência dele, morando distante, no meu dia a dia, me conduziu a preencher este largo espaço, me dedicando a este trabalho.

AGRADECIMENTOS

Ao meu Pai, por sua discreta sabedoria que vim entender a sua verdadeira dimensão, infelizmente, um pouco tarde. A minha Mãe pela força de caráter e sentimento de justiça. A ambos por trazerem, sempre, exemplos de integridade e luta sem sobrepor a qualquer outrem na busca de suas metas.

Eles sempre foram incentivadores do crescimento holístico dos filhos, ou de quem quer estivesse próximo, priorizando respeito e igualdade, de não submissão aos poderes sem representatividade e humanidade.

Certamente este documento tem grande influência desta formação.

Aos meus irmãos Mara, Milton, Marco Aurélio e Caroline, que, apesar da distância, seguem juntos, rotineiramente, nos meus pensamentos e coração, cada um à sua maneira, própria e insubstituível.

Aos meus filhos Luciana e Pedro, que também, cada um à sua maneira me incentivaram e influenciaram a produção deste artigo.

Ao Carlos Vitor Freitas Moura, meu ex coordenador no Ministério da Cultura, agora camarada, cuja participação foi fundamental para melhor entendimento do funcionamento do SICONV.

A minha colega Anne Caroline Oliveira Silva, bacharelanda em engenharia, cujo apoio foi essencial na formatação dos gráficos.

RESUMO

Brasil, país continental, de várias culturas, de várias formações, etnias, cores e hábitos, de várias culinárias, de vários quereres, de vários interesses, e também de vários desperdícios.

Buscar indicar os desperdícios, almejando a efetividade na transformação das propostas aos convênios é o que se propõe discutir neste trabalho.

Como profissional na área de projetos, junto a um ente federativo, foi possível constatar o quanto os entes envolvidos, convenientes e concedentes, dispendem horas e horas, dias e dias, disponibilizando todo tipo de energia que ao final resultam sem efetividade.

Cerca de 85% (oitenta e cinco por cento) dos processos iniciados não são finalizados, sendo que até se extinguirem uma demanda absurda, tanto do conveniente quanto do concedente, é desperdiçada por não se chegar a cabo o processo que busca a formalização do convênio.

Assim sendo, este trabalho pretende identificar as possíveis razões deste fato, sugerindo alternativas para se chegar a números mais promissores e efetivos para transformação das propostas em convênios.

Palavras-chave: DAS PROPOSTAS AOS CONVÊNIOS E/OU CONTRATOS DE REPASSE

RESUME

Brazil, continental country, multiple cultures, multiple backgrounds, ethnicities, colors and habits of various cuisines, various desires, various interests, and also of various wastes.

Search indicate waste, aiming the effectiveness in transforming the proposed agreements is what is proposed to discuss this work.

As a professional in project area, next to one state it was possible to see how the entities involved, with agreements and grantors, expend hours and hours, days and days, providing all types of energy that the end result without effectiveness.

About 85% (eighty five percent) proceedings initiated are not finalized, and even extinguish an absurd demand of both the contracting party as the grantor, it is wasted by not reaching out the process that seeks to formalize the agreement .

Therefore, this paper aims to identify the possible reasons for this fact, suggesting alternatives for reaching the most promising and effective numbers for processing of proposals agreements.

Keywords: PROPOSALS TO AGREEMENTS

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO	8
2. RECONHECENDO O PROBLEMA – O BAIXO ÍNDICE DE CONVERSÃO DE PROPOSTAS EM CONVÊNIOS E/OU CONTRATOS DE REPASSE	12
2.1 – As TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS POR EMENDAS CUMPREM O PRINCIPAL PAPEL PARA QUAL FORAM CRIADAS?	13
2.2 – SICONV – O PRINCIPAL INSTRUMENTO DE CONTROLE DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS - O QUE É E COMO FUNCIONA	16
2.3 – A RELAÇÃO DO PROBLEMA - A BAIXA CONVERSÃO DE PROPOSTAS EM CONVÊNIOS E/OU CONTRATOS DE REPASSES - COM O POSSÍVEL FOCO DO PROBLEMA – A INEFICIÊNCIA DOS CONVENIENTES PARA ATENDIMENTO DOS PRÉ REQUISITOS PARA CELEBRAÇÃO DAS PROPOSTAS.....	20
3.NATUREZA DE PESQUISA E METODOLOGIA ADOTADA PARA CONCEPTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA	28
3.1 - FONTES DE DADOS DA PESQUISA	29
3.2 - ENTREVISTAS ABERTAS	30
3.3 - IMPRESSÕES OBSERVADAS NAS ENTREVISTAS	30
3.4 - DADOS TÉCNICOS OBTIDOS ATRAVÉS DE CONSULTA EM DADOS ABERTOS DISPONIBILIZADOS PELO SISTEMA SICONV:.....	32
4. RESULTADOS	41
4.1 – ALGUNS REQUISITOS E/OU AÇÕES QUE MINIMIZAM AS POSSIBILIDADES DE FRACASSO NA CONVERSÃO DE PROPOSTAS	41
5. CONCLUSÃO	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	51

1. INTRODUÇÃO

Esta monografia se propõe chamar a atenção, de todos os brasileiros, de forma ampla, de mais uma má execução na administração da verba pública, os prováveis motivos geradores deste problema e as possíveis alternativas de amenizá-lo.

Durante um curto, porém intenso, espaço de tempo, fazendo parte da equipe técnica, de análise de propostas, junto a um órgão ministerial, onde foi possível conhecer este problema, foi que surgiu a vontade, ou necessidade, de expor e confirmar tal situação que, infelizmente, está posta e comprovada conforme exposição de dados empíricos, extensa bibliografia assim como dados técnicos, devidamente reconhecidos por fontes especializadas.

A legislação brasileira estabelece que anualmente é executada, através de um instrumento legal, a LOA, a programação de investimentos, gastos e despesas para o ano seguinte.

A Constituição Federal de 1988 é importante marco para o planejamento da ação governamental, inovando ao criar o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e ao unificar o orçamento fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais em uma peça única, a lei orçamentária anual (LOA).

O PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública. Cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Já a LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro.

Assim, a LDO, ao identificar no plano as ações que receberão prioridade no exercício seguinte, torna-se o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio prazo do governo, e a LOA, instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere.

A Lei Orçamentária autoriza o Executivo a gastar os recursos arrecadados para manter a administração, pagar os credores e fazer investimentos. Materializa as diretrizes do direcionamento de gastos e despesas do governo, indicando qual será o orçamento público disponível para o próximo ano. A quantidade e a qualidade dos

gastos e investimentos indicam qual o nível de prioridade em investir naquela área para que o plano estratégico alcance os resultados esperados.

Após a aprovação da LOA pelo Congresso Nacional, passa-se à execução, com o seu necessário controle e acompanhamento pelo Poder Executivo, além daquele realizado constitucionalmente pelo Legislativo com o auxílio do TCU.

Devidamente estabelecida a programação financeira anual, na LOA, as verbas são contingenciadas e destinadas de forma genérica por região e ministério. Uma vez contingenciadas, cada ministério, internamente com sua equipe, nos primeiros meses do ano, verifica com critérios específicos próprios, a exequibilidade ou não de cada proposta. Confirmada a exequibilidade, firma contato com os entes convenientes no intuito de subsidiar e orientar os procedimentos técnicos administrativos necessários para viabilização da transformação das propostas em convênios e/ou contratos de repasse.

Após confirmado, por cada ministério, a exequibilidade da proposta, caberá ao conveniente o cumprimento das metas para conversão das propostas em convênios.

A forma atual de alocação de recursos para celebração de convênios e contratos de repasse pode ser dar de duas maneiras: via utilização de recursos de programas da LOA que não estão expressamente direcionados a determinado ente ou determinada entidade, mas que comportam a forma de execução descentralizada, dadas as características do programa; ou via contemplação do ente ou entidade beneficiária na própria LOA. Neste último caso, os recursos podem ter vindo na proposta original de LOA do Executivo, ou podem ter sido incluídos por meio de emendas parlamentares. Sendo que neste caso, a EC nº 86/2015 determinou que as emendas parlamentares individuais serão de execução obrigatória pelo Poder Executivo, na forma do que estabeleceu a emenda constitucional e nos termos do que a lei complementar dispuser.

Para viabilização das Emendas Parlamentares, os congressistas se utilizam das Transferências Voluntárias.

Dentre as ferramentas para direcionamento de gastos e despesas do governo estão as transferências voluntárias.

“As transferências de recursos federais da União para os Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios ocorrem de diversas formas. Duas são as principais: as transferências constitucionais, também denominadas de obrigatórias ou vinculadas, e as voluntárias, comumente conhecidas como convênios, contratos de repasse ou outros ajustes. Uma terceira forma de transferência guarda uma característica própria, a gestão tripartite dos programas, como ocorre no âmbito dos Sistemas Únicos de Saúde e de Assistência Social (SUS/SUAS). Além dessas, pode-se citar as transferências de renda, do qual o Bolsa Família é o maior exemplo atual, e as que ocorrem apenas extraordinariamente, nos casos de calamidade ou de emergência. Os recursos federais obtidos mediante convênios ou dos SUS/SUAS têm importantes impactos orçamentários e visam ao atingimento de interesses recíprocos. Juntamente com os recursos extraordinários, são de prestação de contas obrigatória aos organismos federais e, portanto, objeto de fiscalização pelos órgãos de controle interno e externo da União, nada obstante a gestão local dos recursos. Mas são as transferências constitucionais federais as que causam maior impacto na programação orçamentária e financeira dos entes federados e têm maior relevância, pois visam a fortalecer a capacidade de gestão local, reduzir as desigualdades regionais, equalizar a renda nacional e buscar o equilíbrio socioeconômico de Estados, DF e Municípios. Uma vez ingressadas nos cofres do ente estatal beneficiário, tornam-se recursos próprios e serão administradas sob a responsabilidade desse, em regra. Assim, a atuação federal ocorre no nível da apuração e do repasse dos valores e a fiscalização da aplicação ocorre na exceção, o que nem sempre é de conhecimento geral, dificultando o entendimento dos papéis de cada esfera.”
(<https://www.uninter.com/revistaorganizacaoorganizacaoSistemica/index.php/organizacaoSistemica/article/view/140>)

TIPOS DE TRANSFERÊNCIAS:

OBRIGATÓRIAS: operação especial que transfere recursos por determinação constitucional ou legal, são aquelas que decorrem de mandamento constitucional, são regulamentadas por lei e realizadas de forma automática, ocorrendo entre Entes Federativos. São aquelas que não envolvem a discricionariedade do órgão ou Poder transferidor. Como exemplos de transferências constitucionais, têm-se o Fundo de Participação dos Estados, a parcela do IPI proporcional às exportações dos Estados e a parcela de 29% da chamada Cide-combustíveis. Como exemplo principal de transferência legal, temos aquela decorrente do salário-educação, Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998.

VOLUNTÁRIAS: São os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum. Nos termos do artigo 25 da Lei Complementar (LC) 101/200, conhecida como a Lei de responsabilidade Fiscal, Transferência Voluntária é a entrega de recursos a outro ente da Federação, a título

de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS).

Conforme relatório de levantamento do TCU, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro (p.20), as transferências podem ser também classificadas, conforme sua origem, podendo assumir a característica de demanda espontânea ou de demanda induzida:

...4.2 As transferências voluntárias podem ser classificadas de acordo com a sua origem. Assim, podem ser por demanda espontânea e por demanda induzida.

4.3 Na demanda espontânea, a contemplação do estado, município, Distrito Federal ou entidade privada sem fins lucrativos ocorre por meio de proposta do Poder Executivo Federal, ou seja, feita previsão de recursos para a consecução do objeto no projeto de lei orçamentária a ser encaminhado ao Congresso Nacional. Os entes públicos e privados interessados em obter recursos federais para o atendimento de necessidades locais devem, em primeiro lugar, identificar as carências e prioridades a serem atendidas e, em seguida, buscar, no órgão ou entidade, os recursos necessários à implantação do projeto almejado. A concessão, nesse caso, dependerá dos critérios de elegibilidade e de prioridade estabelecidos nos programas/ações.

Na demanda induzida, os deputados federais e senadores propõem alterações ao projeto de LOA apresentado pelo chefe do Poder Executivo. Essas propostas de alterações ocorrem por meio de emendas parlamentares, nas hipóteses em que tais forem cabíveis, observando-se as restrições impostas pela Constituição Federal (art. 166, § 3º).

4.5 De acordo com o art. 4º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal que pretenderem executar programas, projetos e atividades que envolvam transferências de recursos financeiros deverão divulgar no Siconv a relação dos programas a serem executados de forma descentralizada e, quando couber, os critérios para seleção dos convenientes.

4.6 A referida portaria define, ainda, nos §§ 1º e 4º, que a relação dos programas deve ser divulgada em até sessenta dias após a sanção da LOA, contendo, entre outros, os critérios de elegibilidade e de prioridade que possam auxiliar a avaliação das necessidades locais, devendo ser estabelecidos de forma objetiva, com base nas diretrizes e objetivos dos respectivos programas, visando atingir melhores resultados na execução do objeto.

A Casa Civil/PR destacou, inicialmente, que as transferências voluntárias são disciplinadas por legislação nacional, em que são estabelecidos os critérios de alocação de recursos, destinação, contraprestação e prestação de contas pelos entes beneficiários, e que todos os repasses, incluindo as transferências voluntárias para os municípios, são realizados com amparo na LDO, LOA e alinhados com o PPA.

Nesse sentido, entende que a LDO apresenta, além das exigências mais específicas e procedimentais, a sistemática norteadora das transferências voluntárias para os estados e municípios, que é privilegiar os municípios menores e com Índice de

Desenvolvimento Humano mais baixos e de menor capacidade financeira e, na sequência, os municípios localizados em áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e nas áreas da Sudene, Sudam e Sudeco. Dada a diversidade de programas e ações sob responsabilidade dos órgãos finalísticos, considera não ser adequada a padronização de critérios gerais de seleção de beneficiários.

OUTRAS: transferência de recursos, que não decorram de determinação constitucional ou legal, a entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, organizações não governamentais e outras;

LINHA DE CRÉDITO: ação realizada mediante empréstimo de recursos.

Mesmo não sendo, as Transferências Voluntárias, as maiores causadoras de impacto na programação orçamentária e financeira dos entes federados, a participação no bolo corresponde a um percentual bastante elevado, cerca de 15% do total dos recursos arrecadados, sendo em média 4% aquelas vinculadas as emendas parlamentares.

No entanto – **e é este o foco do nosso problema** – cerca de 80% destas verbas, mesmo depois de já empenhadas, acabam por não serem utilizadas, voltando para os cofres da união após uma extensa e inócua participação, envolvendo, por extensos períodos vários entes federais, estaduais e municipais. Utilizando uma infraestrutura, muitas vezes limitada, com gastos os mais diversos, não só com a disponibilização de mão de obra.

Ocupando servidores de todas as esferas por períodos que chegam a passar de um ano para no entanto resultar em nada, ou pior, criar um sentimento de desalento para quem participou do processo e também, e talvez principalmente, ao contribuinte que com esforços redobrados cumpre com o pagamento dos impostos e que por aqui, mais uma vez, também não vê os devidos retornos.

2. RECONHECENDO O PROBLEMA – O BAIXO ÍNDICE DE CONVERSÃO DE PROPOSTAS EM CONVÊNIOS E/OU CONTRATOS DE REPASSE

Conforme comentado anteriormente é grande o número de propostas encaminhadas, por Transferências Voluntárias, através de emendas parlamentares que acabam não se convertendo em convênios e/ou contratos de repasse.

As causas deste problema são múltiplas, neste capítulo serão citadas algumas delas, assim como será apontado o que vem a ser uma das principais – que é o tema deste relatório.

As transferências voluntárias padecem de vários vícios, por exemplo:

A - Mau planejamento,

B - Ineficiência na alocação de recursos,

C - Falta de prestação de contas,

D - Ausência de condições técnicas de execução pelos entes recebedores dos recursos,

E - Fiscalização ineficaz da aplicação dos recursos e do atingimento dos objetivos dos programas do Governo Federal, entre outros.

Percebe-se que o gasto pelos Municípios e Estados de recursos federais aumenta a sensação de não comprometimento com os resultados, tendo em vista que estes entes não precisaram tributar seus cidadãos a fim de obter as divisas. Por outro lado, o Governo Federal não se preocupa com os resultados obtidos pelo programa, uma vez que descentraliza a sua execução. E ainda, quando a União se vê com problemas financeiros, os recursos destinados a Estados e Municípios são constantemente contingenciados, inclusive fazendo-se controle na boca do caixa, visando gerar resultados fiscais, ainda que momentâneos, para o ente Federal.

As TVs foram regulamentadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, mas

Antes mesmo de ser definido o instituto 'Transferência Voluntária' pela LRF, essa espécie de 'transferência negociável' já era utilizada como 'moeda' na relação entre o Presidente da República e Chefes de Executivos dos entes da Federação, entre o Presidente da República e seus Ministros e, principalmente, entre esses dois e os congressistas (PIRES JÚNIOR, 2003, p. 9).

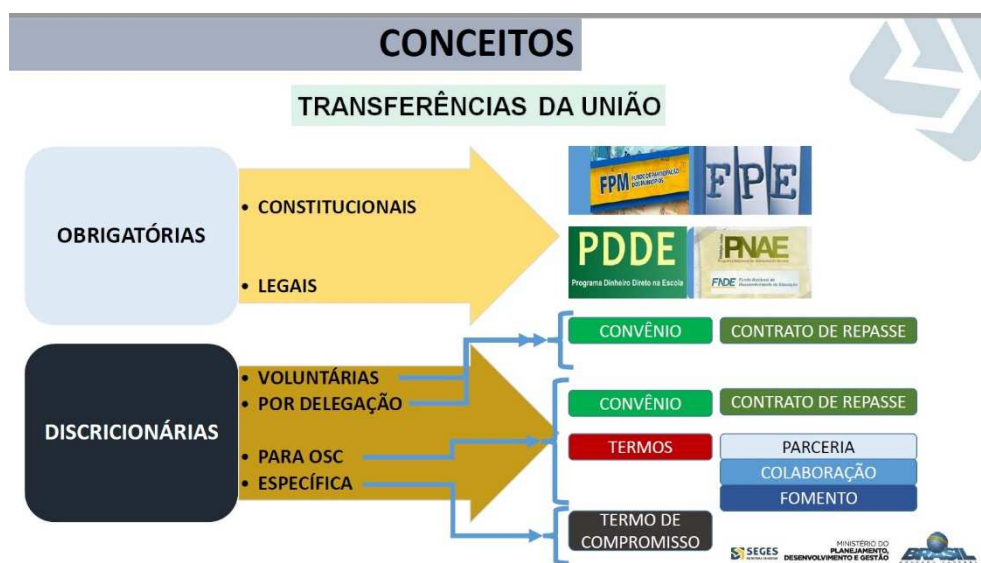
2.1 – As TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS POR EMENDAS cumprem o principal papel para qual foram criadas?

Aqui serão discutidas situações paralelas intimamente envolvidas que corroboram para o entendimento do tema. Podem ser conduzidas por dois levantamentos.

Qual o resultado deste questionamento junto aos convenientes?
Qual a relação deste fato com o nosso PROBLEMA?

As emendas parlamentares ao orçamento influenciam na alocação de recursos, uma vez que modificam determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Poder Executivo. É a oportunidade que os parlamentares possuem de acrescentar novas programações orçamentárias, com o objetivo de atender compromissos políticos que assumiram durante seu mandato, tanto junto aos estados e municípios quanto a instituições.

Figura 1 – Fluxograma Básico de alocação de recursos



Seminário do SICONV – outubro/2017 – Instituto Serzedello Correia - TCU

As emendas feitas ao orçamento podem ser de quatro tipos: individual, de bancada, de comissão e da relatoria. As emendas individuais são de autoria de cada senador ou deputado. Segundo a Resolução 1/2006, do Congresso Nacional (CN), cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas individuais, no valor total definido pelo parecer preliminar do relator. As emendas de bancadas são emendas coletivas, de autoria das bancadas estaduais ou regionais. Emendas apresentadas pelas comissões técnicas da Câmara e do Senado são também coletivas, bem como as propostas pelas Mesas Diretoras das duas casas.

Apesar de estarem previstas na legislação, as emendas parlamentares constituem assunto polêmico: alguns entendem como a oportunidade que pequenos municípios possuem de receber algum auxílio da União – como escolas, hospitais, praças e quadras esportivas – e outros como sendo ações de cunho político e eleitoral.

A princípio as TVs, deveriam ser mecanismos de integração de políticas públicas, no entanto não é que ocorre conforme poderemos observar a seguir.

Após a sua regulamentação as TVs continuam tendo um papel importante nas relações institucionais e federativas, dentro de uma espécie de mercado de favores político no qual os municípios pressionam os chefes do executivo federal e estadual, e, principalmente, os parlamentares que têm base eleitoral na região, por mais verbas para a localidade, pela aprovação e execução de emendas específicas. A maioria das TVs destinadas a municípios se origina de emendas individuais de parlamentares. Estas emendas, são motivadas mais pela força política, do que pelas necessidades da localidade, elas são conhecidas na literatura sob o rótulo de pork barrel.

Na literatura derivada da teoria da escolha racional, as emendas dos parlamentares recebem o rótulo de pork barrel, que é definido por Shepsle e Bonchek (1997:204) como “a apropriação de recursos federais para projetos ineficientes que beneficiam os distritos específicos dos congressistas mas que pouco favorecem a nação como um todo”. Os autores afirmam que o incentivo para um parlamentar operar uma política de pork barrel está na oportunidade que ele passa a ter para cobrar votos na próxima eleição. Na lógica da teoria da escolha racional, o pork barrel gera o paradoxo da cooperação, já que provê unicamente a área ou região que recebe esses recursos, a expensas de todos os contribuintes. Na verdade, os congressistas lucrariam se não houvesse pork. Apesar de cada parlamentar ter um forte incentivo para continuar a querer proteger seu distrito, eles sabem que todos se beneficiariam igualmente sem o pork, mas mesmo assim continuam insistindo. (SOUZA, 2003, p. 353)

No Brasil, o orçamento não tem o caráter impositivo e a sua execução depende do consentimento de alguém indicado pelo chefe do executivo.

Executam-se preferencialmente as emendas individuais dos parlamentares que apóiam o governo nos projetos de lei de seu interesse. (...) a atitude dos parlamentares é muito conveniente ao Poder Executivo, pois viabiliza a execução seletiva em troca de apoio político. Mesmo parlamentares da oposição são eventualmente favoráveis a projetos do governo em troca da implementação de suas emendas (LIMA, MIRANDA, 2006, p.358-359)

Como destacado acima, um dos vícios que corroboram para ineficiência da conversão de Propostas em Convênios e/ou Contratos de Repasse é a **“Ausência de condições técnicas de execução pelos entes recebedores dos recursos”**. **Contudo a falta de afinidade e vínculo das propostas, com e real necessidade daquela comunidade, interfere diretamente na predisposição dos servidores daqueles locais, que por muitas vezes fazem parte do grupo de cidadãos que cooperativamente registraram outra demanda.**

Adiante, em capítulo específico, seguem dados técnicos adquiridos junto ao

SICONV, com apresentação de gráficos, assim como entrevistas com servidores do Ministério do Planejamento e Ministério da Cultura, sendo este último o local onde obtive experiência empírica a respeito deste tema. Além de dados técnicos e experiência empírica serão acrescentados trechos de documentos especializados, devidamente registrados, que corroboram com a afirmação do parágrafo anterior. Segue breve registro do atual e principal instrumento para controle e acompanhamento dos Convênios e/ou Contrato de Repasse, o SICONV.

2.2 – SICONV – O PRINCIPAL INSTRUMENTO DE CONTROLE DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS - O QUE É E COMO FUNCIONA

De forma geral, as transferências voluntárias são regidas pelo Decreto 6.170/2007 e pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011 e operacionalizadas por meio do Sistema de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV).

SICONV (Sistema de Convênios), é o sistema informatizado do Governo Federal no qual são registrados todos os atos relativos à operacionalização de transferências de recursos por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria, desde a sua proposição e análise, passando pela celebração, liberação de recursos e acompanhamento da execução, até a prestação de contas. As informações registradas no SICONV são abertas à consulta pública no Portal de Convênios. Foi regulamentado pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, alterado pelo Decreto nº 6.329, de 27 de dezembro de 2007 e novamente alterado pelo Decreto nº 8.244, de 23 de maio de 2014, que tornou o seu uso obrigatório por todos os gestores de recursos públicos executados de forma descentralizada (convênios e contratos de repasse).

Desde 1º de julho de 2008, o Portal de Convênios foi disponibilizado e, a partir de 1º de setembro, teve início a obrigatoriedade de utilização do referido portal para a celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas dos convênios firmados com recursos repassados voluntariamente pela União. Sua importância é retratada no dia a dia de servidores públicos e entidades privadas sem fins lucrativos. Anteriormente, até 14 de abril de 2008, eram sujeitos às disposições da Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional 01, de 15 de janeiro de 1997 (IN/STN 01/1997).

A obrigatoriedade vale para todos os usuários: órgãos federais com programas passíveis de convênios e contratos de repasse, bem como órgãos estaduais e municipais e ONGs que firmarem esses convênios e contratos com a União.

Os repasses através do SICONV, ocorrem pelas seguintes etapas:

- Envio e análise das propostas (seleção/proposição);
- Formalização de um convênio;
- Execução de um convênio;
- Prestação de Contas;
- Auditorias e Fiscalização dos projetos;
- Tomada de Contas Especial.

De acordo com o Ministro-Substituto do TCU, Weder de Oliveira, o processamento dos convênios envolve, em suma, as seguintes etapas (A Problemática das Transparências Voluntárias – Estudo, D'ABADIA, Bruno Magalhães, maio/2015, p.04)

- Estabelecimento das condições de habilitação ao recebimento do recurso a ser descentralizado;
- Apresentação do projeto ou plano de trabalho pelo interessado;
- Análise técnica e financeira do projeto;
- Análise jurídica da proposta;
- Celebração do convênio ou contrato de repasse;
- Empenho da dotação respectiva;
- Transferência dos recursos;
- Execução do convênio;

Para consultar informações específicas sobre os processos de seleção, apresentar propostas de trabalho e celebrar esses instrumentos, os estados, municípios e entidades envolvidas devem fazer o credenciamento para utilizar o sistema.

A proposição é realizada a partir da apresentação da proposta de trabalho no SICONV, em conformidade com o programa e diretrizes disponíveis no Programa.

Depois de contemplado todos os requisitos exigidos pela LRF (2000) pela municipalidade, é formalizado a parceria por meio de documento que expressa todas as obrigações de ambas as partes, União e município, prevendo entre outros, a

contrapartida, a execução do objeto, bem como as formas de fiscalização, e em se tratando de contrato de repasse a destinação dos bens adquiridos para execução da obra, caso haja. Esta celebração é precedida de análise e manifestação conclusiva dos setores técnico e jurídico do órgão concedente ou contratante, segundo suas respectivas competências, quanto ao atendimento das exigências formais e legais, podendo haver modificações quanto ao conteúdo depois de celebrado através de Termos Aditivos, com o consentimento de ambas as partes.

O responsável pela assinatura é o prefeito municipal e a autoridade responsável pelo órgão federal, nos casos em que não haja delegação, devendo o município notificar a Câmara Municipal da celebração do instrumento e a posterior liberação dos recursos, bem como os atos serem incluídos no SINCOV.

O início da solicitação de verbas federais para aplicação por estados e municípios se dá com a identificação das necessidades da comunidade. A partir da seleção das áreas carentes, o interessado deve estabelecer, dentre as necessidades detectadas, uma escala de prioridades. Identificadas as carências e as prioridades locais, compete ao interessado buscar, no órgão ou na entidade apropriados, os recursos para implementar o projeto desejado.

Formalizada a celebração os municípios passam a executar o planejamento do convênio, estabelecidos no Plano de Trabalho aprovado, sendo em muitos casos o valor conveniado liberado em parcelas, de acordo com o cronograma de trabalho proposto.

É aconselhável, assim, que o gestor conheça os diversos programas federais existentes, em especial as exigências, finalidades e condições de participação, sendo possível a consulta pelo Portal de Convênios do Governo Federal.

Após credenciamento e cadastramento, o interessado em celebrar convênio ou contrato de repasse deverá apresentar proposta de trabalho no SICONV, em conformidade com o programa e as diretrizes disponíveis no sistema. Aceita, a proposta passa a se chamar Plano de Trabalho.

Com a inserção do Plano de trabalho no Siconv, que conterà um projeto básico (obra ou instalação) ou um termo de referência (aquisição de bens ou prestação de

serviços), a proposta está pronta para ser enviada para análise do concedente quanto à viabilidade e à adequação aos objetivos do programa governamental.

Além do atendimento às normas relativas à formalização e à celebração de convênios, o solicitante precisa atender também às exigências específicas do programa e do órgão ou entidade responsável pela transferência dos recursos.

Após sua celebração, passa-se à execução, cujo êxito depende de seguir o planejamento estabelecido no plano de trabalho aprovado, as normas de administração orçamentária e financeira da administração pública federal, bem como registrar corretamente todos os atos relativos à execução do convênio no SICONV.

Em regra, o convênio e o contrato de repasse envolvem quatro fases: proposição, celebração/formalização, execução e prestação de contas.

A proposta deste relatório é analisar o que acontece até a etapa da celebração.

Tabela 1 - Funcionalidades do SICONV

PORTAL SICONV – FUNCIONALIDADES
Possibilidade de acesso fácil pela sociedade em geral, objetivando a promoção da transparência.
Integração com os sistemas estruturantes da Administração Pública Federal (<u>RFB</u> , <u>SIAFI</u> , <u>CAIXA</u> , <u>BB</u> , <u>BNB</u> , <u>BASA</u> etc.).
Criação de perfis de elegibilidade de convênio de acordo com as características do proponente.
Existência de formulários para apresentação on-line de projetos, planos de trabalho, relatórios, conciliação bancária, prestação de contas etc.
Credenciamento e Cadastramento dos entes federativos e entidades privadas sem fins lucrativos.
Centralização de todas as informações no Portal
Facilidade de Ouvidoria (denúncias; fotos etc).
Registro de licitações, licitantes, vencedores dos certames, dirigentes etc.
Comando dos pagamentos do conveniente pelo Portal dos Convênios. Integração diária com <u>BB</u> , <u>CAIXA</u> , <u>BNB</u> e <u>BASA</u> .
Prestação de Contas.
Tomada de Contas Especiais (processo administrativo para apuração de irregularidades, identificação dos responsáveis e quantificação do dano ao erário público).

Fonte: portal siconv (www.convenios.gov.br)

Ao final da execução do objeto do convênio, os municípios realizam a prestação de contas da utilização dos recursos recebidos, devendo comprovar sua destinação, bem como a concretização do objeto, nos prazos estipulados no próprio instrumento celebrado. Esta responsabilidade transcende a gestão de governo, devendo o gestor sucessor prestar contas dos convênios celebrados pelo seu antecessor.

2.3 – A RELAÇÃO DO PROBLEMA - A BAIXA CONVERSÃO DE PROPOSTAS EM CONVÊNIOS E/OU CONTRATOS DE REPASSES - COM O POSSÍVEL FOCO DO PROBLEMA – A INEFICIÊNCIA DOS CONVENIENTES PARA ATENDIMENTO DOS PRÉ REQUISITOS PARA CELEBRAÇÃO DAS PROPOSTAS.

FALTA ACCOUNTABILITY AOS CONVENIENTES – ENTES MUNICIPAIS?

Apesar das ferramentas de controle, diretrizes e recomendações fartamente disponíveis pelos Ministérios, em seus devidos setores, Comissão Gestora do SICONV e TCU o PROBLEMA é o baixo índice de CONVERSÃO DE PROPOSTA ATÉ A CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS E/OU CONTRATOS DE REPASSE.

Considerando que em muitos casos o PROBLEMA se manifesta apenas ao final dos processos, onde, durante extenso período, houve intenso envolvimento dos entes federativos, estaduais e municipais, inclusive com dispensação de verbas de viagens e estadias a fim de orientar, alinhar e dirimir dúvidas aos Convenientes e Instituição Financeira, a que se considerar que o contexto é amplo e que sua amplitude permeia todo o território nacional.

Levando em consideração, mais ainda, que são propostas (projetos) de intenso interesse e participação da população, pois é convidada a participar, através da convocação da participação de seus representantes de associações (uma das diretrizes para aprovação), verificasse, também por aí, a importância e a amplitude de abrangência e expectativa de conclusão.

Assim sendo, este PROBLEMA está contextualizado em todo território nacional, cuja amplitude com capilaridade em nível municipal, com intensidade abrangente e crítica, sendo de fácil acesso, controle e fiscalização do cliente final, o cidadão.

Júnior Alberto Eckert, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, do curso de administração, descreveu em seu trabalho de TCC: “Embora seja uma das modalidades mais frequentes, estas transferências distinguem-se das demais por estarem ligadas diretamente ao planejamento de trabalho do Governo Federal através de programas definidos nas diretrizes orçamentárias, o que enseja que os municípios

tenham uma afinidade com tais diretrizes. As consonâncias das políticas municipais com as áreas consideradas prioritárias pelo ente maior permitem maiores chances de sucesso na execução destas, conseqüentemente a realização da cooperação. O processo que efetiva esta forma de cooperação entre os entes é dado através da formalização do convênio, instrumento este que teve ampliado seu espaço no orçamento federal, especialmente a partir do segundo mandato da atual gestão governamental (2006 – 2010).

Com os avanços dos instrumentos de planejamento orçamentário, oportunizado principalmente pelo aprimoramento dos Planos Plurianuais (PPA) e das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), tornou-se possível aos Administradores Municipais à visualização dos programas governamentais existentes, bem como o acompanhamento da sua execução orçamentária.

Contudo, ainda existem dificuldades na efetivação dos convênios por parte dos municípios brasileiros, especialmente referente ao longo tempo para concretização do objeto proposto, o que acaba ocasionando em alguns casos a extinção da cooperação sem sua devida concretização, trazendo prejuízos a ambas as partes, e, em especial, a população que é a principal contemplada.”

Claramente definido como um Problema Público é reconhecida a necessidade de fazê-lo ser sanado ou minimizá-lo, pois sua tendência é continuar, conforme levantamentos técnicos junto ao SICONV. Diminuindo as possibilidades dos municípios de produzir bens, materiais e serviços, além de suas limitadas receitas próprias. Assim sendo, deve entrar na agenda dos envolvidos – Concedentes/Convenientes e Instituições Financeiras.

Tanto os GESTORES PÚBLICOS (responsáveis pela formulação, implantação, execução e acompanhamento de resultados, quanto a SOCIEDADE (maior interessada na aplicação efetiva de políticas públicas para atender suas necessidades) obterão maior sucesso, credibilidade, comprometimento e pôr fim a efetivação de seus propósitos.

Neste sentido a ferramenta denominada Fórmula de Hand, representada por : $P \times L > B$, onde P (probability) é a probabilidade de o dano acontecer, L (loss) é a perda ou dano efetivo e B (burden) é o custo de prevenção, é altamente recomendada, pois a busca do comprometimento durante todas as etapas do processo é que determinam a

finalização com sucesso ou não.

Figura 2 – A vantagem da manutenção do foco durante o processo



Seminário do SICONV – outubro/2017 – Instituto Serzedello Correia - TCU

O conceito/ferramenta Eficiência de Pareto (Vilfredo Pareto – 1848/1923) é dotado de critério ético, cuja a intervenção do estado é bastante presente. Todos merecem determinados bens independentemente de mérito. No caso do tema deste relatório – Transferências Voluntárias Viabilizadas - cabe aos entes envolvidos a percepção da necessidade de cumprir com dedicação as metas em cada etapa dos processos.

Colaboram, principalmente, dois fatores para ineficiência da conversão de propostas em convênios – um deles, comprovado pela minha experiência empírica, dados técnicos emitidos pelo TCU e planilhas de acompanhamento emitidas pelo SICONV é a falta de estrutura dos entes municipais para condução das propostas até a celebração. Outro é a falta de **accountability** dos servidores nestes entes municipais, talvez pela falta de credibilidade e legitimidade das propostas encaminhadas pelas emendas. (Ver comentários pág. 14 e 15).

A falta de accountability por parte de servidores municipais, decorre também, da falta de alinhamento das reais necessidades dos munícipes com as prioridades políticas, quando das propostas encaminhadas por emendas:

“Boa parte dos recursos aplicados em transferências voluntárias decorrem de emendas parlamentares que em geral não são convergentes com as necessidades locais e com o planejamento e prioridades federais.

As emendas parlamentares, segundo apurado, não estão alinhadas com as prioridades do Governo Federal. Além disso, carece de transparência a forma como são

destinados esses recursos públicos.” (CARREIRO, Raimundo,2014-0, p.44)

Certamente, dado maior foco as reais necessidades da população alvo, com projetos que atinjam uma extensão qualitativa e quantitativamente maior, este fator serviria de incentivo para um melhor ânimo, empoderando a todos envolvidos.

Aplicado o empoderamento e utilizado plenamente, estaremos criando uma linha única nas Transferências Voluntárias, sem interferência de entes intermediários extra esfera pública, paralelos as estruturas já disponibilizadas, trazendo a possibilidade de custos de transação. Estaremos cumprindo o papel institucional, com eficiência econômica – traduzindo o uso do Teorema de Coase.

Meta: seguiremos o princípio de busca de eficiência, com melhor alocação com o mínimo de desperdício (burocracias, acomodações, retrabalhos).

GRANADO E PERES (2010, p. 24) ressaltam ainda que a “concentração de poder no executivo federal contrasta com a convicção da importância do poder local e do processo de municipalização das políticas públicas empreendidos nas últimas duas décadas. ”

BERBARDI enfatiza que o município é “unidade federativa, no mesmo nível dos Estados e do Distrito Federal”, amparado pelo art. 1º da Constituição Federal, assim como no art. 18 estabelecendo que:

a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos.... Sob este aspecto escreve Amélia Cohn (1998, p.153) que a Constituição de 1988 define os municípios como membros da Federação:

é quando se passa, então a associar descentralização à municipalização, vinculando-a ao processo de autonomização das distintas esferas subnacionais entre si (...) tampouco estados e municípios vêm se revelando capazes de definir com precisão suas atribuições diante das cerca de trinta competências concorrentes lá estipuladas, a grande maioria delas na área social. (BERNARDI, 2006, p. 25)

As Janelas de Oportunidades, principalmente na formatação de planejamento orçamentário - oportunizado principalmente pelo aprimoramento dos Planos Plurianuais (PPA) e das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), tornou possível aos Administradores Municipais à visualização dos programas governamentais existentes, em como o acompanhamento da sua execução orçamentária - devendo ser foco de atenção para os “órgãos implementadores”.

Objetivando a eficácia, ambos órgãos devem desenvolver trabalho em rede e negociação, pois se determinada Política não estiver atingido seus objetivos, deve-se identificar os empecilhos e mudar. O que não significa que mesmo estando cumprindo não deva ser constantemente analisado para fins de melhoria constante.

A distância entre os órgãos municipais e os setores federais responsáveis pelas análises dos processos também é fator de fragmentação.

Possivelmente, as maiores ocorrências de dificuldades e atrasos na formalização dos convênios estejam presentes em virtude da precária estrutura dos municípios enquanto setores dotados de estrutura técnica e articulação destes com as demais secretarias e órgãos das Administrações Municipais, fazendo com que as informações e providências a serem tomadas demandem maior tempo.

A forma de transferência financeira, para Convênios e/ou Contratos de Repasse, é permeada por um processo burocrático, que exige, além do atendimento das condicionantes, a constante atualização das informações. Em todas as etapas o papel de uma coordenação é essencial.

Os municípios, em sua maioria, contam em sua estrutura funcional com funcionários designados para desempenhar todo acompanhamento dos estágios dos convênios. As ações compreendem desde a elaboração do projeto inicial, o abastecimento das informações solicitadas pelo Conveniente até a execução do objeto e posteriormente a prestação de contas.

Boa parte dos municípios tem os servidores lotados em setores específicos para esta atividade, estando o órgão vinculado diretamente a Secretaria do Planejamento. Nestes é predominante a presença de servidores de carreira do quadro funcional, os quais respondem pela área. As designações dos órgãos são “Setor de Projetos” e “Equipe de Projetos Especiais”, estão presentes na organização a mais de 5 anos. Isso pressupõe que estas Administrações estão estruturadas tecnicamente, e que ao longo do tempo de existência passaram por adaptações com vistas à melhoria do processo desempenhado.

Em alguns outros municípios, as funções são desempenhadas diretamente por agentes políticos, no caso Secretários Municipais que acumulam também a responsabilidade de desenvolver estas atividades concomitantemente com as inerentes a função que ocupam. Tal situação sugere que não exista uma cultura interna

consolidada de trabalhos nesta área num único setor, sendo os conhecimentos e aprendizados gerados permanecidos unicamente com os servidores envolvidos diretamente, no caso agentes políticos.

A este respeito, percebe-se que existe um entendimento de que as pessoas ligadas à área tenham um vínculo de estabilidade e transcendam as mudanças de governo.

O adequado seria que os que lidam com a área fossem concursados, pois aí muda a Administração e os projetos, o trabalho, continua. Muitas vezes acontece inclusive de o funcionário trocar de emprego, não pela remuneração, mas em vista da permanência no cargo não ser garantida.

Esse vínculo de estabilidade dos servidores na função propicia que os conhecimentos adquiridos e o aprendizado obtido permaneçam de fato neste órgão, de forma a oportunizar melhor preparo profissional dos agentes responsáveis, e a consolidação de uma cultura organizacional específica da área.

Figura 3 – Principais problemas identificados na conversão de Propostas em Convênios e/ou Contratos de Repasse.

▪ **Principais problemas identificados**

- ✓ Áreas replicadas e sobrecarga dos setores com atividades rotineiras e contínuas
- ✓ Falta de padronização de procedimentos
- ✓ Baixa atratividade da área e alta rotatividade de pessoal



Seminário do SICONV – outubro/2017 – Instituto Serzedello Correia - TCU

Administrativamente, identifica-se uma restrição na capacidade de autonomia do órgão face sua vinculação a secretarias internas, pois muitas das decisões não competem a esta. A vinculação do órgão a uma secretaria específica é vista como inadequada, pois o mesmo relaciona-se com diferentes áreas da Administração e inclusive da sociedade, o que acaba criando certa rigidez, principalmente pela

necessidade da permissão do chefe do executivo. Este fato acaba contribuindo para uma burocratização mais rígida, já que é elevado o grau de hierarquização da mesma.

A NOVA GESTÃO PÚBLICA (NEW PUBLIC MANAGEMENT – NPM), propõe uma separação clara entre “órgãos criadores” e “órgãos implementadores” de Políticas Públicas, para maior eficiência e eficácia administrativa, contudo para o caso em questão quanto maior o vínculo entre estes órgãos maior será a possibilidade de sucesso da conclusão das Propostas em Convênios e/ou Contratos de Repasse.

Conforme Bruno Magalhães, em **A Problemática das Transferências Voluntárias** “...Em casos excepcionais, ano de 2009, observou-se o equivalente a 95,83% do valor total dos contratos de repasse sendo empenhado no mês de dezembro. Esses números dão indícios de que as transferências voluntárias são celebradas “a toque de caixa” no final do exercício financeiro, a fim de se evitar a “perda” dos recursos orçamentários aprovados. No entanto, essa pressa verificada nos finais dos exercícios resulta em aprovações de planos sem a análise devida, resultando, em última instância, em gastos com projetos inviáveis ou não adequados e/ou a baixa qualidade do objeto executado.

Além da ineficiência apontada acima, várias outras falhas foram identificadas e apontadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), e pelo relatório final da CPMI das Ambulâncias, em 2006. Os principais pontos negativos apontados foram:

- Proposições de caráter abrangentes, sem especificação detalhada do objeto que se pretende realizar;
- Ausência de condições técnicas e/ou jurídicas da entidade para executar o programa proposto; (meu grifo)

Mais adiante, na mesma publicação, em outro capítulo, agora comentando a respeito da disparidade das propostas das emendas e a reais necessidades locais comenta:

“Conclusões e Propostas

“Dadas as situações apresentadas e todos os problemas envolvendo as transferências voluntárias, são apresentadas, a seguir, ações que acreditamos poderem ajudar na solução dos vícios apontados, notadamente por meio de:

- Regulamentação de critérios para permitir o melhor direcionamento dos recursos, visando atender de fato as necessidades locais,

reduzindo o poder da União em definir onde os recursos serão aplicados, uma vez que está distante da realidade que se pretende alterar. Esses critérios estariam relacionados aos indicadores do Estado ou Município, por exemplo: PIB per capita; índices de saúde, educação e segurança; e índices de dinamismo econômico;” (meu grifo)

Na sequência, em uma outra matéria, no Relatório da Ministra Ana Arraes, do TCU segue:

“Por ocasião do segundo monitoramento (Acórdão 3.304/2011-TCU-Plenário), verificou-se novamente o baixo índice de implementação dos módulos (sete de um total de 25). A principal argumentação da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP) para o atraso foi a necessidade de estabilizar o sistema antes de adicionar novas funcionalidades, bem como as dificuldades enfrentadas com recursos humanos das entidades envolvidas na especificação de requisitos do sistema, especialmente da Ordem Bancária de Transferência Voluntária (OBTV).(grifo meu)

(ARRAES, Ana, 2013, p.530)

Também na mesma publicação, a Ministra, em outro capítulo, comenta:

“Aduziu, ainda, as dificuldades de orientação aos usuários do Siconv, dada a elevada quantidade de usuários, sua alta rotatividade e presença de usuários em regiões remotas”.

(ARRAES, Ana, 2013, p.572)

Já na publicação do Relatório de Levantamento do TCU, cujo relator é o Ministro Raimundo Carreiro, se obtém os seguintes comentários, aqui refletindo os dois fatores: a falta de estrutura e o baixo índice de accountability:

“O MP/TCU menciona, ainda, entre outras questões, que nem sempre os municípios mais pobres e de menor IDH são aqueles que proporcionalmente mais recebem recursos federais por meio de transferências voluntárias e que tal questão talvez possa ser explicada por terem esses municípios uma menor estrutura administrativa e baixa capacidade gerencial para apresentarem projetos e, com isso, obterem recursos para aplicação local, o que favorece o aumento da desigualdade regional, cuja redução deveria ser um dos objetivos das políticas geridas pelos entes centrais.”

(CARREIRO, Raimundo,2014-0,p.2)

Continuando na mesma publicação, agora a respeito do uso político das emendas que muitas vezes não atingem as reais necessidades locais:

“... Segundo o TC 017.019/2014-1, a proposta da PEC de determinar a obrigatoriedade da execução da programação originária de emendas parlamentares individuais demonstra o objetivo do Legislativo de dar maior eficiência às emendas incluídas na LOA, bem como reduzir o uso político que o Executivo confere à liberação de dotações e recursos orçamentários.”

Embora tenha sido verificado que há iniciativas dos ministérios no sentido de tentar integrar as emendas parlamentares às ações planejadas por suas respectivas pastas, o modelo carece de aperfeiçoamento, pois se tratam de medidas individuais e não orientadas pelo centro de governo. A despeito de as emendas parlamentares individuais serem instrumentos legítimos, precisam estar atreladas a prioridades governamentais.”

(CARREIRO, Raimundo,2014-0,p.26)

Ainda na mesma publicação e página o relator comenta: “É patente que o parlamentar necessita mostrar aos seus eleitores resultados concretos de sua atuação, traduzidos em obras coletivas reivindicadas pelas comunidades. Desse modo, tende a privilegiar sua base eleitoral com a destinação de recursos de emendas.” Infelizmente no dia a dia das cidades, várias são as intervenções – comentário deste autor, que como arquiteto urbanista, atuante em entidades municipais, estaduais e federais – que não compactuam com as verdadeiras necessidades locais e/ou inter-regionais.”

Continuando na mesma publicação, agora na página 30, o relator comenta:

“Para o Sr. Ronaldo Coutinho, técnico em planejamento do IPEA, os ministérios devem ter um comportamento proativo no apoio aos municípios. Entretanto, entende que os órgãos setoriais não possuem a estrutura necessária para prestar assistência aos entes mais vulneráveis.”

(CARREIRO, Raimundo,2014-0, p.30)

3. NATUREZA DE PESQUISA E METODOLOGIA ADOTADA PARA CONCEPTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

Apesar da dificuldade na obtenção das informações em uma única base de dados, os processos de levantamento e análise, a pesquisa bibliográfica e as

entrevistas com gestores foram de suma importância para a composição dos resultados do presente trabalho. Neste capítulo serão apresentados os resultados obtidos com as tabulações realizadas nas bases de dados construídas com importações do SICONV, realçados na conclusão pelas percepções de mudança no processo de prestação de contas coletadas nas entrevistas com o gestor de convênios do Ministério da Cultura e com o analista do Ministério do Planejamento.

A princípio, quanto à natureza da pesquisa, pode-se classificar como aplicada, pois gera conhecimentos para a aplicação prática dirigidos para a solução de problemas específicos e envolve verdades e interesses locais.

A pesquisa será quantitativa, devido ao fato de transformar informações e opiniões em números para que possam ser classificadas e organizadas, tendo a possibilidade de utilização de técnicas estatísticas para interpretação dos dados.

Quanto aos objetivos o trabalho é descritiva, expõe as características de uma determinada população ou fenômeno, através do estabelecimento de relação entre variáveis, envolvendo técnicas padronizadas de levantamento e coleta de dados.

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa é em parte bibliográfica, para que possam ser elaboradas teorias baseadas em materiais já publicados e em outra parte um estudo de caso, pois, envolve um estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento em um dado local. Além disso, pode ser classificada como levantamento em função de que serão realizadas mineração de dados e entrevistas semi-estruturadas, necessários para tabular e interpretar as conclusões da pesquisa.

3.1 - FONTES DE DADOS DA PESQUISA

Data warehouse é um depósito de dados digitais que serve para armazenar informações detalhadas relativamente a uma empresa, criando e organizando relatórios através de históricos que são depois usados pela empresa para ajudar a tomar decisões importantes com base nos fatos apresentados

Para a coleta foram utilizados o data warehouse do SICONV, um sistema de business intelligence (BI) que possibilita resumir e exportar informações diretamente do banco de dados de transferências voluntárias registradas no SICONV. Apesar deste sistema ser de acesso restrito aos órgãos concedentes que celebram transferências voluntárias pela União, contém informações idênticas às encontradas no Portal dos

Convênios, que, podem estar disponíveis para acesso livre por qualquer cidadão.

3.2 - ENTREVISTAS ABERTAS

As entrevistas têm o objetivo de complementar as análises quantitativas dos DAS PROPOSTAS CADASTRADAS AOS CONVÊNIO CELEBRADOS. As percepções dos entrevistados quanto aos possíveis impactos do SICONV sobre o processo de prestação de contas complementam as análises finais promovendo conclusões mais consistentes para esta monografia.

O critério de escolha destas pessoas foi o de buscar pelo menos um gestor de convênios e prestações de contas, no Ministério da Cultura, na Secr. De Infraestrutura, o coordenador desta secretaria, o engenheiro Carlos Victor Freitas Moura (A), assim como um gestor no Dep. de Transferências Voluntárias junto ao Ministério de Planejamento, o analista Herman Dilan Henrique Hitche (B).

Foram encaminhadas as seguintes perguntas aos entrevistados:

- Na sua opinião, a falta de estrutura do convenientes, tem papel importante para baixa conversão das propostas em convênios?
- Voce acredita que a criação de consórcios entre entes municipais, criando uma equipe interdisciplinar, para formalização dos convenios, seria uma alternativa para maior indice de conversão das propostas em convênios?
- Voce acredita que o baixo indice de comprometimento ou vinculação das reais necessidades locais com as propostas via emendas, corrobora para falta de interesse dos servidores municipais?

Entrevistado	Cargo	Setor onde trabalha	
A	Coordenador Geral	Coordenador Geral de Acomp. e Prestação de Contas - Secr. Infraestrutura	CGAPC/SIC/MINC
B	Analista de Qualidade Central IT	Mínistério do Planejamento SICONV - Dep de Transf. Voluntárias	MP

3.3 - IMPRESSÕES OBSERVADAS NAS ENTREVISTAS

As impressões coletadas nas entrevistas confirmam os dados técnicos levantados nas planilhas disponibilizadas pelo SICONV, a seguir apresentadas, assim como os dados bibliográficos expostos, como por exemplo o relato na página 41, no Trabalho de Conclusão de Curso – Uma Investigação Sobre os Impactos do SICONV

na Prestação de Contas dos Convênios no Ministério da Agricultura - apresentado à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), no Curso e Gestão Pública, pelo aluno Jefferson de Alcântara e Silva, que expõe, também em suas entrevistas:

“Apesar de serem reconhecidos os pontos de melhoria tanto para o concedente quanto para o conveniente, um ponto importante da entrevista com a gestora C é **“...tem que caminhar sempre no caminho de otimizar o trabalho e não esquecendo da questão da capacitação, do treinamento dos servidores que estão envolvidos.”** Este ponto também foi reforçado pela entrevistada E como um possível caminho para implementação futura de mais melhorias no processo.”

Na mesma página observa:

“Fatores como a capacitação de servidores e a mudança nos processos de trabalho dos setores envolvidos com convênios podem contribuir fortemente para a redução dos prazos pelo uso do SICONV de forma plena durante a etapa de análise da prestação de contas.”

Importante ressaltar que as entrevistas confirmam a tendência de redução do tempo para finalização das prestações de contas e, segundo as percepções dos entrevistados, atribui-se que da redução identificada no tempo da finalização das análises das prestações de contas ocorreu muito mais por conta do uso do SICONV na execução do que na análise da prestação de contas fatores como a capacitação de servidores e a mudança nos processos de trabalho dos setores envolvidos com convênios podem contribuir fortemente para a redução dos prazos pelo uso do SICONV de forma plena durante a etapa de análise da prestação de contas. Considerando estes dois aspectos, constata-se com isso que de fato há incidência de impacto da implementação do SICONV no tempo necessário para finalizar os convênios com o fechamento da prestação de contas.

Desde a criação e implantação do SICONV em 2008 é observada em todas as mudanças dos normativos relacionados convênios e nas melhorias aplicadas ao sistema a clara intenção de promover consistência e transparência nos processos de seleção de propostas, execução do plano de trabalho e prestação de contas. Esta preocupação em tornar a logística do processo mais eficiente e livre do meio físico tem sido nos últimos 5 anos um norte em todas as modernizações de processos da Administração Pública Federal e, vai de encontro à cultura de anos de trabalho sob a metodologia dos processos físicos. A necessidade de capacitação dos atores envolvidos nos processo para o uso das funcionalidades que o sistema tem a oferecer é certamente um dos maiores desafios enfrentados.

3.4 - DADOS TÉCNICOS OBTIDOS ATRAVÉS DE CONSULTA EM DADOS ABERTOS DISPONIBILIZADOS PELO SISTEMA SICONV:

SICONV 0800 978 9008

Acesso Livre - Siconv

portal.convenios.gov.br/aceso-livre ▼

Procedimentos para acesso as planilhas no SICONV.

Fig.4 – Filtro : Download de Dados

The screenshot shows the 'Portal de Convênios' website interface. At the top, there is a blue header with the text 'Portal de Convênios' and 'MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO'. Below the header, there is a navigation bar with 'Sobre o Portal' and 'Perguntas Frequentes'. The main content area is titled 'Acesso Livre' and contains a list of links for various services. A black arrow points to the 'Download de Dados' link in the left sidebar menu.

ACESSO AOS SISTEMAS	Acesso Livre
Acesso ao SICONV - Produção	Publicado: Terça, 26 de Abril de 2016, 11h49 Última atualização em Sexta, 22 de Setembro de 2017, 11h14 Acessos: 1343358
Acesso ao SICONV - Treinamento	Consultar Convênios/Pré-Convênios
Acesso Livre	Consultar Programas
Cadastramento Proponente	Cadastramento de Proponente
Aplicativo "As diferentes"	Consultar Proponente
Banco de Projetos	Consultar Propostas
Sistema de Gestão da Rede Siconv	Listar Chamamento Público/Concurso de Projetos disponível para receber proposta por Órgão
#RedeSiconv	Listar Chamamento Público/Concurso de Projetos por Ano
Fórum	Listar Chamamento Público/Concurso de Projetos por Órgão
Treinamentos	Consultar Adimplência dos Partícipes
Legislação	Consultar Registro de Irregularidades
Comissão Gestora	Extrato - LRF Art. 48, II e Art. 48-A
Download de Dados	
Ajuda	
Mapeamento de Processos	
Ouvidoria (e-Ouv)	
Cronograma Referencial Emendas Individuais	

<http://portal.convenios.gov.br/aceso-livre>

Quando selecionado Download de Dados, abrirá esta página onde deverão selecionadas três planilhas : Propostas Cadastradas, Convênios e Emendas Parlamentares

Fig.5 – Filtro : Propostas Cadastradas

Ir para o conteúdo 1 Ir para o menu 2 Ir para a busca 3 Ir para o rodapé 4

ACESSIBILIDADE ALTO CONTRASTE MAPA DO SITE

Portal de Convênios

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

Buscar no portal

Sobre o Portal Perguntas Frequentes Dados abertos Contato

PÁGINA INICIAL > DOWNLOAD DE DADOS

Download de Dados

Publicado: Sexta, 04 de Março de 2016, 00h58 | Última atualização em Terça, 05 de Junho de 2018, 09h47 | Acessos: 64750

O SICONV disponibiliza acesso livre às informações de Transferências Voluntárias da União com o objetivo de facilitar o acesso aos dados do sistema para a sociedade e a outras esferas de Governo. O usuário poderá baixar as principais informações de Convênios para realizar análises e cruzamentos que desejar a partir desses dados.

Aqui estão disponibilizados diariamente para download arquivos em formato aberto (CSV):

Data da extração dos dados: 10/07/2018 06:04:36

- Programas Disponibilizados
- Programas/Propostas
- Propostas Cadastradas
- Convênios
- Emendas Parlamentares
- Plano de Aplicação Detalhado

<http://portal.convencios.gov.br/download-de-dados>

Fig.6 – Filtro : Convênios

Ir para o conteúdo 1 Ir para o menu 2 Ir para a busca 3 Ir para o rodapé 4

ACESSIBILIDADE ALTO CONTRASTE MAPA DO SITE

Portal de Convênios

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

Buscar no portal

Sobre o Portal Perguntas Frequentes Dados abertos Contato

PÁGINA INICIAL > DOWNLOAD DE DADOS

Download de Dados

Publicado: Sexta, 04 de Março de 2016, 00h58 | Última atualização em Terça, 05 de Junho de 2018, 09h47 | Acessos: 64750

O SICONV disponibiliza acesso livre às informações de Transferências Voluntárias da União com o objetivo de facilitar o acesso aos dados do sistema para a sociedade e a outras esferas de Governo. O usuário poderá baixar as principais informações de Convênios para realizar análises e cruzamentos que desejar a partir desses dados.

Aqui estão disponibilizados diariamente para download arquivos em formato aberto (CSV):

Data da extração dos dados: 10/07/2018 06:04:36

- Programas Disponibilizados
- Programas/Propostas
- Propostas Cadastradas
- Convênios
- Emendas Parlamentares
- Plano de Aplicação Detalhado

Fig.7 – FILTRO : Emendas Parlamentares

Portal de Convênios
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

Buscar no portal

Sobre o Portal | Perguntas Frequentes | Dados abertos | Contato

PÁGINA INICIAL > DOWNLOAD DE DADOS

ACESSO AOS SISTEMAS

- Acesso ao SICONV - Produção
- Acesso ao SICONV - Treinamento
- Acesso Livre
- Cadastramento Proponente
- Aplicativo "As diferentes"
- Banco de Projetos
- Sistema de Gestão da Rede Siconv

Download de Dados

Publicado: Sexta, 04 de Março de 2016, 00h58 | Última atualização em Terça, 05 de Junho de 2018, 09h47 | Acessos: 64780

O SICONV disponibiliza acesso livre às informações de Transferências Voluntárias da União com o objetivo de facilitar o acesso aos dados do sistema para a sociedade e a outras esferas de Governo. O usuário poderá baixar as principais informações de Convênios para realizar análises e cruzamentos que desejar a partir desses dados.

Aqui estão disponibilizados diariamente para download arquivos em formato aberto (CSV):

Data da extração dos dados: **11/07/2018 06:02:50**

- Programas Disponibilizados
- Programas/Propostas
- Propostas Cadastradas
- Convênios
- Emendas Parlamentares**
- Plano de Aplicação Detalhado
- Empenhos Realizados

<http://portal.convenios.gov.br/download-de-dados>

Cruzando os dados das três planilhas: Propostas Cadastradas(Fig.5), Convênios (Fig.6) e Emendas Parlamentares (Fig.7), mantem-se a coluna que indica o número da proposta, existente em todas as três, representada por “ID_PROPOSTA”, como parâmetro de vinculação. Assim se obtém os dados necessários para averiguar quais das propostas são Convênios e/ou Contratos de Repasse provindos através de emendas parlamentares.

Especificamente para este trabalho filtramos (adotamos) o Ministério da Cultura, por ser este o local em que tive experiência empírica, vinculada ao tema deste trabalho, assim como pude obter dados relevantes com o coordenador da Secretaria de Infraestrutura, neste Ministério, engenheiro Carlos Victor Freitas Moura, que colaborou de forma determinante na orientação e confecção dos dados a seguir expostos. Sendo inclusive um dos entrevistados citados no capítulo 4.2.

Na planilha Propostas Cadastradas filtramos a coluna “F”, que indica os Ministérios pelos quais as propostas estão encaminhadas (FIG.8), assim como na mesma planilha selecionamos a coluna “N”, onde filtramos de dentro daquelas do Ministério aquelas vinculadas (FUNARTE, IPHAN, etc).(FIG.9).

Fig. 8 – Filtro : do Ministério em consulta

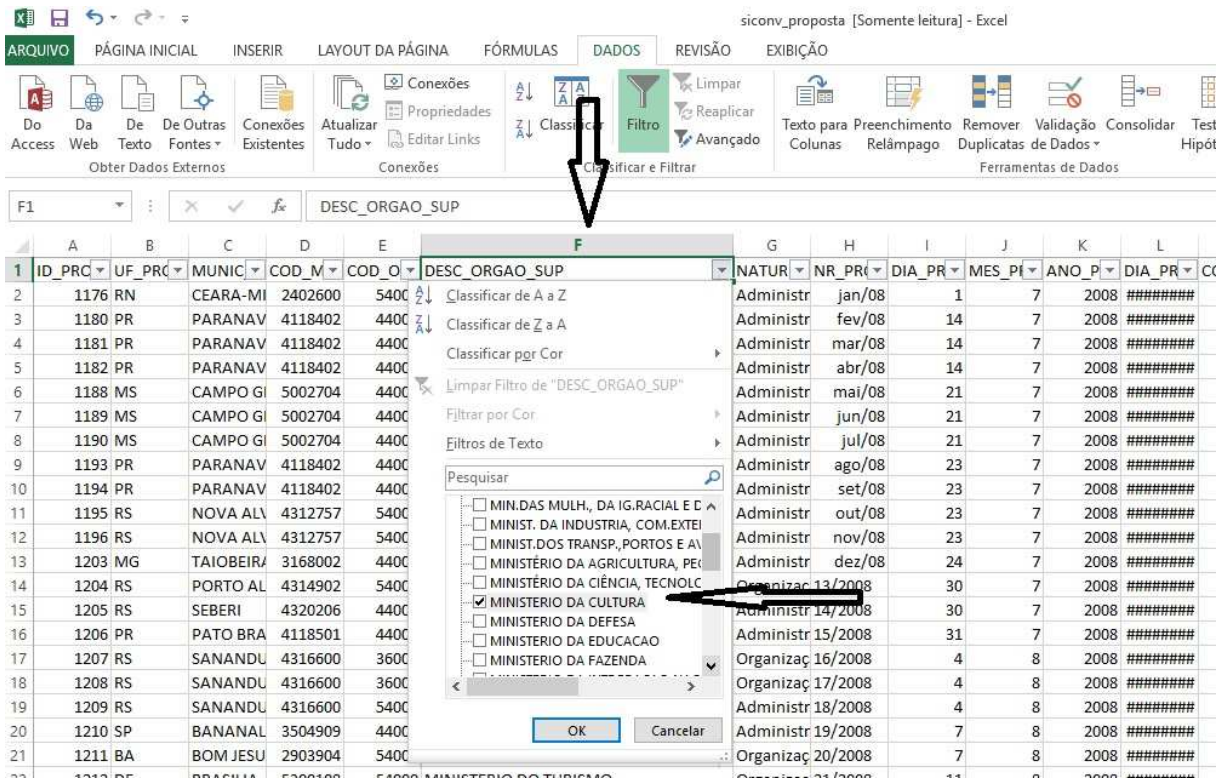
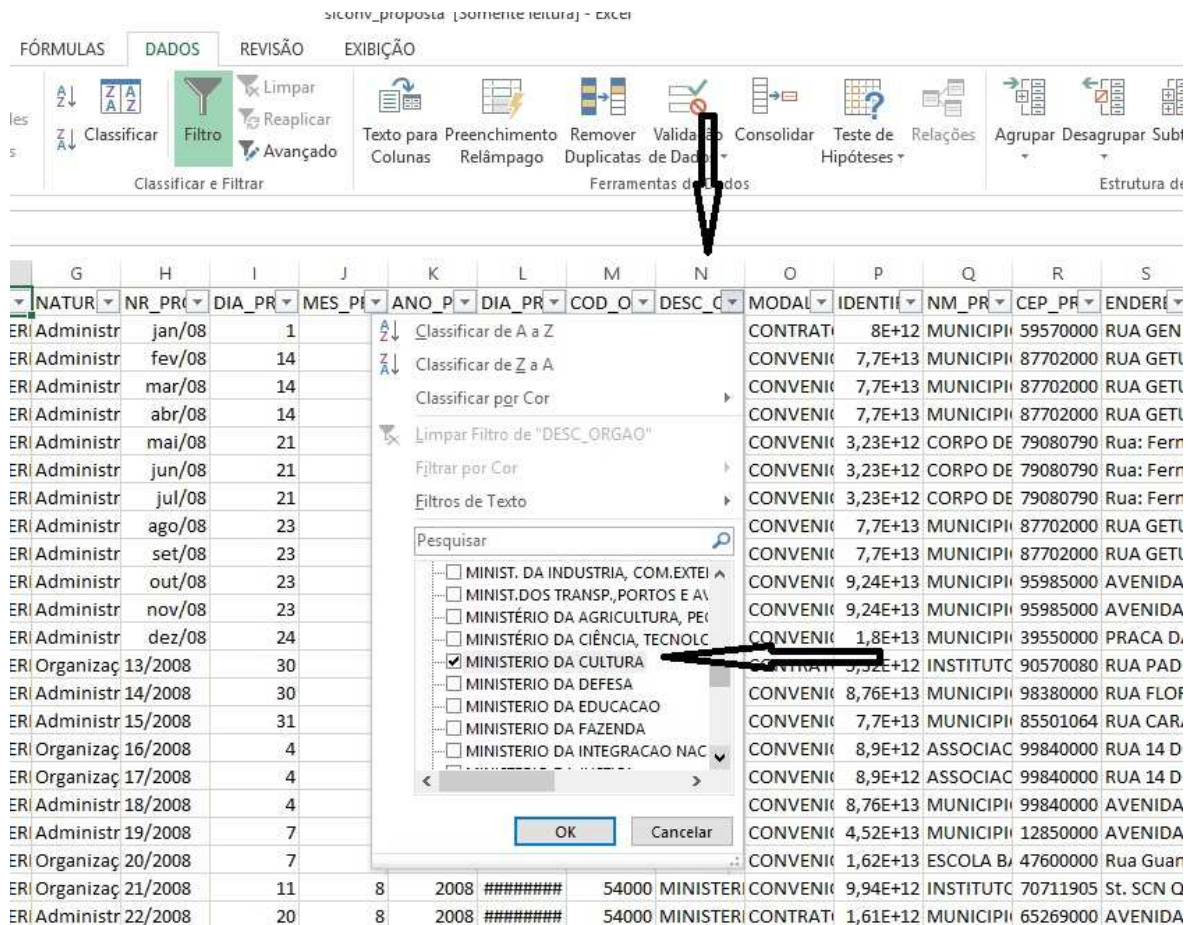


FIG.9 – Filtragem dos entes vinculados



<http://portal.convenios.gov.br/download-de-dados>

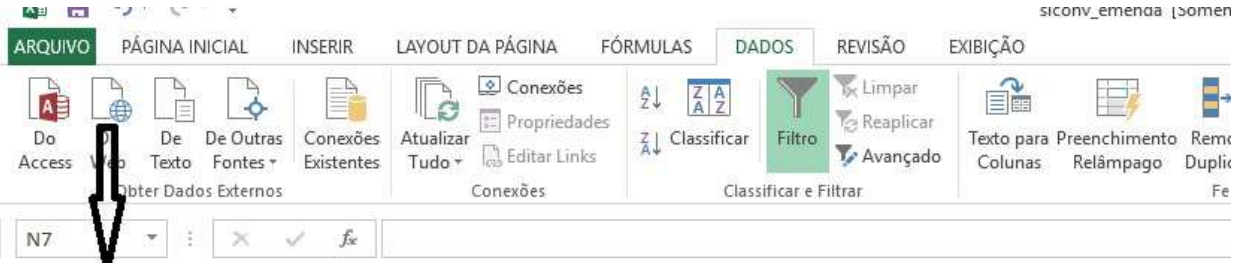
Nesta mesma planilha filtramos também a coluna “O” que indica o tipo de proposta, podendo ser classificadas em:

- Contrato de Repasse
- Convênio
- Termo de Colaboração
- Termo de Fomento
- Termo de Parceria

Sendo que para este trabalho focamos nos dois primeiros tipos; Contrato de Repasse e Convênios, justamente por serem, os dois, os mais representativos encaminhados pelas Transferências Voluntárias por emendas parlamentares.

Na planilha Emendas (**Fig. 10**) se indicação da proposta, coluna “A”, for compatível com a indicação da proposta na planilha convênios e/ou contrato de repasse, deve ser feita a sobreposição.

Fig.10 – Indicação do número da proposta



	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
1	ID_PRC	QUALIF	COD_PI	NR_EM	NOME	BENEF	IND_IM	TIPO_P	VALOR	VALOR	REPASSE_EMENDA	
2	1365498	BENEFICIA	4,2E+12	24780005	JO MORAES	4,59E+12	SIM	INDIVIDUAL	150000	150000		
3	588275	BENEFICIA	5,1E+12	31250010	ANTONIO	7,54E+12	NÃO	INDIVIDUAL	292500	292500		
4	490954	BENEFICIA	2,2E+12	10560008	SERGIO SC	7,58E+13	NÃO	INDIVIDUAL	97500	97500		
5	646294	BENEFICIA	5,6E+12	27650005	RENZO BR	6,62E+13	NÃO	INDIVIDUAL	265630	264245,4		
6	586235	BENEFICIA	5,2E+12	26850008	PADRE TO	4,09E+12	NÃO	INDIVIDUAL	250000	250000		
7	1066053	BENEFICIA	5,1E+12	36850006	JOAO DER	8,83E+13	SIM	INDIVIDUAL	243750	243750		
8	1274492	BENEFICIA	2,22E+12	81000178	RELATOR C	6,55E+12	NÃO	COMISSAO	1553250	950000		
9	864764	BENEFICIA	5,6E+12	34160007	PEDRO HE	3,75E+13	SIM	INDIVIDUAL	493100	178020		
10	630760	BENEFICIA	5,4E+12	29450003	ROMANA	8,32E+13	NÃO	INDIVIDUAL	1092000	1092000		
11	1061983	BENEFICIA	5,6E+12	28650001	JOSE STED	8,8E+13	SIM	INDIVIDUAL	245850	245850		
12	1333765	BENEFICIA	5,6E+12	28650008	JOSE STED	9,24E+13	SIM	INDIVIDUAL	222857,1	222857,1		
13	849402	BENEFICIA	5,6E+12	24420004	JOSE GUIN	7,73E+12	SIM	INDIVIDUAL	394200	394200		
14	448710	BENEFICIA	2,2E+12	24530004	BRUNO AF	1,01E+13	NÃO	INDIVIDUAL	292500	292500		
15	725219	BENEFICIA	5,6E+12	23550011	SILVIO CO	1,01E+13	NÃO	INDIVIDUAL	493100	493100		
16	729950	BENEFICIA	5,6E+12	35680009	PAULO MA	1,41E+13	NÃO	INDIVIDUAL	987600	987600		
17	866699	BENEFICIA	5,1E+12	12210009	INOCENCI	1,02E+13	SIM	INDIVIDUAL	292500	292500		
18	1165558	BENEFICIA	3,62E+12	13310001	ALICE POR	1,39E+13	SIM	INDIVIDUAL	500000	500000		
19	661337	BENEFICIA	5,6E+12	50230003	COMISSAO	8,87E+12	NÃO	COMISSAO	987600	987600		
20	441152	BENEFICIA	5,4E+12	24460002	JOAO MAI	8,36E+12	NÃO	INDIVIDUAL	141375	141375		
21	696197	BENEFICIA	2,2E+12	28740002	LUIZ NISHI	7,7E+13	NÃO	INDIVIDUAL	146250	146250		
22	588850	BENEFICIA	2,01E+12	27270007	FRANCISC	1,22E+13	NÃO	INDIVIDUAL	2927270	354270		
23	730022	BENEFICIA	5,4E+12	24330009	PINTO ITA	6,46E+12	NÃO	INDIVIDUAL	487500	487500		
24	1027704	BENEFICIA	2,6E+12	81001556	RELATOR C	1,11E+13	NÃO	COMISSAO	100000,5	100000,5		

<http://portal.convenios.gov.br/download-de-dados>

Como comentado no Capítulo 3.2 - SICONV – O PRINCIPAL INSTRUMENTO DE CONTROLE DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS - O QUE É E COMO FUNCIONA – Pág. 19 – o proponente, após cadastrado, prossegue o processo para conversão da proposta em convênio apresentando a Projeto Básico, conforme figura abaixo.

Fig.11 – Indica a situação do Projeto Básico

M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y	Z
54000	MINISTERI	CONTRAT	8E+12	MUNICIPI	59570000	RUA GI				SITUACAO	SIT_PROP	DIA_INIC	DIA_FIM
44000	MINISTERI	CONVENIC	7,7E+13	MUNICIPI	87702000	RUA GI					Proposta/	#####	#####
44000	MINISTERI	CONVENIC	7,7E+13	MUNICIPI	87702000	RUA GI					Proposta/	#####	#####
44000	MINISTERI	CONVENIC	7,7E+13	MUNICIPI	87702000	RUA GI					Proposta/	#####	#####
44000	MINISTERI	CONVENIC	3,23E+12	CORPO DE	79080790	Rua: Fe					Proposta/	#####	#####
44000	MINISTERI	CONVENIC	3,23E+12	CORPO DE	79080790	Rua: Fe					Proposta/	#####	#####
44000	MINISTERI	CONVENIC	3,23E+12	CORPO DE	79080790	Rua: Fe					Proposta/	#####	#####
44000	MINISTERI	CONVENIC	7,7E+13	MUNICIPI	87702000	RUA GI					Proposta/	#####	#####
44000	MINISTERI	CONVENIC	7,7E+13	MUNICIPI	87702000	RUA GI					Proposta/	#####	#####
54000	MINISTERI	CONVENIC	9,24E+13	MUNICIPI	95985000	AVENI					Proposta/	#####	#####
54000	MINISTERI	CONVENIC	9,24E+13	MUNICIPI	95985000	AVENI					Proposta/	#####	#####
44000	MINISTERI	CONVENIC	1,8E+13	MUNICIPI	39550000	PRACA					Proposta/	#####	#####
54000	MINISTERI	CONTRAT	5,32E+12	INSTITUT	90570080	RUA P					Proposta/	#####	#####
44000	MINISTERI	CONVENIC	8,76E+13	MUNICIPI	98380000	RUA FL					Proposta/	#####	#####
44000	MINISTERI	CONVENIC	7,7E+13	MUNICIPI	85501064	RUA CA					Proposta/	#####	#####
36212	AGENCIA	CONVENIC	8,9E+12	ASSOCIAC	99840000	RUA 14					Proposta/	#####	#####
36212	AGENCIA	CONVENIC	8,9E+12	ASSOCIAC	99840000	RUA 14					Proposta/	#####	#####
54000	MINISTERI	CONVENIC	8,76E+13	MUNICIPI	99840000	AVENI					Proposta/	#####	#####
44000	MINISTERI	CONVENIC	4,52E+13	MUNICIPI	12850000	AVENI					Proposta/	#####	#####
54000	MINISTERI	CONVENIC	1,62E+13	ESCOLA B	47600000	Rua Gu					Proposta/	#####	#####
54000	MINISTERI	CONVENIC	9,94E+12	INSTITUT	70711905	St. SCN Q.	Asa Norte	BANCO D	Cadastrad	Não Cada	Proposta/	#####	#####
54000	MINISTERI	CONTRAT	1,61E+12	MUNICIPI	65269000	AVENIDA	CENTRO	BANCO D	Cadastrad	Não Cada	Proposta/	#####	#####
22203	COMPANH	CONVENIC	1,61E+12	MUNICIPI	65269000	AVENIDA	CENTRO	BANCO D	Cadastrad	Não Cada	Proposta/	#####	#####

<http://portal.convenios.gov.br/download-de-dados>

Sem aprovação deste documento o processo não tem continuidade.

Na planilha Proposta, ao filtrar na coluna “W”, é possível, ao selecionar este item, já verificar o universo de Propostas que morrem antes de chegar na praia, ou seja, por vários motivos sequer cumprem a primeira etapa da conversão.

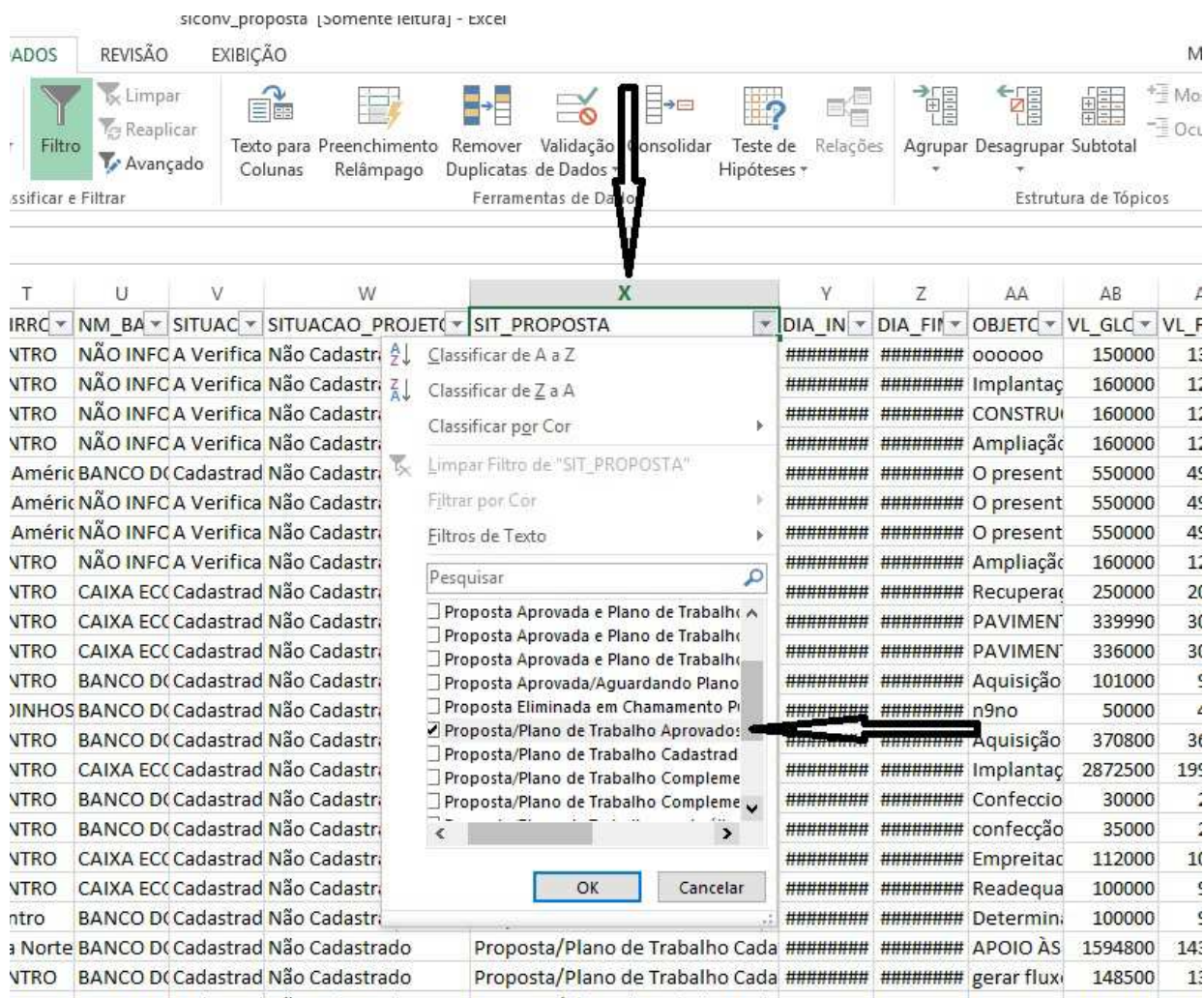
Dentre os motivos mais frequentes estão:

01 – Falta de comprovação de titularidade da terra onde se pretende implantar o projeto executivo;

02 – Falta de comprovação de licença ambiental para o propósito do objeto da proposta e

03 – Falta de projeto básico e executivo.

Fig. 12 – Indica em até 95% a possibilidade de conversão da proposta



<http://portal.convenios.gov.br/download-de-dados>

Após filtrada a opção “Projeto Básico Aprovado”, o próximo filtro a ser executado, indica em que estado se encontra o “Plano de Trabalho” – selecionando, na mesma planilha, a coluna “X”, sendo que somente o item “Proposta/Plano de Trabalho Aprovados” é que indica que 95% da conversão para Convênio e/ou Contrato de Repasse foi concluída.

Apesar da legislação tornar obrigatória a execução da verba destinada através de Emendas Parlamentares, ainda acontecem contingenciamentos executados pela

União, ao final dos anos.

Uma outra restrição que impede o processo de conversão é a “Situação da Conta” – coluna “V” desta mesma tabela. Enquanto não estiver devidamente cadastrada, também é motivo impeditivo para o sucesso da conversão.

No entanto todas as demais situações impeditivas dependem exclusivamente do cumprimento das etapas no Plano de Trabalho pelos entes municipais.

Fig. 13 - Gráfico representativo, período 2008 a 2017, relativo a conversão das Emendas Parlamentares em Convênios e/ou Contratos de Repasse.



Para execução deste gráfico, foram retirados os dados para cada ano e analisados conforme procedimento acima relatado.

Os dados para confecção dos gráfico acima representado foram retirados da planilha abaixo:

Fig.14 – Planilha resumo anos 2008 a 2017 situação das propostas

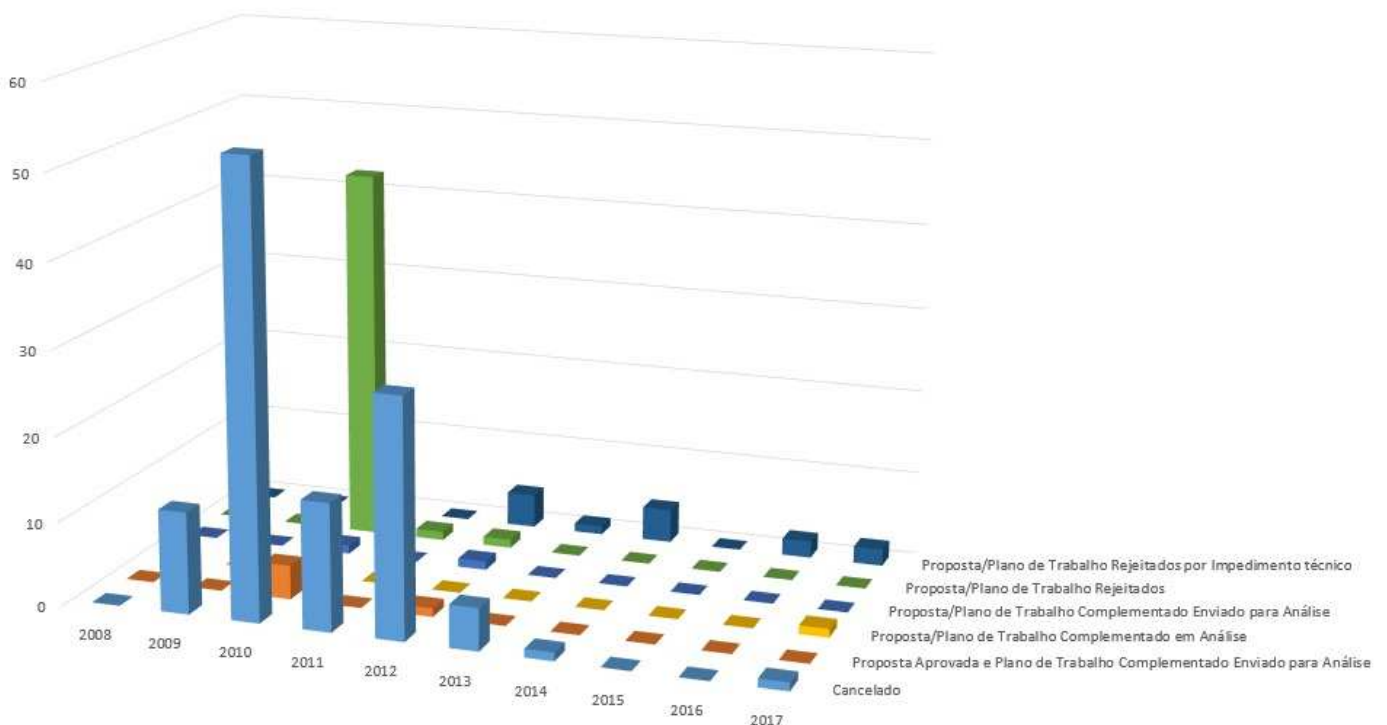
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Cancelado	0	12	53	15	28	5	1	0	0	1	115
Proposta Aprovada e Plano de Trabalho Complementado Enviado para Análise	0	0	4	0	1	0	0	0	0	0	5
Proposta/Plano de Trabalho Complementado em Análise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Proposta/Plano de Trabalho Complementado Enviado para Análise	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	2
Proposta/Plano de Trabalho Rejeitados	0	0	44	1	1	0	0	0	0	0	46
Proposta/Plano de Trabalho Rejeitados por Impedimento técnico	0	0	0	0	4	1	4	0	2	2	13
Proposta/Plano de Trabalho Aprovados	2	186	461	112	85	106	118	82	54	57	1263
Total	2	198	567	128	121	112	123	82	56	61	1450
Aprovados	2	186	461	112	85	106	118	82	54	57	1263
Não Aprovados	0	12	106	16	36	6	5	0	2	4	187

Para confecção desta planilha foram formatadas planilhas anuais, com dados disponibilizados no SICONV.

Os gráficos a seguir representados são derivados dos dados obtidos da planilha final onde foram cruzadas as informações das três planilhas: Propostas

Cadastradas, Convênios e Emendas Parlamentares.

Para compreensão de que os dados correspondem a afirmativa do **baixo índice de conversão das propostas por emendas em convênios e/ou contratos de repasse, por incapacidade técnica e/ou falta de infraestrutura dos entes municipais** é necessário verificar na coluna “X”, que corresponde a “SITUAÇÃO DA PROPOSTA” (pág.35).



Somente o item Plano de Trabalho Aprovado indica a continuidade do Proposta , todos os demais itens indicam o fracasso da continuidade do processo de conversão das propostas em Convênios e/ou Contratos de Repasse. Estes estão representados abaixo, tendo como base o período de 2008 a 2017.

Com os levantamentos obtidos através de dados disponibilizados pelo sistema SICONV, assim como a experiência empírica obtida quando prestador de serviços junto ao Ministério da Cultura, é possível afirmar que apenas 15% das propostas acabam por convergir em Convênios e/ou Contratos de Repasse.

4. RESULTADOS

Com base nos diversos dados técnicos levantados, na experiência empírica do autor, assim como ampla bibliografia técnica e aberta, temos convicção que a falta de infraestrutura nos entes municipais, seus gestores e demais servidores – concedentes – com baixo nível de comprometimento (baixo accountability) são fatores determinante para a baixa conversão das propostas em convênios. Junta-se a este fato, intensificando o encaminhamento de propostas que não compactuam com as reais necessidades locais.

Compactua com este resultado o Secretário-Executivo do Ministério das Cidades, não há sinergia entre os recursos repassados por emendas parlamentares individuais e o restante do planejamento, a despeito de haver disponibilidade do ministério para orientar os parlamentares no sentido de direcionar as emendas a projetos estruturantes.

Desse modo, na proposição de suas emendas, os congressistas devem observar as necessidades de saúde da população, as dimensões epidemiológicas, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde; bem como ter em vista à progressiva redução das disparidades regionais. Porém, não há evidências que as emendas individuais se coadunem com o processo de planejamento e orçamento da União, sob a ótica de privilegiarem a consecução dos programas de governo prioritários, e que, no momento de sua proposição e aprovação, levem em conta as necessidades de saúde regionais.

4.1 – ALGUNS REQUISITOS E/OU AÇÕES QUE MINIMIZAM AS POSSIBILIDADES DE FRACASSO NA CONVERSÃO DE PROPOSTAS EM CONVÊNIOS E/OU CONTRATOS DE REPASSE

Segundo ALVES e SODRÉ na publicação Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil: Estudo dos Relatórios do Programa

de Fiscalização da Controladoria-Geral da União (2010), no final dos anos 90, diversas modificações começaram na gestão pública brasileira pregando a transição de uma gestão pública burocrática para uma gerencial. No que tange ao controle ganharam mais força as ideias relacionadas à accountability, que promove o aumento do controle sobre os gestores públicos e o aumento da transparência da gestão pública e também ganhou força o conceito de eficiência e efetividade da gestão pública e o controle voltado para resultado.

Após mudanças nos procedimentos de trabalho quanto ao controle, tanto interno como externo, passou a coexistir uma forma de controle mais moderna muito mais focada na análise do resultado das políticas tais como o acompanhamento da gestão e a avaliação dos programas de governo. Isso representou um marco de mudanças na redefinição do papel dos órgãos de controle.

Alguns entes federais passaram a adotar procedimentos de acompanhamento e controle com vistas na busca de eficiência e efetividade da gestão pública:

O Ministério do Esporte afirmou possuir as seguintes iniciativas com vistas a suprir as deficiências técnicas dos municípios:

- treinamentos presenciais e a distância direcionados a gestores estaduais e municipais (do planejamento da política à avaliação);
- mecanismos de assistência técnica (manuais técnicos, atendimento por telefone e correio eletrônico);
- redes de colaboradores, representadas por parcerias com universidades públicas que fazem coleta de dados in loco em 20% dos projetos;
- projetos padrão e pré-elaborados para suprir a carência de engenheiros e técnicos do ente público;
- seminários regionais e realização de videoconferências em parceria com a Caixa Econômica Federal;
- orientações in loco em alguns municípios;
- vídeos na internet.

O MCidades afirmou procurar os municípios que não manifestam interesse, mas com perfil para receber os recursos públicos constantes de sua programação. Apresentou ainda como iniciativa, o Programa de Formação em Gestão de Projetos

Urbanos, no âmbito do Programa Nacional de Capacitação das Cidades, que objetiva fomentar o aprimoramento técnico dos agentes municipais, por meio de um conjunto de informações necessárias para a estruturação e apresentação de projetos vinculados às ações apoiadas pelo ministério.

Para a CC/PR, cabe aos órgãos finalísticos a responsabilidade por iniciativas de fomento junto aos municípios visando à celebração de transferências voluntárias, dada a imensa diversidade de ações e expertise que dificilmente comportam um esforço de padronização.

A Lei 12.919/13 (LDO 2014) inovou ao prever que as transferências voluntárias ou decorrentes de programação incluída na LOA por emenda possa m ser utilizadas para pagamentos relativos à elaboração de projetos básicos e executivos, além das despesas necessárias ao licenciamento ambiental. Essa iniciativa favorece principalmente os entes que possuem baixa capacidade técnica para a elaboração de projetos e/ou que não dispõem de recursos para as despesas relativas ao licenciamento ambiental (art. 60, § 6º).

São estabelecidos vários instrumentos que auxiliam aos convenentes para correta formatação de suas propostas:

Com o objetivo de selecionar a melhor proposta, bem como de aferir a capacidade técnica e operacional do proponente para realizar o objeto do convênio, atendendo ao princípio da impessoalidade, os órgãos federais realizam chamamento público (art. 8º, §2º, da PI 507/2011).

A publicidade do chamamento é feita no Portal dos Convênios e por intermédio da divulgação na página inicial do sítio oficial do órgão repassador de recursos. Identificado o programa de governo de interesse local, bem como a possibilidade de atendimento aos critérios especificados do edital da seleção pública, o proponente deverá manifestar a intenção em celebrar o convênio, mediante apresentação de proposta de trabalho no SICONV.

Na sequência alguns procedimentos básicos que orientam como obter maior índice de **Conversão das Propostas aos Convênios e/ou Contratos de Repasse:**

A - Seguir todas as normas e restrições que servem como parâmetros para contratação de convênios e/ou contratos de repasse, observando o CAPÍTULO II do Decreto 6.170-2007 (DAS NORMAS DE CELEBRAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E PRESTAÇÃO DE CONTAS)

B - Apresentação de proposta de trabalho no SICONV.

C - Credenciado no Portal dos Convênios. Em algumas situações poderá ser exigido também o cadastramento prévio como condição para participação no chamamento público, o que será devidamente informado no Portal.

D - Seguir à risca o planejamento do convênio estabelecido no plano de trabalho aprovado, as normas de administração orçamentária e financeira da administração pública federal,

E - Conceder livre acesso aos documentos e registros contábeis da empresa, referentes ao objeto contratado, para os servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes e dos órgãos de controle interno e externo.

F - Credenciar o gestor e sua equipe técnica para estar atenta aos feedbacks do concedente, principalmente ao que estabelece “Aprovação com ressalvas” a análise da prestação de contas poderá resultar em: I - aprovação; II - aprovação com ressalvas, III - rejeição

G - Incentivar a participação nos cursos de aperfeiçoamento e observar os documentos técnicos de apoio da transformação de propostas em convênios (ver manual “Convênios e Outros Repasses, TCU), que traz a preocupação de otimizar o processo de transformação orientando os aspectos mais importantes de todas as fases de operacionalização do convênio, contrato de repasse ou termo de parceria enfatizando, transmitindo orientações quanto ao que deve ser observado em cada uma dessas fases e chamando a atenção para as irregularidades e falhas mais frequentes em cada uma delas, de modo a contribuir para que os gestores dos recursos assumam atitudes preventivas em relação a essas ocorrências e adotem procedimentos capazes de efetivamente evitá-las.

H - Os convenientes deveriam estar com seus planos de ação semiconstruídos, pois material de apoio para tal, está fartamente posto, tanto pela legislação vigente, com decretos e leis, como por manuais técnicos de fácil acesso pela rede internacional de comunicação – internet.

I - Buscar interação com demais convenientes, que estão em busca de aprovação do projeto básico, junto ao SICONV, ou mesmo aqueles que já obtiveram aprovação, é essencial para obter êxito encontrando as melhores e mais corretas formas de atender aos requisitos determinados por cada conveniente e que sem as devidas ações resultará no fracasso do processo.

J - Conscientizar os agentes públicos da necessidade da pro eficiência:

Eficiência (economicidade): dever que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que exige resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (Hely Lopes Meirelles).

5. CONCLUSÃO

As transferências voluntárias realizadas mediante convênios, contratos de repasse e termos de parceria constituem um sistema de cooperação entre a União e as entidades governamentais dos demais entes da Federação, além das organizações não-governamentais, para execução de ações de interesse recíproco, financiadas com recursos do orçamento federal. Esse sistema de cooperação, no entanto, tem sido alvo de fundadas críticas quanto aos mais diversos aspectos.

Contudo, está constatado que há um recorrente e determinante: trata-se da capacidade, ou da falta capacidade e interesse técnico-administrativa dos gestores os servidores dos órgãos e entidades públicas convenientes e concedentes, assim como dos órgãos de controle interno e externo.

A obrigatoriedade de utilização do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) para a celebração, liberação de recursos, acompanhamento da execução e prestação de contas dos ajustes firmados com recursos repassados voluntariamente pela União trouxe um novo desafio para a Administração Pública Federal: a capacitação de todos os usuários do novo sistema.

Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), estima-se que o sistema tenha cerca de 90 mil usuários, entre órgãos federais com programas passíveis de convênios e contratos de repasse, assim como entre órgãos estaduais, municipais e entidades sem fins lucrativos que pretendam firmar ajustes com a União.

Para superar esse desafio, o Ministério do Planejamento e o Tribunal de Contas da União estão elaborando, em parceria, um curso sobre fundamentos de transferências voluntárias com utilização do SICONV, na modalidade de ensino a distância, voltado à difusão de conhecimento e capacitação de usuários do SICONV.

Destinado, preferencialmente, a órgãos e entidades da Administração Pública que não possuem equipes técnicas especializadas, como, por exemplo, prefeituras de pequenos e médios municípios, o TCU dá orientação em linguagem simples e de fácil entendimento, permitindo compreensão dos assuntos por quem não possui especialização também na área de construção civil – através de outro manual - o manual: “Obras Públicas.

Apesar da instrumentalização disponibilizada por alguns órgãos públicos, como por exemplo o TCU, através do manual “Convênios e Repasses” disponibilizado via internet e também em todas suas regionais, assim como a obrigatoriedade do uso

do SICONV, norteando passo a passo todo o processo de lançamento e acompanhamento das propostas, há uma lacuna muito grande quanto a capacidade de atendimento, principalmente por parte dos convenientes, para atender as solicitações e demandas encaminhadas pelo concedente.

Para o atendimento inadequado, no lançamento e desenvolvimento das propostas, há sanções bastante claras e sérias, os responsáveis que tiverem suas contas julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas da União poderão sofrer várias consequências, como as seguintes:

A - Devolução dos valores, com atualização monetária e juros de mora;

B - Aplicação de multa que pode alcançar 100% do valor atualizado do dano causado ao erário;

C - Inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), o que implica impossibilidade de realizar transações bancárias; envio ao Ministério Público Eleitoral do nome do responsável para fins de inelegibilidade;

D - Inabilitação, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal;

E - Envio dos elementos pertinentes e do julgamento ao Ministério Público Federal para fins de instauração do processo penal.

Por isso, o Tribunal atua intensivamente na fiscalização dos convênios celebrados entre órgãos e entidades da União com estados e municípios, valendo-se, principalmente, de suas Secretarias de Controle Externo, localizadas em todos os estados brasileiros. O Tribunal de Contas da União tem sede no Distrito Federal e representação em todas as Unidades da Federação.

Além do TCU na orientação de como proceder para formalização de convênios ou repasses, o Decreto nº 6.170-2007 e a Portaria Interministerial nº 507/2011 disponibilizam e orientam todos os entes interessados.

Apesar do estabelecido no Capítulo II, Art. 5º do Decreto 6.170-2007 onde diz: “O chamamento público deverá estabelecer critérios objetivos visando à aferição da qualificação técnica e capacidade operacional do conveniente para a gestão do convênio”, este tem sido um dos principais entraves para não concretização dos

convênios.

Ratificando esta preocupação os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda, da Controladoria-Geral da União e Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República), em Portaria Interministerial, publicou:

Serão considerados impedimentos de ordem técnica: I - a não indicação do beneficiário e do valor da emenda nos prazos estabelecidos nesta Portaria; II - a não apresentação do plano de trabalho no prazo previsto no inciso IV do art. 4º ou não realização da complementação e dos ajustes solicitados no plano de trabalho no prazo previsto no inciso VI do art. 4º; III - a desistência da proposta por parte do proponente; IV - a incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária; V - a incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora; VI - a falta de razoabilidade do valor proposto, a incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto; VII - a não aprovação do plano de trabalho; e VIII - outras razões de ordem técnica, devidamente justificadas. (PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 40, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2014, p.72)

O convênio tornou-se instrumento por excelência de descentralização da execução de políticas públicas do Governo Federal – aumenta o alcance social dessas políticas; multiplica seus executores, quer públicos quer privados sem fins lucrativos; diversifica seus objetivos; pode vir a imprimir maior grau de eficiência, eficácia e efetividade à implementação dos programas e projetos.

A nova legislação busca a modernização, o controle mais efetivo e a transparência na aplicação dos recursos alocados às transferências voluntárias. É claro que tudo isso para tornar-se realidade efetiva depende de equipes de servidores motivadas e bem treinadas, tanto da parte dos concedentes quanto da parte dos convenientes.

O objetivo geral deste trabalho é demonstrar a necessidade de treinamento e especialização de mão de obra dos entes convenientes e o convencimento da busca da criação de alternativas com a finalidade de conclusão positiva das propostas.

A possibilidade da criação de cooperativas ou consórcios públicos é uma das vertentes, contudo o convencimento do agente público da necessidade da busca incessante da eficiência e economicidade é fator preponderante:

O consórcio público constitui-se parceria de dois ou mais entes da Federação formada com o objetivo de elaborar e executar programas e projetos de interesse comum, com redução de custos e otimização de resultados. Pode ser associação pública ou entidade de direito privado; no primeiro caso, passa a fazer parte da administração indireta dos entes consorciados; no segundo, como entidade privada deverá observar as normas do direito público que regem

o processo licitatório, o contrato, a gestão de recursos humanos pela CLT. (Orzil, Alexandre, 2014, p.192).

ANEXO

GLOSSÁRIO

Convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, o ente Concedente, e, de outro lado, o Conveniente, ou conforme Manual de Convênios do TCU: “É o acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros dos orçamentos da União visando à execução de programa de governo, o qual envolve a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, e tenha como partícipes, de um lado, órgão da administração pública federal direta, autarquia, fundação pública, empresa pública ou sociedade de economia mista, e, de outro, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidade privada sem fins lucrativos.

Contrato de repasse - instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União. (Redação dada pelo Decreto nº 8.180, de 2013) ou conforme Manual de Convênios do TCU: “Instrumento administrativo usado na transferência dos recursos financeiros,

por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União. A instituição que mais fortemente vem operando essa modalidade de transferência é a Caixa Econômica Federal. ”

Concedente/Contratante - órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela fiscalização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio;

Conveniente/Executor/Contratado - órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, 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, ou conforme o que disponibiliza o decreto 6.170-2007 : órgão ou entidade da administração pública direta e indireta, de qualquer esfera de governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a administração federal pactua e execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio; órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera do governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a administração federal pactua a execução de contrato de repasse; (redação dada pelo Decreto nº 6.619, de 2008);

Elaboração do Plano de trabalho - O interessado em celebrar convênio ou contrato de repasse deverá apresentar proposta de trabalho no SICONV, em conformidade com o programa e com as diretrizes disponíveis no sistema. Uma vez aceita, a proposta passa a denominar-se Plano de Trabalho, que é o documento por meio do qual o gestor define como o objeto do convênio ou contrato de repasse será realizado.

Interveniente - órgão da administração pública direta e indireta de qualquer esfera de governo, ou entidade privada que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio;

Instituições Financeiras - a instituição financeira oficial, federal ou estadual é exclusivamente é a única que poderá fazer transferências financeiras para órgãos públicos e entidades públicas e privadas, decorrentes da celebração de convênios e contratos de repasse, podendo atuar, neste caso, como mandatária da União para execução e fiscalização.

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias. Cabe, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte.

LOA – Lei Orçamentária Anual, tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro.

PPA – Plano Pluri Anual, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer diretrizes, objetivos e metas da administração pública.

SICONV (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse): local onde serão registrados a celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria, aberto ao público, via rede mundial de computadores – Internet, por meio de página específica denominada Portal de Convênios (Redação dada pelo Decreto nº 6.619, de 2008), ou conforme manual do TCU: é o sistema informatizado do governo federal no qual serão registrados todos os atos relativos ao processo de operacionalização das transferências de recursos por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria, desde a sua proposição e análise, passando pela celebração, liberação de recursos e acompanhamento da execução, até a prestação de contas. As informações registradas no SICONV são abertas à consulta pública na internet, no Portal de Convênios (www.convenios.gov.br).

Termo de Referência - quando o objeto do convênio, do contrato de repasse ou do termo de parceria envolver aquisição de bens ou prestação de serviços, o projeto básico recebe o nome de Termo de Referência, o que não altera a necessidade de o documento contemplar a descrição do bem ou serviço, o orçamento detalhado, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DECRETO Nº 6.170, DE 25 DE JULHO DE 2007.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - SECRETARIA DE EDUCAÇÃO MÉDIA E TECNOLÓGICA - MANUAL DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIOS
- Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal - **Manual técnico de orçamento MTO**. Edição 2015 - Brasília, 2014.
- **Convênios e outros repasses** / Tribunal de Contas da União, 5ª .ed.,Brasília : Secretaria-Geral de Controle Externo, 2014
- CHIAVENATO, Idalberto, **Administração geral e pública**, 2.ed. Rio de Janeiro. Elsevier, 2008. p.241.
- PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 507, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2011
- Orzil, Alexandre. **Convênios Públicos - A Nova Legislação**. 3 ed., Brasília, 2014. p.192.
- ARRAES,Ana, Acórdão nº2550,TCU,Brasília, 2013,p.572
- CARREIRO, Raimundo, **Relatório TCU**, Brasília, 2014-0,p,2
- ALVES, Maria Fernanda Colaço e SODRÈ, Antônio Carlos de Azevedo, **Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil: Estudo dos Relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União**, Curitiba, 2010, p.414-433

- PEREIRA, André Luiz Greve e FERNANDEZ, José Carrera, **A INFLUÊNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NA REELEIÇÃO DOS PREFEITOS E NO DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS BAIANOS, Bahia**, Salvador, 2010, p.6,9 e 17
- D'ABADIA, Bruno Magalhães, **A Problemática das Transferências Voluntárias**, Brasília, 2010,p. 2 a 11
- **Relatório de Auditoria – TCU**, Ata nº 36/2013, Brasília, 2013, p.525,526,530,538,545,550,551,552,561,563,570,572 e 573.
- OLIVEIRA, Adelino Fernandes de, **Convênios e contratos de repasse: análise da prestação de contas pelo Controle Interno – Auditoria interna e controle governamental -TCU**, Brasília,2012,p.13,14 e 16.
- **Relatório de Levantamento Órgão/Entidade: Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – TCU**, TC 019.806/2014-0,Brasília, 2014, p.2,6,13,20,22,23,24,25,26,29,31,40,42,43,47 e 48.
- **Cadernos Gestão Pública e Cidadania / CEAPG – Vol 13 – n. 53 São Paulo**: 2008, p.96 a 101
- SILVA, Jefferson de Alcântara e, **UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE OS IMPACTOS DO SICONV NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS CONVÊNIOS NO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA**, Brasília, 2013,p.7,13,15,16,21,22,30,37,39,40,41 e 42.
- **Manual de Elaboração de Projetos e Execução de Convênios, Secretaria Nacional do Consumidor**, Ministério da Justiça, Brasília, 2015. 157p.