



UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL



EZEQUIEL DA SILVA OLIVEIRA

**ANÁLISE DE UMA FERRAMENTA DE FISCALIZAÇÃO DE
CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE DE PREFEITURAS
MUNICIPAIS: Siconv**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2014

EZEQUIEL DA SILVA OLIVEIRA

**ANÁLISE DE UMA FERRAMENTA DE FISCALIZAÇÃO DE
CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE DE PREFEITURAS
MUNICIPAIS: Siconv**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – Campus São José dos Campos. Área de concentração: Controles Internos Aplicados à Gestão Pública.

Orientadora: Prof^ª. Denise Rauta Buiar

**SÃO JOSÉ DOS CAMPOS
2014**



TERMO DE APROVAÇÃO

Análise de uma ferramenta de fiscalização de convênios e contratos de repasse de Prefeituras Municipais: Siconv

Por

Ezequiel da Silva Oliveira

Esta monografia foi apresentada às..... h do dia **26 de Fevereiro de 2014** como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em **Gestão Pública Municipal**, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus São José dos Campos. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho

Prof.^{ta}. Dra. Denise Rauta Buiar

UTFPR – Campus São José dos Campos
(orientadora)

Prof. Dr.

UTFPR – Campus São José dos Campos

Prof. *M.Sc.*

UTFPR – Campus São José dos Campos

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela oportunidade de estar realizando este trabalho, pela fé e perseverança para vencer os obstáculos.

A minha Mãe, por existir em minha vida, Minha Namorada, pelo apoio incondicional e paciência, Minha Filha, apesar da pouca idade, pela compreensão e aceitação das minhas faltas e aos Amigos, pela paciência, discussões construtivas, orientação, dedicação e incentivo nos trabalhos e dificuldades e principalmente por estarem comigo nesta caminhada tornando-a mais fácil e agradável.

À minha orientadora professora Denise Rauta Buiar, pela orientação e palavras de incentivo e, principalmente, de resistência e perseverança me fazendo acreditar no sucesso do trabalho.

A professora e amiga Fernanda Figueira Morales Borg, pelo auxílio imensurável para a construção desse trabalho.

Agradeço, imensamente, aos tutores presenciais e a distância que me auxiliaram no decorrer da pós-graduação e por estarem dispostos a ajudar sempre.

Enfim a todos que de alguma forma tornaram este caminho mais fácil de ser percorrido.

“É importante ter metas, mas também é fundamental planejar cuidadosamente cada passo para atingi-las.”

(BERNARDINHO)

RESUMO

OLIVEIRA, Ezequiel da Silva. Análise de uma ferramenta de fiscalização de convênios e contratos de repasse de Prefeituras Municipais: Siconv. 2014. 54. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, São José dos Campos, 2014.

Este trabalho dará um direcionamento fora do habitual à utilização do Siconv – sistema de convênios e contrato de repasse do governo federal – onde a transferência de recursos financeiros é sistematizada e distribuída entre os integrantes da Administração Pública através de um acordo de vontades que visa à realização de objetivos comuns, estabelecendo a reunião de esforços para realizar o mesmo interesse público. Tratou-se de abordar uma função que foge, para os gestores de pouca visão, ao objetivo principal, porém pode ser uma ferramenta eficaz, se bem gerida e aproveitada, para o controle interno dos trâmites da entidade necessários para o cumprimento do processo de captação de recursos financeiros em uma Prefeitura. Nesse contexto discutem-se algumas ferramentas de fiscalização que, no entanto não são, para um gestor público, tão eficazes com relação à customização de processos e procedimentos em um governo municipal. Sendo assim, apesar de o Siconv existir com a finalidade de disciplinar os instrumentos de transferência voluntária entre a União e outra pessoa jurídica, abarcando todo o processo de gestão de convênios e contratos de repasse, será proposto e tratado nesse trabalho, além de suas funcionalidades específicas, como ferramenta de fiscalização, controle e adequação de procedimentos internos de uma prefeitura municipal para atingir a excelência na governança e cumprir as demandas da sociedade, consequentemente as promessas de governo do gestor público municipal.

Palavras-chave: Siconv, Fiscalização e Convênios.

ABSTRACT

OLIVEIRA, Ezequiel da Silva. Analysis of a tool for supervision of agreements and transfer contracts from Municipal City Halls: Siconv. 2014. 54. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, São José dos Campos, 2014.

This research will give a direction out of the habitual use of Siconv - System of agreements and federal government transfer contract - where the transfer of financial resources is systematized and distributed among the members of the Public Administration through an agreement of wills that aims at achieving common goals, establishing a joint efforts to make the same public interest. It was addressing a function that escapes, to the managers of low vision, the main objective, but can be an effective tool, if properly managed and utilized for the internal control procedures of the authority necessary to fulfill the funding process of financial resources in a city hall. In this context we discuss some supervision's tools, however are not, for a public manager, as effective regarding customization of processes and procedures in a municipal government. Thus, although the Siconv exists with the purpose of disciplining voluntary instruments of transfer between the Union and other legal entity, including the whole process of management agreements and transfer contracts, will be propose and treated in this research, in addition to their specifics functionalities, as the supervision tool, control and adaptation of internal procedures of a municipal city hall to achieve excellence in governance and fulfill the demands of society, consequently the promises of government from public municipal manager.

Keywords: Siconv, Supervision and Agreements.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fases do Convênio - Proposição	24
Figura 2 – Fases do Convênio - Formalização	25
Figura 3 – Fases do Convênio - Execução	26
Figura 4 – Fases do Convênio – Prestação de Contas	27
Figura 5 – Fluxo total de Transferências da União para os Estados, Municípios e ONGs	28
Figura 6 – Portal da Transparência - Convênios	31

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Comparação Contrato x Convênio.....	22
Quadro 2 – Aperfeiçoamento do Siconv.....	34

LISTA DE SIGLAS E ACRÔNIMOS

ADIn:	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CAGED:	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Ministério do Trabalho e Emprego
CGU:	Controladoria Geral da União
ENCLA:	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
INSS:	Instituto Nacional da Seguridade Social
LDO:	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOM:	Lei Orçamentária do Município
LRF:	Lei da Responsabilidade Fiscal
MJ:	Ministério da Justiça
MPF:	Ministério Público Federal
MPOG:	Ministério do Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão
ONG:	Organização Não Governamental
OGP:	<i>Open Government Partnership</i> – Parceria Governo Aberto
PAC:	Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal
PPA:	Plano Plurianual
RAIS:	Relação Anual de Informações Sociais
SIAPA:	Sistema de acompanhamento Pedagógico e administrativo – Ministério do Esporte
SICONV:	Sistema de gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal
SISMEC:	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – Ministério da Educação e Cultura
SISMOB:	Sistema de Monitoramento de Obras – Ministério da Saúde
TCU:	Tribunal de Contas da União

Sumário

INTRODUÇÃO	12
1.1. Problemática.....	13
1.2. Justificativa	14
1.3. Objetivos	15
1.3.1. Objetivo Geral.....	15
1.3.2. Objetivos Específicos.....	15
1.4. Delimitação do Tema	15
2. Origem e conceito dos Convênios.....	17
2.1. Instrução Normativa - 01 / 1997.....	17
2.2. Decreto 6170/2007	18
2.3. Portaria Interministerial - 507/2011	19
2.4. Convênios.....	20
2.5. Contratos de Repasse	21
2.5.1. Convênios X Contratos de Repasse.....	21
3. SICONV, suas fases e as ferramentas de fiscalização da administração pública	23
3.1. Sistema de convênios e contrato de repasse - SICONV	23
3.2. Fases do Convênio no Siconv	24
3.3. Ferramentas de Fiscalização.....	28
3.3.1. Lei de Responsabilidade Fiscal	29
3.3.2. Lei da Transparência	30
3.3.3. Tribunal de Contas da União.....	31
3.3.4. Siconv como ferramenta de fiscalização	32
4. Análise de uma ferramenta de fiscalização e sua operacionalização	34
4.1. Acesso e operacionalização do Siconv em nível Municipal e a adequação dos procedimentos e trâmites internos	34
4.2. Fatores impeditivos da sistematização e a contextualização dos impactos no âmbito da Administração Pública Municipal	36
5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	39
5.1. Caracterização da pesquisa.....	39
5.2. Procedimentos da pesquisa.....	40
6. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	41

7. SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS.....	49
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	50
REFERÊNCIAS.....	51

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos verificou-se notável crescimento das organizações da sociedade civil, da estruturação e profissionalização deste segmento, inclusive como consequência da maior participação democrática dos cidadãos no processo de formulação, execução e fiscalização de políticas públicas. Gradativamente, estas organizações passaram a receber volume significativo de recursos públicos para subsidiar sua participação, em especial por meio de Convênios, atraindo atenção do Estado, do Mercado, da opinião pública e dos órgãos de controle.

E a partir da análise dessa relação específica havida entre a Administração e as Organizações da Sociedade Civil - mais precisamente estabelecida sob a égide dos Convênios - e de um olhar jurídico e administrativo, que foi desenvolvido o Trabalho.

O enfoque escolhido permitiu uma abordagem qualitativa e mais aprofundada - considerando os prazos e recursos disponíveis - do sistema de convênios entre União Federal e uma Prefeitura Municipal, aqui compreendido como o arcabouço normativo que permeia estas cooperações e que se encerra na utilização do software denominado Siconv.

Ângela Moulin, em seu livro “Município, Descentralização e Território” escreveu, numa aglutinação de dizeres, que o governo federal tem maior capacidade de alocar eficazmente os bens públicos cujos benefícios sejam espacialmente localizados. Outro argumento importante é que o fornecimento desses bens pelos governos locais proporciona maior flexibilidade, melhor adaptação dos investimentos públicos às preferências da população. Ademais, o fato de o governo municipal atuar sobre um universo maior de cidadãos favorece a maior participação da população na formulação de políticas públicas, o que democratiza as estruturas de poder e ‘territorializa’ a demanda por cidadania, de ‘baixo para cima’, conferindo legitimidade ao poder público.

E esse recorte traduz e aborda todos os assuntos descritos nesse trabalho, iniciando pela criação do Siconv, sistema universalizador de todas as fases do processo de captação e transferência de recursos financeiros vindos da Administração Pública Federal para um órgão ou entidade da administração pública Estadual, Distrital ou Municipal, objeto desse trabalho, ou ainda entidades privadas sem fins lucrativos, objetivando a realização de objetivos comuns às partes, o interesse público.

A seguir, buscaram-se ferramentas que evidenciam e resguardam o maior interesse e interferência da população nas políticas públicas, conforme exposto, impostas por lei primeiramente e, principalmente, oriundas da luta de pessoas conscientes de seus papéis como

cidadãos e contrárias a falta de controle dos governos em todas as suas casas. Dispositivos esses como Lei da Responsabilidade Fiscal, Lei de Acesso a Informação, Tribunal de Contas da União e, por fim, o Siconv.

O Siconv é o sistema informatizado do Governo Federal no qual são registrados todos os atos relativos ao processo de operacionalização das transferências de recursos por meio de convênios, contratos de repasse e termos de cooperação, 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 serão abertas à consulta pública na Internet, no Portal de Convênios do Governo Federal,

Com a ideia básica e objetiva do controle que consiste na prevenção e correção dos erros ou desvios no âmbito de cada poder ou entidade da administração pública. Voltados, diligentemente, para a correção de eventuais desvios com respeito aos paradigmas determinados, configurando-se como instrumentos auxiliares de gestão, tentando alcançar todos os níveis hierárquicos da administração.

A fiscalização e o controle, se não bastasse ser um ótimo e eficiente mecanismo gerencial e de transparência para atuar administrativamente, também compreende um excelente instrumento de efetivação da cidadania, porque dificulta a adoção de práticas clientelistas, vinculando o gestor à prestação de contas constante à população.

Contudo, discutiu-se e corroborou-se a legitimidade do poder público, mostrando a funcionalidade de um sistema criado para captar recursos - o Siconv - e nesse contexto descrito e estudado sob o prisma da fiscalização e do controle que o Gestor Público Municipal pode e deve dar no tratamento de tal dispositivo, uma vez que o direcionamento compartilhado ao objetivo gera a customização dos trâmites inerentes ao serviço público e auxilia no aumento do nível de governança da administração pública municipal.

1.1.Problemática

Os Gestores Municipais percebem o Siconv apenas como portal de captação de recursos federais - na relação de cooperação Governo x Município quando da proposição de convênio ou contrato entre as partes - enquanto o mesmo pode e deve ser utilizado como ferramenta de fiscalização e adequação dos trâmites de uma Prefeitura para alcançar um status de equilíbrio de governança e governabilidade por meio de ideias para captação de recursos federais e, com isso, o cumprimento das políticas públicas e demandas sociais.

A gestão de contratos ou convênios é uma atividade exercida pela Administração visando ao controle, ao acompanhamento e à fiscalização do fiel cumprimento das obrigações assumidas pelas partes. Deve pautar-se por princípios administrativos de eficiência e eficácia, além dos demais princípios regedores da atuação do Gestor Público, de forma a se observar que a execução do projeto, programa ou atividade de interesse recíproco ocorra com qualidade e em respeito à legislação vigente.

Nessa ceara, teria o Siconv, Sistema de Convênios do Governo Federal, à finalidade e funcionalidade como portal de transparência e ferramenta de fiscalização dos municípios?

1.2.Justificativa

Instituído por meio do Decreto Lei nº 6170/07 e efetivado pela Portaria Interministerial nº 127/08 de autoria do Ministério do Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Siconv – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal - tem como uma das finalidades, facilitar as apresentações de projetos aos programas ofertados pela Administração Pública Federal.

O Siconv tem como objetivo garantir ao Governo Federal o total controle das transferências voluntárias da União e imprimir mais eficiência, agilidade e, especialmente, mais transparência ao processo de liberação de recursos para estados, municípios e Organizações Não-Governamentais (ONGs), uma vez que o sistema é aberto à consulta pública, por meio do Portal de Convênios, e disponibiliza acesso privilegiado às suas funcionalidades ao Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público Federal (MPF), ao Congresso Nacional e à Controladoria-Geral da União (CGU).

A prestação de dados como um serviço governamental traz vantagens para toda a sociedade, incluindo o próprio governo, visto que, está economizando recursos através da publicação dessas informações na Internet. A disponibilização dos dados do Siconv é um compromisso firmado pelo governo brasileiro na Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership* - OGP). O governo está comprometido em promover a transparência dos gastos públicos, fornecer informações de valor agregado à sociedade e promover a pesquisa e inovação tecnológica através da implementação das políticas brasileira de dados abertos.

Diante do exposto, procura-se com esse trabalho identificar como o sistema pode auxiliar a solucionar a maioria desses problemas – muitos deles apontados pela lista de erros comuns dos acórdãos do TCU e dispostos, de maneira acautelar, na Portaria Interministerial

nº 507/11 - e indicar a relação do sistema, enquanto ferramenta de fiscalização, com a constatação dos métodos, procedimentos e processos irregulares da gestão municipal.

1.3.Objetivos

1.3.1. Objetivo Geral

Analisar a importância da disseminação do uso do Siconv como ferramenta de fiscalização e adequação dos trâmites de uma Prefeitura para alcançar um status de governança e governabilidade

1.3.2. Objetivos Específicos

- a) Evidenciar as ferramentas de fiscalização e controle interno de uma prefeitura, a fim de esclarecer o direcionamento proposto ao objeto de estudo, o Siconv
- b) Demonstrar, concomitante a utilização do Siconv, as ações necessárias para adequação dos procedimentos e trâmites de uma Prefeitura Municipal, a fim de melhorar o nível de governabilidade e governança, e
- c) Analisar os procedimentos administrativos com a finalidade de torná-los claros e simples com burocracia reduzida, de forma a facilitar a gestão e a fiscalização de contratos.

1.4.Delimitação do Tema

Este estudo busca mostrar outra aplicação do Sistema de Gestão de Convênios e Contrato de Repasse do Governo Federal, ou apenas Sistemas de Convênios (Siconv), criado para facilitar as apresentações de projetos aos programas ofertados pelo Governo Federal, dessa maneira entendido como universalizador de todo processo, uma vez que abrange desde a captação do recurso até a elaboração de prestação de contas finais.

Nesse contexto se baseia o estudo para tratar de como o Siconv pode e deve ser utilizado como ferramenta de adequação e normatização dos procedimentos internos de uma Prefeitura Municipal para o alcance do objetivo, a captação de recursos, como também norteador de procedimentos e trâmites internos da Administração Pública Municipal, e ainda, como esse sistema se transforma em fonte de fiscalização aos órgãos do governo federal para com as entidades que o utilizam.

Nessa perspectiva, a pesquisa iniciou-se a partir de um recorte sócio histórico voltado a identificar no passado os processos que permearam o desenvolvimento do Sistema de Convênios, em sua ultima etapa, inclinou-se a olhar para as tendências de futuro, buscando, dessa forma, propor sugestões de aperfeiçoamento e modernização que não venham a se tornar empecilhos para o acolhimento das novas tecnologias, dinâmicas sociais, políticas e econômicas, que parecem estar continuamente se redesenhando.

Diante do exposto a composição desse trabalho e seu desdobramento estão descritos, como segue:

No capítulo 2 buscou-se a fundamentação do tema através da explanação dos dispositivos legais que tratam do dispositivo e originaram a matéria - convênios e parcerias entre governo federal e a administração pública municipal, nesse caso. Ademais dirimiu-se o tema convênios e contratos de repasse, matérias fins do objeto de estudo, o Siconv.

No capítulo 3 tratou-se da conceituação do sistema Siconv e do esclarecimento das fases que o constituem, juntamente discorreu-se sobre alguns mecanismos de fiscalização da máquina pública, culminando com a revelação de uma função do sistema Siconv enquanto ferramenta de fiscalização.

Por fim no capítulo 4 abordou-se o acesso ao sistema e sua operacionalização de maneira a adequar os procedimentos internos de uma administração pública municipal a utilização do sistema como facilitador da captação de recursos mais também como fiscalizador de processos, evidenciando os benefícios da utilização de todos os recursos do sistema. Finalizando versou-se acerca dos fatores impeditivos da sistematização e seus impactos no âmbito da administração pública municipal, no que tange ao alcance de um índice de governança desejável e o conseqüente aumento da governabilidade do gestor público municipal.

2. Origem e conceito dos Convênios

2.1. Instrução Normativa - 01 / 1997

A Instrução Normativa – 01/1997 no resumo de seus cinco primeiros parágrafos, se define da seguinte forma (BRASIL, 1997):

Vem a ser qualquer avença que discipline a transferência e recursos públicos, tendo como partícipes órgãos da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, ou ainda empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União visando à execução de programas de trabalho, projeto, atividade ou evento de interesse recíproco em regime de mútua cooperação (BRASIL, 1997).

Alguns autores entendem que o convênio vem a ser um instrumento de fomento que permite ao poder Público incentivar ou auxiliar a iniciativa privada para realização de uma determinada atividade (SOUZA, 2012).

Essa portaria trata das definições de convênios, dos entes envolvidos, liberação de recursos, execução e prestação de contas, enfocando a sistemática de convênios em amplo sentido, não somente os que passam pelo Siconv.

Existem os convênios que passam por sistemas próprios dos Ministérios - Sismob da Saúde, Simec da Educação, Siapa do Esporte, etc., nos quais se firma um "Termo de Compromisso" e não um "Contrato de Repasse", conforme determina o Siconv. Nesses convênios a instituição mandatária, que são os bancos, são simples agentes financeiros, não atuando na fiscalização da aplicação dos recursos, como acontece no Siconv. As verbas provenientes dos PACs também não passam pelo Siconv.

Até a instituição dessa instrução normativa, não havia um ato que disciplinasse a matéria. Dessa forma, visando à padronização e uniformidade dos procedimentos, para disciplinar a celebração dos convênios, foi instituída essa Instrução Normativa como primeiro ordenamento específico desse assunto (SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS, 2009, p. 5).

A assinatura do termo de convênio e a execução de convênio de natureza financeira, para fins de execução descentralizada de programas de trabalho de responsabilidade de órgão ou entidade da administração pública Federal direta ou indireta, serão efetivadas nos termos dessa instrução normativa (PORTAL DOS CONVÊNIOS, 2008).

Os convênios estão contemplados de modo sumário na Lei Federal nº 8.666/93, mais especificamente em um de seus artigos, que diz: Art. 118. Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta deverão adaptar suas normas sobre

licitações e contratos ao disposto nesta Lei (SÍTIO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1993).

Os convênios e contratos de repasse no âmbito da União Federal, durante uma década tiveram tratamento mais pormenorizado na Instrução Normativa nº 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional, que tentou conferir um mínimo de regras uniformes àqueles instrumentos quando celebrados pela União (SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS, 2009, p. 9).

Ainda embasado nos ditames da Instrução Normativa nº 01/97 foi substituída por um novo conjunto de regras sobre celebração de convênios e contratos de repasse. O marco inaugural dessa mudança é o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 (SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS, 2009, p. 10).

2.2. Decreto 6170/2007

Conforme o parágrafo 1º do ordenamento tem-se o objetivo desse decreto, que é:

Regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco que envolvam a transferência de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União (BRASIL, 2007).

Buscando disciplinar os instrumentos de transferência voluntária entre a União e outra pessoa jurídica, o Decreto nº 6.170, criado em 25 de Julho do ano de 2007 instituiu o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv (BRASIL, 2009).

Em seu capítulo terceiro e artigo de número treze, determina que: a celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão registrados no Siconv, que será aberto ao público, via rede mundial (SÍTIO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Corroborando os ditames do ordenamento Grazziotin (2011. p.10) discorre sobre a criação do Sistema de Gestão de Convênios, da seguinte maneira:

TCU determina ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, para possibilitar a transparência que deve ser dada às ações públicas, como forma de viabilizar o controle social e a bem do princípio da publicidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 5º, inciso XXXIII, da mesma Carta Magna, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), apresentasse àquele Tribunal estudo técnico para implementação de sistema de informática em plataforma web que permitisse o acompanhamento on-line de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos/entidades, entes federados e entidades do setor privado, que pudesse ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores, contendo informações relativas aos instrumentos celebrados, especialmente os dados da entidade conveniente, o parlamentar e a emenda orçamentária que alocaram os recursos, se houver, o objeto

pactuado, o plano de trabalho detalhado, inclusive custos previstos em nível de item/etapa/fase, as licitações realizadas com dados e lances de todos os licitantes, o status do cronograma de execução física com indicação dos bens adquiridos, serviços ou obras executadas, o nome, CPF e dados de localização dos beneficiários diretos, quando houver, os recursos transferidos e a transferir, a execução financeira com as despesas executadas discriminadas analiticamente por fornecedor e formulário destinado à coleta de denúncias (item 9.1, TC-015.568/2005-1, Acórdão nº 2.066/2006- Plenário, DOU de 13.11.2006, S. 1, p. 138). (GRAZZIOTIN, 2011. p.10)

Nessa data, portanto, passou a ser determinante a exigência de que os atos preparatórios para a celebração de convênio ou contrato de repasse sejam realizados em meio eletrônico, diretamente pelo Portal dos Convênios. Antes mesmo da formulação de uma proposta, será necessário que o interessado promova seu credenciamento no sistema (BRASIL, 2009, p. 14).

Inserida como uma alteração posterior ao Decreto nº 6.170/2007, a Portaria Interministerial nº127/2008, ordena que não só os atos que precedem o acordo, como também os procedimentos relacionados à sua execução, deverão, sempre que possível, ser realizados diretamente pelo Portal dos Convênios, como é o caso da solicitação de alteração do respectivo termo de convênio ou contrato de repasse (RIO DE JANEIRO, 2013. p. 15; BRASIL, 2009. p. 10).

2.3.Portaria Interministerial - 507/2011

Principal ato normativo da matéria atualmente e norteador desse trabalho, essa Portaria traz seu objetivo disposto em primeiro artigo, que dispõe:

Art. 1º Esta Portaria regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União (BRASIL, 2011. p.1).

Os incisos constantes do artigo segundo da Portaria Interministerial nº 507/11 e apesar de existentes nos ordenamentos estudados, as determinações dos entes participantes desta Portaria considera-se, conforme a necessidade desse trabalho e para efetividade desse ordenamento (BRASIL, 2011):

I - concedente: órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos financeiros e pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio;

II - convenente: órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com a

qual a administração pública federal pactua a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco; também entendido como contratado no âmbito do Contrato de Repasse;

III - contratante: órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta da União que pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento, por intermédio de instituição financeira federal (mandatária) mediante a celebração de contrato de repasse;

[...]

XIII - beneficiários finais: população diretamente favorecida pelos investimentos;

[...]

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

[...]

XIX - objeto: produto do convênio, contrato de repasse ou termo de cooperação, observados o programa de trabalho e as suas finalidades;

[...]

XXII - proponente: órgão ou entidade pública ou privada sem fins lucrativos, credenciada que manifeste, por meio de proposta de trabalho, interesse em firmar instrumento regulado por esta Portaria (BRASIL, 2011)

Conforme Brasil (2009) na relação entre o Governo Federal, concedente, e os Municípios, proponente quando manifesta a proposta e conveniente no momento em que firma um projeto, programa ou atividade de interesse recíproco, as transferências voluntárias permitem a subdivisão de duas formas: por convênio e por contrato de repasse.

2.4.Convênios

Convênio é o instrumento que disciplina as obrigações e as regras que devem reger as relações de dois ou mais partícipes (Governo Federal e Município, por exemplo) que tenham interesse em atingir um objeto comum, mediante a formação de uma parceria (RIO DE JANEIRO, 2012, p.12).

Não por acaso, a definição de Convênio trazida pela PI 507/11, em um dos incisos do segundo parágrafo do texto, o define da maneira abaixo:

VI - **convênio**: acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos ou ainda entidades privadas sem fins lucrativos, visando à

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. (BRASIL, 2011. p. 2)

A característica básica do convênio é a ausência de remuneração de qualquer de seus signatários. Por ser uma parceria, soma de esforços para se atingir um objetivo comum, tradicionalmente se convencionam que um dos partícipes se incumbem de fazer a transferência dos recursos financeiros – destinados a custear despesas relacionadas com o objeto pretendido – enquanto ao outro se atribuem outras tarefas, como a execução do objeto do convênio ou outra que venha a ser convencionada.

Também pode ser imputado, a este, a necessidade de aporte de recursos, que podem ser financeiros, humanos, em bens ou em serviços (desde que economicamente mensuráveis), a chamada contrapartida.

Segundo a doutrina, “convênio é o ajuste administrativo, celebrado por pessoas jurídicas de Direito Público de qualquer espécie ou realizado por essas pessoas e outras de natureza privada, para a consecução de objetivos de interesse comum dos convenientes” (GASPARINI, 2006. p. 728).

2.5. Contratos de Repasse

Esse termo é descrito da mesma forma, em um dos incisos do segundo parágrafo da PI 507/11, que informa: “IV - contrato de repasse: instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros processa-se por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatária da União” (BRASIL, 2011. p. 2)

Dessa forma, tem-se que no contrato de repasse, diferente do convênio, a transferência de recursos financeiros se dará por intermédio de instituição Bancária credenciada pelo Governo Federal, tornando então mantenedora do contrato administrativo.

Contrato é um acordo de vontade firmado livremente pelas partes para criar obrigações e direitos recíprocos. Todo acordo pressupõe capacidade jurídica das partes, objeto lícito e forma prescrita não vedada em Lei (MELLO, 2003).

2.5.1. Convênios X Contratos de Repasse

Para Meirelles (1996) o resultado esperado entre os conveniados é comum, pois ocorre à soma de vontades para alcançar o interesse comum, forças antagônicas. Convênio é acordo e

não contrato. Não há remuneração dos partícipes, uma vez que as verbas repassadas não possuem tal natureza, estando sujeito a controle orçamentário do governo, conveniente.

Contudo, a principal diferença é a ausência de reciprocidade e na contraposição de vontade, assim definida na visão da doutrina, conforme segue:

Na visão consagrada entre os estudiosos: “no contrato as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio os partícipes têm interesses comuns e coincidentes. Por outras palavras: no contrato há sempre duas partes (podendo ter mais de dois signatários), uma que pretende o objeto do ajuste (a obra, o serviço etc.) outra que pretende a contraprestação correspondente (o preço, ou qualquer vantagem), diversamente do que ocorre no convênio, em que não há parte, mas unicamente partícipes com as mesmas pretensões.” (MEIRELLES, 1996, p. 385; BRASIL, 2009, p.8).

Ao presente trabalho não se revela oportuno aprofundar a distinção mencionada, parecendo suficiente no momento apresentar um quadro resumido com as principais diferenças:

Contrato	Convênio
Fundamento: interesses opostos em relação ao objeto do acordo.	Fundamento: interesse comum em desenvolver o objeto do acordo.
Possui partes (lados distintos).	Possui partícipes ou participantes.
Finalidade de cada parte: obtenção de proveitos específicos, distintos e até opostos ao da outra parte.	Finalidade do partícipe: construção de resultado final que atenda aos deveres institucionais compartilhados pelos participantes.
Admissibilidade de fins lucrativos e de lucro	Vedação à presença de fins lucrativos e de qualquer lucro.
Caráter remuneratório em relação aos recursos financeiros recebidos pelas atividades prestadas; os valores percebidos se incorporam ao patrimônio da parte.	Caráter de auxílio ao custeio em relação aos recursos financeiros recebidos para as atividades que serão prestadas.
Livre disposição da parte sobre os valores financeiros recebidos pelas atividades.	Vinculação dos recursos financeiros recebidos à utilização para realização do objeto do convênio.
Existência de obrigações contrapostas que devem normalmente ser equivalentes.	Existência de atribuições divididas, de forma a harmonizar as iniciativas de cada interessado em prol do melhor resultado, sendo admissível a desigualdade entre as atribuições.
Vínculo tipicamente obrigacional, normalmente inexistindo liberdade quanto à desistência do acordo celebrado.	Admissibilidade da extinção do acordo pelo desinteresse de qualquer um dos partícipes.

Quadro 1 – Comparação Contrato x Convênio

Fonte: Secretaria de Relações Institucionais, 2009, p. 8

Compreendida essa distinção, cumpre voltar à atenção mais especificamente para os convênios e outras figuras congêneres.

3. SICONV, suas fases e as ferramentas de fiscalização da administração pública

3.1.Sistema de convênios e contrato de repasse - SICONV

Segundo Souza (2012. p.9) o Siconv - Sistema de Gestão de Convênios e Contrato de Repasse do Governo Federal é uma ferramenta de controle da administração e execução dos convênios e dos contratos de repasse da União.

No Portal dos Convênios, criado pelo Governo Federal, a definição do Siconv é a seguinte:

O Siconv 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 cooperação, 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 serão abertas à consulta pública na Internet, no Portal de Convênios do Governo Federal. (BRASIL, 2009. p.18)

Na totalidade da PI 507/11 encontram-se ordenamentos que discorrem sobre o Siconv, indicando sua propositura em cada fase dos tratados entre concedente e conveniente, contudo e nesse caso, mostra-se apenas parte do tema em relação ao Sistema de Gestão de Convênios, dispostos nos artigos e parágrafos abaixo:

Art. 3º Os atos e os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos convênios e termos de parceria serão realizados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - Siconv, aberto à consulta pública, por meio do Portal dos Convênios.

§ 1º Os atos que, por sua natureza, não possam ser realizados no Siconv, serão nele registrados.

§ 2º Para a celebração dos instrumentos regulados por esta Portaria, os órgãos, entidades e entes a que se refere o art. 1º devem estar cadastrados no Siconv.

[...]

Art. 4º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal que pretenderem executar programas, projetos e atividades que envolvam transferências de recursos financeiros deverão divulgar anualmente no Siconv a relação dos programas a serem executados de forma descentralizada e, quando couber, critérios para a seleção do conveniente (BRASIL, 2011).

Segundo Souza (2012) a celebração, execução, prestação de contas, acompanhamento e fiscalização de convênios e contratos de repasse, fases que compõe todo o processo de convênio, deverão, por obrigatoriedade, serão inseridas no Siconv e, por conseguinte, deverá o Gestor estar bem instruído para aplicação da legislação vigente.

3.2.Fases do Convênio no Siconv

As fases inerentes à propositura dos convênios e acordos de transferência serão aqui mostradas de maneira sucinta e ilustradas pela totalidade do processo, comentadas posteriormente, embasadas na PI 507/11, na subseção acesso e operacionalização do Siconv em nível Municipal e a adequação dos procedimentos e trâmites internos, com vistas à perfeita execução do convênio ou do contrato de repasse.

Conta de Brasil (2009. p.19) que normalmente, um convênio envolve quatro fases:

Na fase de proposição, o interessado na celebração de convênio devera elaborar plano de trabalho, que contenha, no mínimo, algumas das exigências e informações contidas na PI 507/11 (BRASIL, 2010. p.822):

- Proposição

FLUXO DA FASE DE CREDENCIAMENTO – SISTEMA SICONV

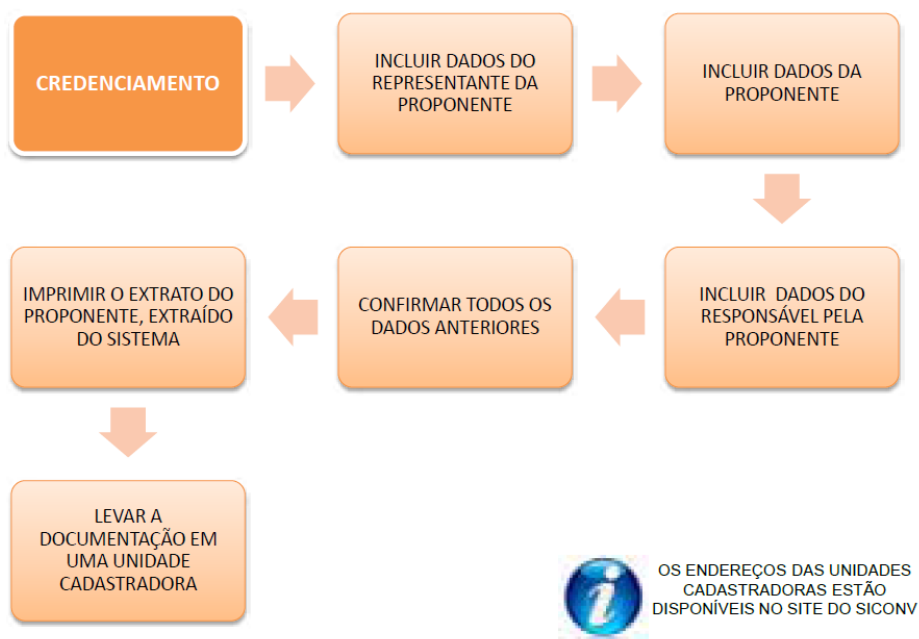


Figura 1 – Fases do Convênio - Proposição
Fonte: RIO DE JANEIRO (2013)

Conforme Brasil (2010. p.824) quando aprovado o plano de trabalho e cumpridos todos os requisitos preestabelecidos, o convênio será formalizado mediante termo previamente examinado por setor técnico e assessoria jurídica do órgão/entidade concedente.

Ainda segundo consta em Brasil (2010. p.826) nas licitações realizadas com recursos públicos voluntariamente repassados pela União para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatório o emprego da modalidade pregão, preferencialmente eletrônico.

- Celebração/Formalização

A LRF, a LDO e a legislação federal dispõem que Estados, Distrito Federal e Municípios, para receberem transferências voluntárias, devem atender algumas condições dessa etapa do convênio. Além disso, o solicitante precisa atender também às exigências específicas do programa e do órgão ou entidade responsável pela transferência dos recursos (BRASIL, 2009. p.36).

FLUXO DA FASE DE CONCEPÇÃO – SISTEMA SICONV



Figura 2 – Fases do Convênio - Formalização
Fonte: RIO DE JANEIRO (2013)

- Execução

FLUXO DA FASE DE EXECUÇÃO - SISTEMA SICONV

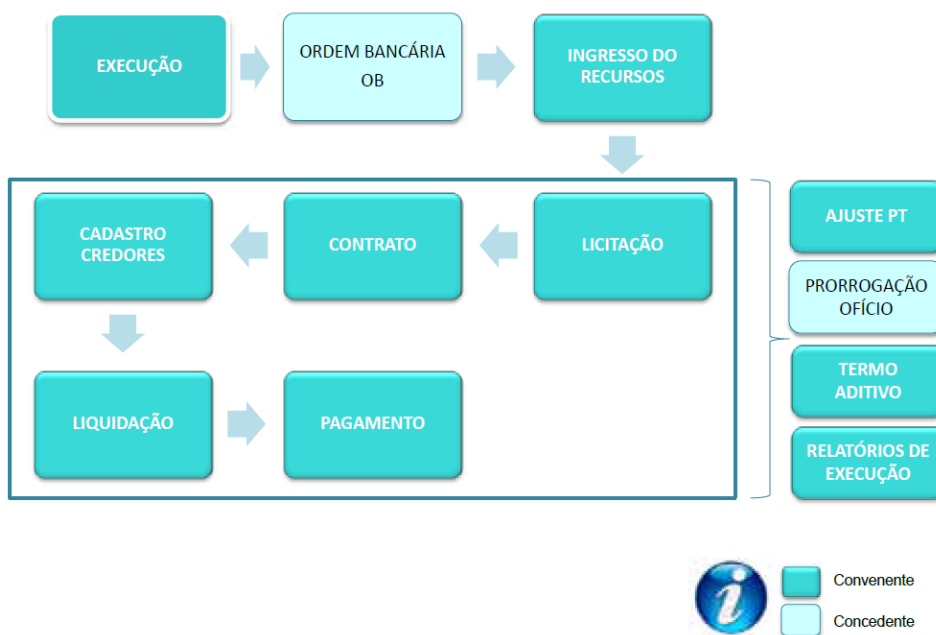


Figura 3 – Fases do Convênio - Execução

Fonte: RIO DE JANEIRO (2013)

O êxito nesta fase do convênio depende essencialmente de dois fatores: seguir à risca o planejamento do convênio estabelecido no plano de trabalho aprovado e as normas de administração orçamentária e financeira da administração pública federal (BRASIL, 2009. p.43).

- Prestação de Contas

É dever do conveniente prestar contas dos recursos recebidos no prazo máximo de trinta dias contados da data do término de vigência do instrumento firmado ou do último pagamento efetuado (BRASIL, 2010. p.826).

FLUXO DA FASE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS - SISTEMA SICONV



Figura 4 – Fases do Convênio – Prestação de Contas
Fonte: RIO DE JANEIRO (2013)

Ainda segundo Brasil (2009, p.55) de nada adianta ter executado bem as fases anteriores do convênio, se a prestação de contas não for apresentada tempestiva e convenientemente pelo órgão ou entidade que receber recursos públicos federais por meio de convênios ou contratos de repasse.

A parte recebedora estará sujeita a prestar contas da sua boa e regular aplicação no prazo máximo de trinta dias contados do término da vigência do instrumento firmado, ou do último pagamento efetuado, quando este ocorrer em data anterior àquela do encerramento da vigência, ou conforme estipulado no instrumento de celebração (BRASIL, 2010).

O fluxo total do processo de transferência de recursos da União para Estados, Municípios e ONGs, é representado pela figura abaixo:

FLUXO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

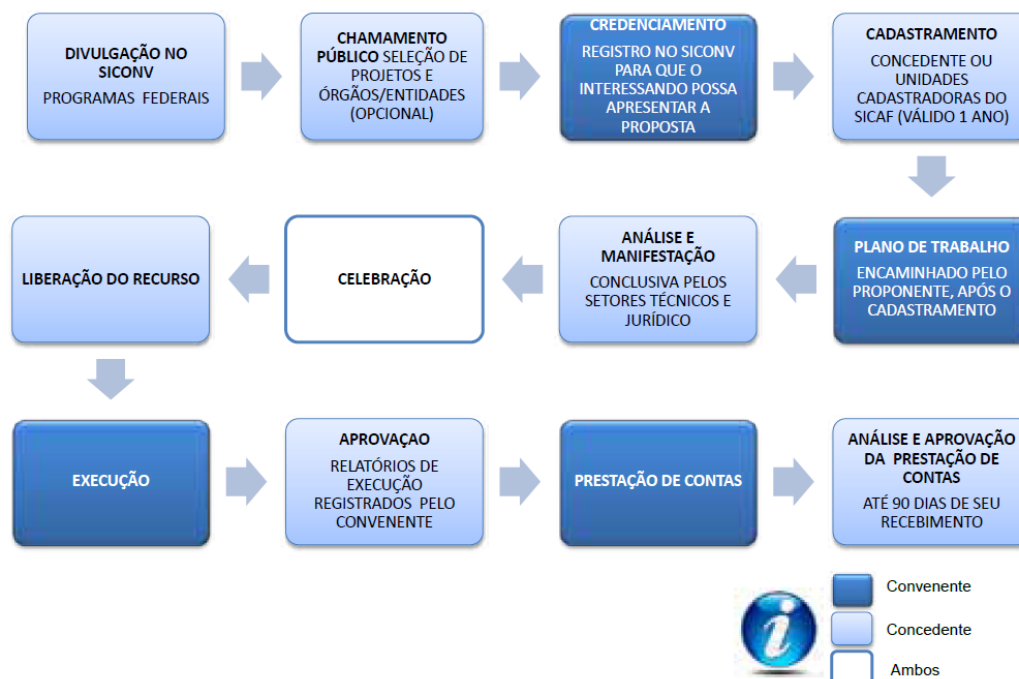


Figura 5 – Fluxo total de Transferências da União para os Estados, Municípios e ONGs
Fonte: RIO DE JANEIRO (2013)

Durante cada fase, é importante ficar atento à legislação sobre o assunto, a fim de evitar que o convênio ou a sua prestação de contas sejam rejeitados.

3.3.Ferramentas de Fiscalização

A atividade do vereador como agente fiscalizador do Poder Executivo municipal não pode ser desempenhada de modo competente sem o domínio de certos conhecimentos e o acesso a informações relevantes sobre a gestão (BRASIL, 2011. p.38).

Atualmente, existem diversas ferramentas disponíveis em ambiente virtual que facilitam essa fiscalização e colaboram com a figura do Gestor, para o exercício da mais correta administração do erário, e da população em geral, fortalecendo o rigor e praticando a cidadania.

Em Guedes (2001. p.63) tem-se o entendimento sobre o objetivo maior das ferramentas de fiscalização, à transparência, e sobre o tema, ele acorda que:

A Transparência, conforme se depreende, é muito mais do que um objetivo ou princípio da gestão pública. Na realidade ela decorre de uma obrigação constitucional, imposta aos Gestores Públicos, no sentido de não somente cumprir eficientemente suas missões, segundo os mandamentos constitucionais e legais, mas também de demonstrar a toda a sociedade, que o fizeram conforme estabelecido nos orçamentos, nos relatórios gerenciais e nas suas prestações de contas,

cujos resultados deverão ser submetidos à aprovação da sociedade (GUEDES, 2001. p.63).

Fiscalização é uma atividade exercida de modo sistemático pelo Gestor Público e/ou seu representante, objetivando a verificação do cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas, em todos os seus aspectos.

A fiscalização é a atividade de maior responsabilidade nos procedimentos de Gestão contratual, em que o Gestor deve exercer um acompanhamento zeloso e minucioso sobre as etapas/fases da execução contratual, tendo por finalidade verificar se a Contratada vem respeitando a legislação vigente e cumprindo fielmente suas obrigações contratuais com qualidade (BRASIL, 2011).

3.3.1. Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/00, em seus artigos 48 e 49 dispõe que: A prefeitura deve incentivar a participação popular na discussão de planos e orçamentos. Suas contas devem ficar disponíveis para qualquer cidadão (BRASIL, 2011).

Segundo Debus (2003, p.10) o parágrafo primeiro desse mesmo artigo procura definir o que se entende como “responsabilidade na gestão fiscal”, estabelecendo os seguintes postulados:

- ação planejada e transparente;
- prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas;
- garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar;

Diversos pontos da LRF enfatizam a ação planejada e transparente na administração pública. Ação planejada nada mais é do que aquela baseada em planos previamente traçados e, no caso do serviço público, sujeitos à apreciação e aprovação da instância legislativa, garantindo-lhes a necessária legitimidade, característica do regime democrático de governo (GUEDES, 2001).

Debus (2003), afirma ainda que:

Os instrumentos preconizados pela LRF para o planejamento do gasto público são os mesmos já adotados na Constituição Federal: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. O que a LRF

busca, na verdade, é reforçar o papel da atividade de planejamento e, mais especificamente, a vinculação entre as atividades de planejamento e de execução do gasto público. Por sua vez, a transparência será alcançada através do conhecimento e da participação da sociedade, assim como na ampla publicidade que deve cercar todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas pelo poder público. Para esse fim diversos mecanismos estão sendo instituídos pela LRF,

A prevenção de riscos, da mesma forma que a correção de desvios, deve estar presente em todo processo de planejamento confiável.

A LRF estabelece as condições para a realização das transferências voluntárias de recursos entre os entes da Federação. Como regra geral, os recursos recebidos não poderão ser utilizados em finalidade diversa daquela que for pactuada no instrumento utilizado para formalizar a transferência (DEBUS, 2003. p.33).

3.3.2. Lei da Transparência

A aprovação da Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação - representou uma mudança de paradigma em matéria de transparência pública, estabelecendo o acesso como regra e o sigilo, a exceção. Qualquer cidadão pode solicitar acesso às informações públicas não classificadas como sigilosas, seguindo procedimento que observa as regras, prazos, instrumentos de controle e recursos previstos (BRASIL, 2011).

O Brasil dá mais um importante passo para a consolidação do seu regime democrático, ampliando a participação cidadã e fortalecendo os instrumentos de controle da gestão pública. (BRASIL, 2011. p. 3)

Para assegurar a implementação desta Lei é necessário enfrentar desafios de natureza técnica e tecnológica e também de caráter administrativo, que incluem a necessidade de recursos financeiros e humanos - estes, devidamente capacitados - para garantir a observância do que dispõe a Lei (BRASIL, 2011. p. 4).

Nesse sentido, a atuação dos Gestores e agentes públicos, comprometidos com a transparência e o acesso à informação, mostra-se essencial e determinante para o sucesso e eficácia da Lei e contribuição para a sua aplicação e disponível em ambiente virtual, através do site da transparência, conforme figura abaixo:

Portal da
Transparência
GOVERNO FEDERAL

Perguntas frequentes | Contato | Glossário | Links | Manual de navegação

CONSULTAS

- Despesas
- Receitas
- Convênios
- Empresas Sancionadas
- Entidades Impedidas
- Servidores
- Imóveis Funcionais

GRÁFICOS E DOWNLOADS

- Download de Dados
- Portal em Gráficos

INFORMAÇÕES

- Sobre o Portal
- Dados do Portal
- Aprenda Mais
- Notícias
- Controle Social
- Licitações e Contratos

Receba Informações de Liberação de Convênios

Rede de

DESPESAS **RECEITAS** **CONVÊNIOS** **CEIS** **CEPIM** **SERVIDORES**

Use a pesquisa para encontrar os convênios do Governo Federal firmados a partir de 1º de janeiro de 1996 e obter detalhes como descrição do objeto, datas e valores envolvidos. A consulta pode ser feita por estado ou município.

Convênios

- Todos os Convênios
- por Estado/Município
- por Órgão Concedente
- Liberações (Selecione) ▼

consultar

DADOS DO PORTAL - CONVÊNIOS

- Dados atualizados em 11 de Novembro de 2013
- Recursos envolvidos: R\$ 355.347.618.607,00
- Informações registradas: 433.221

saiba mais

UMA NOVA CONSULTA PARA VOCÊ

Imóveis Funcionais

GRANDES EVENTOS

COPA 2014

Jogos RIO 2016

Transparência nos Estados e Municípios

Valores dos recursos federais repassados para estados, municípios e DF

ENQUETE

Figura 6 – Portal da Transparência - Convênios

Fonte: BRASIL (2011) disponível em: < <http://www.transparencia.gov.br/>>

A implementação exitosa de leis como a brasileira, já existentes em cerca de 90 nações, produziu sociedades mais bem informadas, com direitos humanos ainda mais protegidos, com administrações públicas, em todas as esferas, mais transparentes, eficientes e eficazes, e com cidadãos mais conscientes de seus direitos e responsabilidades coletivos (BRASIL, 2011).

3.3.3. Tribunal de Contas da União

A Constituição Federal em seu artigo 5º (dos direitos e deveres individuais e coletivos) e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei 8.443, de 26 de julho de 1992) estabelecem que compete ao TCU fiscalizar a aplicação de recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estados, ao Distrito Federal ou a Municípios (BRASIL 2010).

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 (BRASIL, 2011, p. 60).

Todas as fases dos convênios podem ser objeto de fiscalização pelo TCU: celebração, formalização, execução e prestação de contas. A análise envolve o atendimento às exigências legais; execução financeira; execução física (obras, serviços e aquisição de bens); fidelidade e veracidade de documentos e procedimentos; os processos licitatórios; a existência das empresas contratadas, além da avaliação da efetividade do convênio (BRASIL, 2010).

A função fiscalizadora do TCU é deflagrada mediante solicitação do Congresso Nacional e de suas Casas e por iniciativa própria, selecionando previamente os convênios com base em bancos de dados informatizados.

Pode também ocorrer em razão de denúncias de terceiros, notícias de jornal, matérias veiculadas na televisão e representações apresentadas por autoridades, pelo controle interno federal ou pelos próprios servidores do Tribunal (BRASIL, 2011. p. 839).

A fiscalização de transferências voluntárias da União compete também ao Poder Executivo, por intermédio da Secretaria Federal de Controle Interno, órgão da Controladoria-Geral da União.

3.3.4. Siconv como ferramenta de fiscalização

Rigolin (2010, p. 37) discorre sobre o tema afirmando que é certo que, apesar das cautelas extraordinárias que quase sempre os acompanham, os convênios são assaz de vezes celebrados, mas o que nos parece é que poderiam ser multiplicadas essas ofensivas governamentais, vez que a sua utilidade instrumental é, ainda, pouco e insuficientemente explorada.

O início do processo de solicitação de verbas federais para aplicação em Estados e Municípios se dá com a identificação das necessidades existentes na comunidade. A partir do conhecimento da realidade socioeconômica local é que se definem as áreas mais carentes que necessitam de maior atenção e ação mais imediata do Poder Público (BRASIL, 2009. p.25).

O conhecimento da matéria torna-se assim imprescindível para todos os agentes que façam parte do ciclo de transferência de recursos porque são responsáveis, para todos os efeitos, pelos atos que praticam no acompanhamento e fiscalização dos convênios e mecanismos congêneres.

O Siconv possibilitará o acompanhamento, pela autoridade competente do concedente, de todo o processo à medida que este se desenvolve, contribuindo para a desburocratização, a

redução dos custos de transação e a eficiência do processo de transferência de recursos. Brasil 2009, p.75

O gestor de convênios ganha com isso poderoso e eficiente mecanismo de acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos, com vistas a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, resguardando com isso, ao mesmo tempo, a sua responsabilidade perante os órgãos de controle interno e externo e a sociedade.

Tratado aqui como facilitador da atuação do Gestor Público na fiscalização, controle e acompanhamento de convênios públicos como fiscal de convênios, o Siconv, de forma prática e objetiva, tem o propósito de assegurar à boa e regular aplicação dos recursos públicos e, conseqüentemente, evitar prejuízos ao erário.

Conforme Brasil (2009, p. 21) para facilitar a adaptação à nova plataforma, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, disponibilizou módulos de Educação à Distância, para a operacionalização do Portal de Convênios do Governo Federal, voltados a todos os usuários do sistema.

Desde 1º de julho de 2008 estão disponíveis, gratuitamente, curso a distância e manual de operacionalização nos endereços www.convenios.gov.br e www.comprasnet.gov.br.

Diante do exposto e, com intuito de auxiliar no processo de aperfeiçoamento dessa ferramenta, descreve-se no quadro abaixo, conforme Brasil (2011) com algumas atualizações, sugestões de melhorias e modificações com base nas funcionalidades existentes do sistema, como segue:

Constatações sobre o Siconv	
Pontos Positivos	Pontos Negativos
<ol style="list-style-type: none">1. O Siconv é importante fonte de registro de informações.2. O Conveniente se cadastra uma única vez, evitando dessa forma despesas com remessa de documentos, com os correios, com deslocamentos a Brasília.3. O Siconv permite análises gerenciais a partir dos dados sistematizados.4. O Siconv poderá substituir no futuro o processo físico e ser uma plataforma de processo eletrônico.5. O Siconv compila dados sobre os programas federais e os recursos existentes6. O Siconv permite a centralização das parcerias do Estado em um único ambiente virtual.	<ol style="list-style-type: none">1. Não existe comunicação do Siconv com outros sistemas, como a possibilidade de importação de dados para comprovação de certidão.2. Não há possibilidade de trabalho off-line, o que resulta em retrabalho e custo.3. Dificuldades de retorno do 0800 do Serpro.4. Ausência de assistência técnica e gerencial para o uso do sistema.5. Sucessivas alterações na legislação que regulamenta o Siconv e nas orientações repassadas aos usuários do sistema e conseqüente desrespeito aos princípios da confiança legítima dos atos estatais e da boa

administração.
Propostas para aperfeiçoamento do Siconv:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Possibilidade de trabalho off-line. 2. Necessidade de output dos dados alimentados, como relatórios conclusivos. 3. Ouvidoria do Siconv para melhoria incremental operacional do programa, com interatividade. 4. Determinar prazo para a Administração Pública analisar as prestações de contas em respeito ao direito fundamental da boa administração. 5. Como sugerido pelo ENCLA 2007, integração da base de dados da Receita Federal, RAIS, CAGED, CGU, MJ, MPOG, INSS para simplificar o preenchimento do sistema. 6. Integrar o Siconv com outras ferramentas de tecnologia da informação do orçamento. 7. Sugerir a distinção da política de parcerias e da política de fomento ao associativismo no PPA. 8. Revisão geral do Siconv e das portarias que o regulamentam, para respeitar a autonomia das entidades privadas. 9. Criação de uma base de dados de preços de produtos e serviços a partir do Siconv.

Quadro 2 – Aperfeiçoamento do Siconv

Fonte: Adaptado pelo autor.

Como disposto na seção “Divulgação dos Programas pelo Siconv”, os interessados podem conhecer, pelo Portal dos Convênios, os programas federais que estão realmente submetidos ao Siconv. Para tanto, basta navegar na área de Acesso Livre e realizar a pesquisa por meio dos critérios disponibilizados (BRASIL, 2009. p.14).

4. Análise de uma ferramenta de fiscalização e sua operacionalização

4.1. Acesso e operacionalização do Siconv em nível Municipal e a adequação dos procedimentos e trâmites internos

A correta e tempestiva inserção de informações no Portal de Convênios do Governo Federal contribui para a transparência e para o controle social de seus atos de gestão na execução dos convênios e contratos de repasse pactuados. É a sua prestação de contas para a sociedade (BRASIL, 2009. p. 56).

O mais importante que captar os recursos é acompanhar sua execução e adequada prestação de contas (Brasil, 2011).

Quando executar convênios, guarde todos os documentos em uma pasta individual. Ao término da vigência, os documentos serão utilizados para elaboração da prestação de contas. (BRASIL, 2009. p. 55).

Mantenha organizados nos arquivos da Prefeitura os documentos relativos a todos os convênios ou instrumentos similares que executar, inclusive cópias dos extratos das contas

específicas, dos cheques emitidos, das prestações de contas apresentadas e respectivos comprovantes de entrega (BRASIL, 2009. p. 56).

Conforme Grazziotin (2011, p. 74) a correta operação do sistema de gestão de convênios assegura:

- a) Segurança para o Gestor e para o Fiscal sobre a execução do contrato;
- b) A plena execução das atividades programadas no Termo de Referência, Projeto Básico, Projeto Executivo e congêneres, e a garantia da execução do objeto contratual;
- c) O atendimento das necessidades da Prefeitura Municipal, no momento adequado e no prazo ajustado;
- d) Adequação das contratações, por meio do envolvimento das áreas de competência, na elaboração dos Projetos Básicos ou Termos de Referência que lhes interessam diretamente;
- e) O cumprimento das obrigações da Prefeitura Municipal de forma a que os fornecedores considerem o órgão como confiável, com reflexos favoráveis as demandas de políticas de gestão do Administrador Público;
- f) O efetivo cumprimento das cláusulas contratuais, assegurando o adimplemento e a excelência no atendimento aos requisitos técnicos e de qualidade nas obrigações contratuais;
- g) Uma contínua ascensão da qualidade dos procedimentos do convênio, por meio da incorporação das correções feitas em procedimentos anteriores, implementando uma política de capacitação contínua aos servidores, a fim de diminuir ao extremo a margem de retrabalho;
- h) A correta aplicação dos recursos financeiros da Prefeitura Municipal, garantindo estar sendo pago o que efetivamente foi acordado nos projetos, programas e congêneres do convênio;
- i) O tratamento correto de todas as fases e procedimentos, eliminando qualquer forma errônea que possa representar descumprimento dos princípios economicidade (adequação dos custos), eficácia (capacidade efetiva de produzir resultados), eficiência (balanço positivo na relação entre custo e benefício); e, por último, mas principalmente,
- j) Garantir procedimentos administrativos claros e simples com burocracia reduzida, de forma a facilitar a gestão e a fiscalização de contratos e cumprimento das demandas de governo.

4.2.Fatores impeditivos da sistematização e a contextualização dos impactos no âmbito da Administração Pública Municipal

Rigolin (2010, p. 48) enumerando os fatores contrários a operacionalização do dispositivo de captação de recursos, afirmou que lei alguma pode exigir autorização legislativa para a celebração de convênios de cooperação.

Ainda conforme Rigolin (2010, p. 49) é muito frequente que as leis orgânicas municipais estabeleçam que compete à Câmara Municipal autorizar o Executivo a celebrar convênios. O mesmo se dá com relação a algumas Constituições estaduais.

A jurisprudência superior há mais de três décadas já se firmou no sentido de que não pode a lei de organização local exigir que o Executivo peça autorização legislativa para celebrar convênios de cooperação com entes privados ou com outros entes públicos, ainda que esses convênios impliquem no repasse de recursos financeiros públicos, por mais vultosos que sejam (Rigolin, 2010).

Segundo Grazziotin (2010) um só acórdão do Supremo Tribunal Federal, dentre os milhares que existem federais (STF, STJ e antigo TFR) e estaduais (TJs), bem ilustra isso afirmado. Trata-se da Representação nº 1.210 – RJ, rel. Moreira Alves, julgamento em 19/12/84 – e de lá para cá a jurisprudência apenas se fortaleceu nesse sentido mesmo -, de onde se lê:

“É inconstitucional a exigência estabelecida em Constituição e Lei Complementar estaduais, de autorização de Câmara Municipal para a celebração de acordos ou convênios com a União, os Estados ou os Municípios, de sua ratificação ou referendo, quando negociados sem a aprovação preliminar, por motivo de urgência (...)

O que se recomenda em casos semelhantes é que o Prefeito, deparando-se com aquela inconstitucional exigência da lei orgânica de seu Município, remeta projeto de emenda à Lei orçamentária municipal, que revogue o dispositivo exigidor de autorização para convênios (Rigolin, 2010).

Em não obtendo êxito, a via da ADIn está permanentemente desimpedida, sendo o sucesso praticamente sempre assegurado.

Rigolin (2010, p. 46) salienta uma outra situação que tem dado ensejo a diversos processos de Tomada de Contas Especiais no TCU se refere à prestação de contas apresentada pelos sucessores dos prefeitos. Nesta hipótese, deve ser observado o teor da Súmula de Jurisprudência do TCU nº 230, que assim dispõe:

Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de corresponsabilidade (Rigolin, 2010).

No caso de não ter havido a prestação de contas ou o correto emprego dos recursos repassados pelo Prefeito que está deixando o cargo, caberá ao novo Chefe do Executivo Municipal adotar todas as medidas cabíveis, visando ao acesso à documentação necessária à prestação de contas junto ao órgão concedente e, conforme o caso, denunciar o antecessor ao Ministério Público, sob pena de assumir as responsabilidades decorrentes de sua omissão (Grazziotin, 2010).

Contudo, quando o novo administrador comprovar que o recurso repassado foi utilizado na gestão anterior, caberá ao ex-gestor a comprovação de sua aplicação.

Neste sentido, uma recomendação aos novos prefeitos municipais é que busquem, já na fase de transição de governo, obter uma relação com todos os convênios e demais instrumentos de repasse de recursos em vigor com informações acerca de sua execução e prestação de contas, para que, após a assunção do cargo de Prefeito, possam informar ao concedente as irregularidades eventualmente observadas na aplicação dos recursos, para fins de isenção de responsabilidade (Brasil, 2009. p,77).

Conveniente esclarecer que, conforme exposto no texto introdutório, a atenção ao proposto supra, corrobora a intenção de alcançar um status adequado de governança e governabilidade, nesse contexto, sustentado pelos dizeres de Costa e Camelo (2010, p. 135) onde afirmam que a governabilidade diz respeito ao exercício do poder governamental, em otimizar condições macroeconômicas, em um dado ambiente institucional. A capacidade do governo em desenvolver políticas com efetividade, um dado mecanismo da economia pública e, desse modo, condicionar a escolha de estratégias dos agentes privados, que tipifica a governabilidade.

Ainda conforme Costa e Camelo (2010, p. 134) Governança refere-se, basicamente, aos processos de como as organizações são administradas e controladas na administração pública, a governança deve tornar explícito o papel de cada ator, definindo os seus objetivos, responsabilidades, modelos de decisão, rotinas, entre outras

A discussão contemporânea sobre o novo Estado tem se voltado para os requisitos políticos, societais, organizacionais e gerenciais que o tornem eficaz e eficiente, capaz de enfrentar os desafios que se impõem e os dilemas que se apresentam. Os conceitos de

governabilidade e governança incorporam essas preocupações, no entanto, relevante ao administrador público municipal, em sua concepção de gestor contemporâneo que realiza seu trabalho de forma ética e empreendedora, com a finalidade de obter melhorias no desenvolvimento das atividades e nos resultados da organização, é entender que as novas formas de gestão pública desenhadas por fenômenos como redes, parcerias e consórcios expressam a busca intensa e crescente da sociedade em participar das decisões e do controle da coisa pública.

5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

5.1. Caracterização da pesquisa

Foi realizada uma pesquisa exploratória sobre o tema convênios e/ou sobre o software Siconv, mas sim, tendo como parte a pesquisa bibliográfica, buscando, a partir do material, observar, identificar e interpretar as peculiaridades deste sistema, onde Sociedade Civil Organizada e Administração Pública Federal, Estadual e Municipal interagem. Nesta trajetória, percebem-se similaridades e diferenças entre os principais contextos e atores, o que permite, a partir dos problemas levantados, apresentar um caminho possível para a construção de soluções para o sistema de conveniamento e também para o tratamento dado ao Siconv por uma Prefeitura Municipal.

Outra metodologia utilizada neste estudo foi à pesquisa bibliográfica, pois a mesma oferece meios que auxiliam na definição e resolução de problemas já conhecidos, como também permite explorar novas áreas onde esses ainda não se substanciaram suficientemente. Permite também que um tema seja analisado sob novo enfoque ou abordagem, produzindo novas conclusões. Além disso, permite a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla, principalmente quando o problema da pesquisa requer um novo olhar, diferente do usual.

Para a realização da pesquisa exploratório-bibliográfica, seguiu-se o seguinte roteiro de trabalho:

a. Exploração das fontes bibliográficas: sítios de sites dos governos Federal, Estadual e Municipal, livros, revistas científicas, artigos, teses, relatórios de pesquisa entre outros, que contêm não só informação sobre o tema, mas indicações de outras fontes de pesquisa;

b. Leitura do material: conduzida de forma seletiva, retendo as partes essenciais para o desenvolvimento do estudo;

c. Conclusões: obtidas a partir da análise dos dados. O cuidado aqui observado diz respeito ao posicionamento neutro em relação ao problema pesquisado.

Finalmente, através desses métodos, viabiliza-se agrupar em uma única base de dados todas as informações coletadas, cujas fontes encontram-se, principalmente em órgãos públicos, sítios na internet e blogs, bibliotecas, publicações, entre outros. Assim sendo, consegue-se obter um panorama mais completo sobre a utilização do Sistema de Gestão de Convênios do Governo Federal - Siconv enquanto ferramenta de fiscalização de adequação de

processos em uma prefeitura municipal, capaz de fornecer uma análise mais consistente da realidade.

5.2.Procedimentos da pesquisa

Para efetivação desse trabalho, os elementos constitutivos da dissertação, gráficos, quadros explicativos e imagem, foram selecionados através da fonte maior e pertinente ao assunto à internet, buscando o material adequado e atualizado, dada a metamorfose constante do sistema em contrapartida ao seu pouco tempo de existência.

Os principais meios foram os sites dos sítios da administração pública federal e os livros voltados, de alguma forma, ao tema, a compilação de legislação, jurisprudência e doutrina sobre o tema dos convênios, uma vez que não há bibliografia específica do tema com o direcionamento tratado nesse contexto, além de artigos, séries, monografias, periódicos, todos, no entanto, com a mesma condição das bibliografias estudadas.

Tais elementos foram assim utilizados por auxiliar na construção de um novo olhar sobre a matéria descrita e indicar uma orientação atual e necessária do dispositivo de fiscalização e controle da administração pública municipal.

6. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O tema dos convênios foi objeto de muitas discussões e de alterações normativas, motivadas por uma agenda pública já estabelecida, que, todavia, adquiriu maior destaque e prioridade pela necessidade de oferecer respostas a demanda social em razão de fatos públicos envolvendo o mau uso de recursos repassados por meio de convênios celebrados na Administração Pública em geral.

Voltado a identificar no passado os processos que permearam o desenvolvimento Sistema de Convênios, buscou-se, dessa forma, propor sugestões de aperfeiçoamento e modernização que não venham a se tornar empecilhos para o acolhimento das novas tecnologias, dinâmicas sociais, políticas e econômicas, que parecem estar continuamente se redesenhando.

A efetiva implantação de um sistema adequado a abranger as relações entre Governo Federal, Município e Sociedade Civil não se baseia exclusivamente na criação de um novo marco legal: esta implantação passa por mudanças culturais nas práticas atualmente vigentes.

Entende-se que a identificação de princípios norteadores e de diretrizes informadoras para a construção de uma nova política voltada ao futuro de transparência da Gestão Pública Municipal e conseqüentemente de contratualização entre Municipal e Sociedade Civil, seja a contribuição de maior relevância desse trabalho, num cenário que não carece apenas de medidas pragmáticas, mas sim de um olhar sistêmico, estruturado em bases estáveis e profundas para se solidificar.

As relações entre Estado e Município envolvem muito mais elementos que o repasse de verbas e o Siconv: o universo cognitivo que circunda esse tema e bem mais amplo e complexo do que o objeto de pesquisa

A proposta de pesquisa teve como características marcantes:

- a análise da abrangência dos Termos de Parceria e Contratos de Gestão (instrumentos específicos para as relações de repasse entre Estado e Municípios) com vistas ao direcionamento dado ao dispositivo e identificação de pontos que podem contribuir para o desenvolvimento de propostas de elaboração ou alteração da dinâmica aplicável no trâmite administrativo
- escuta e participação da Sociedade Civil e de representantes dos órgãos públicos, a fim de coletar informações e proporcionar a formulação de propostas aplicáveis na prática; e

- o mapeamento e formulação de sugestões das questões gerenciais do Sistema de Convênios e sua regulamentação vigente, que foi desenhado a partir de uma lógica de direito público, cuja linguagem e estrutura administrativa devem se afeiçoar as práticas administrativas atuais.

Dessas características, obteve-se um resultado satisfatório, porém não conclusivo da questão, dada escassez de fontes praticantes e de material escrito sobre o assunto em seu direcionamento abordado.

As possibilidades de interação Estado-sociedade civil são infinitas e objeto de constantes alterações, razão pela qual o estudo dos convênios - e das relações de cooperação que os caracterizam - envolvem muitas variáveis além do repasse de recursos e do controle pretendido pelo software Siconv. Abrangem questões relacionadas ao papel e ao espaço a ser ocupado pela sociedade civil na formulação, execução e fiscalização de políticas públicas - estatais e não estatais - em última instância, passa pelos princípios e direitos essenciais para a manutenção da democracia.

O controle de resultado dos projetos de parceria, bem como sua aferição, monitoramento, avaliação e fiscalização representam um desafio para o Siconv, considerando este dever ser eficiente ferramenta de prestação de contas e instrumento de gestão dos programas em parcerias, juntamente aos processos que o circundam.

O desafio consiste em simplificar todo o trâmite que constitui a parceria e suas fases, desde o projeto a prestação de contas, sem perder a transparência. O atual ambiente legal e marcado pela absoluta rigidez do controle formal e pela vontade de oferecer via sistema, dados que possam garantir a boa aplicação de recursos, mas este controle formal exacerbado não tem se mostrado eficaz ferramenta de combate a má aplicação dos recursos e a exposição dos dados não tem garantido a transparência das contas. Nota-se que a promulgação de novas e mais rígidas regras aparentemente não coíbe a ocorrência de desvios, e, o que se mostra mais grave sob o ponto de vista democrático, gradativamente tem afastado da formulação, execução e implantação de políticas públicas organizações eficientes e bem administradas, pelo custo da burocracia deste ferrenho controle.

Na busca de experiências factíveis de utilização do Sistema Siconv por órgãos públicos, foram colocadas algumas questões que elucidam o cenário atual do emprego e tratamento dado a esse dispositivo nos municípios da região do Vale do Paraíba. Dentro dos respectivos órgãos, o perfil dos entrevistados foi de servidores com atuação profissional nos

processos de contratualização, enquanto gestores desses instrumentos, bem como a participação no processo de controle interno e formulação teórica sobre o tema.

No entanto, obteve-se êxito no questionamento, de maneira não formal, apenas na Prefeitura da cidade de Pindamonhangaba, apesar de não haver nas municipalidades pesquisadas grande aderência e disponibilidade por parte dos Gestores para responder de forma regulada as perguntas formuladas, foi possível argumentar sobre os principais pontos desse trabalho e ajustá-los sob os seguintes tópicos:

1. Qual sua função na empresa? (Gerencial / Administrativo / Técnica)

Função gerencial – Diretora de Contratos e Convênios.

2. Qual(is) o(s) instrumento(s) jurídico(s) mais comum(ns) para a formalização de parcerias?

Convênios, Termos de Compromisso e Contratos de Repasse.

3. Neste órgão existem normas internas que orientam o trabalho dos servidores com relação às parcerias firmadas com o Governo Federal?

Sim, as providências para formalização de convênios estão sob a responsabilidade do Departamento de Contratos e Convênios, que providencia análise da viabilidade da captação e toma as providências para formalizá-la.

4. Este órgão oferece ou já ofereceu capacitação aos servidores nesta temática?

Sim, nos anos de 2010 e 2013.

5. Você utiliza ou é impactado pela utilização do Siconv?

Sim, utilizamos o Siconv com frequência.

6. Em sua opinião, como o novo sistema Siconv, impactou a consecução de boas parcerias entre estado e administração municipal?

O Siconv permitiu que os governos tivessem acesso aos programas federais nas modalidades de captação voluntária, emendas parlamentares e repasses diretos dos Ministérios. A principal vantagem do sistema é a transparência e o acesso ao Governo Federal.

7. Descreva sua opinião sobre a efetiva contribuição do sistema Siconv para alcance dos objetivos dos projetos da prefeitura.

O Siconv é uma ferramenta de acesso aos programas federais, através dos quais o Governo direciona as políticas públicas. Por meio do sistema é possível acessar esses programas e inscrever projetos das Prefeituras, além de acompanhar o andamento da análise dos Ministérios e executar dos recursos on-line.

8. Seu parecer sobre o impacto do Siconv nos custos que a Administração Pública tem com a gestão (análises de propostas, projetos, liberações, acompanhamento, fiscalização) dos projetos.

O acesso aos recursos federais é muito importante para os municípios, que tem necessidade de complementar seus orçamentos, em especial para obras de infraestrutura, porém, quanto à maioria dos municípios não está preparada para gerenciar o sistema, seja por falta de equipe técnica capacitada, seja por falta de organização administrativa.

9. Sua análise sobre a característica de controle dos projetos proporcionado pelo Siconv.

O Siconv possibilita a análise e o controle da execução financeira dos recursos, desde que a documentação necessária à prestação de contas tenha sido gerada adequadamente, em conformidade com o plano de trabalho cadastrado.

10. Sobre a avaliação dos instrumentos de repasse, V.Sa. entende que deve haver um controle de resultados? Por quê?

Já existe um controle bastante criterioso quanto à aplicação dos recursos, tanto por parte dos Ministérios quanto por parte da Caixa Econômica Federal. Além disso, os municípios estão sujeitos à fiscalização dos Ministérios quanto à aplicação dos recursos, o que não raro, acontece de fato.

Diante do retorno desse questionamento, obteve-se uma solução, não finalista mais conclusivo para o direcionamento do tema, do objeto desse trabalho diluída em formato de roteiro para levantamento de pontos críticos de análise da utilização do dispositivo como Instrumento Gerencial e o impacto nos resultados, conforme segue:

- Sobre o planejamento e o sistema Siconv: compreendendo a etapa operacional do início da utilização do Siconv, designação dos responsáveis e perfis dos usuários, buscando informações a respeito da existência ou não de normas internas que orientam o trabalho dos servidores com relação às parcerias firmadas com o Governo Federal, saber se o órgão oferece ou já ofereceu capacitação aos servidores nesta temática e se o Gestor ou responsável designado utiliza ou é impactado pela utilização do Siconv.

A introdução do Siconv deve ocorrer de maneira gradativa, aplicada inicialmente em caráter experimental a um pequeno número de convênios. Do modo como esta sendo feito, sem normatização e planejamento, continua sendo fonte de inúmeras dificuldades para o bom andamento das parcerias entre a administração federal e os municípios.

Com a pesquisa firmou-se, apesar da dificuldade de acesso e de prática propriamente dita, onde as prefeituras que obtêm os melhores resultados são aquelas que organizam um grupo (setor ou departamento) que cuide das captações no Siconv, com cargos específicos para cuidar das tratativas do sistema (Diretoria ou Setor para convênios e parcerias públicas) que podem, numa visão geral poderia aumentar o custo operacional do tema, bem como sua operacionalização e prestação de contas. Essas equipes contam com apoio e confiança do Gabinete do Prefeito e tem ampla ação na Prefeitura entre secretarias e departamentos.

Essas equipes trabalham com a intersetorialidade, elementos constitutivos interdependentes que interagem com objetivos comuns formando um todo, onde cada um dos componentes comporta-se, por sua vez, como um sistema cujo resultado é maior do que o resultado que as unidades poderiam ter se funcionassem independentemente, tendo abrangência em todas as secretarias e departamentos da Administração Pública Municipal.

- Operacionalização do Siconv: abordaram-se questões da utilização da ferramenta no dia a dia da execução do plano de Trabalho, abrangendo questões praticas de cunho administrativo e gerencial como a pontualidade no repasse das parcelas; os procedimentos de cotações de preços, despesas administrativas, contratação de equipe, recursos humanos e questões trabalhistas em geral.

Fatores como multiplicidade de objetos dos convênios e planejamento público insatisfatório para celebração do convênio foram observados claramente como impeditivos da satisfatória operacionalização do sistema. A proposta de um mecanismo online, transparente, que permita o acompanhamento dos Projetos o controle interno e dos órgãos públicos é excelente e apenas fortalece as entidades que desenvolvem um bom trabalho, todavia, o Siconv, igualmente, não é o melhor instrumento, salvo ser tratado com o devido direcionamento.

Na administração pública em geral, especificamente no âmbito municipal, na aplicação do sistema ocorre a falta da uniformização dos procedimentos que gera dúvidas e muita duplicação de trabalho, atingindo diretamente todo o processo administrativo para conclusão do projeto. Entre outros aspectos, há ocorrências que participam da evolução do trâmite procedimental – falta de ligação entre processo e sistema com relação à inserção das fases e sincronia do sistema, dificuldade de sinergia entre equipes, setores e até departamentos na conclusão do tema e impeditivos tecnológicos como capacidade de acesso e manutenção do próprio sistema na base – que poderá sanar-se à medida que se construa um organismo

efetivamente direcionado a matéria e referência no assunto no ambiente público administrativo.

- Instrumento Gerencial e Avaliação de Resultados: com foco na utilização do sistema Siconv como ferramenta de captação de recursos mais, principalmente, uma forma de controle. Envolveu-se a multiplicidade de modelos e padrões de tratamento do dispositivo das entidades, considerando os controles do Siconv em face do controle interno da entidade, e controle dos órgãos de controle; a avaliação se o Siconv contribui como instrumento de gestão da entidade e/ou de avaliação resultado dos Projetos conveniados; bem como o custo operacional e outros eventuais impactos da implantação e utilização do Siconv.

As debilidades relativas ao Siconv e a utilização desse dispositivo tecnológico para gestão e controle dos repasses de recursos, também apresentou fragilidades no modelo de controle das transferências da União via convênios e instrumentos congêneres são de natureza sistêmica e decorrem de problemas estruturais – até mesmo pensados pelo Gestor no receio de facilitar o controle externo - tais como falta de pessoal capacitado e infraestrutura tecnológica, onde o modelo de controle baseia-se quase que exclusivamente em intervenções de controle a posteriori, em um cenário de carência de fiscalização *just in time* durante a execução dos planos de trabalho.

Não obstante a necessária qualificação técnico-operacional da entidade conveniente e a padronização de serviços de relevância pública não exclusivos do Estado deve ser ofertada a possibilidade do pluriconvênio. Deve-se ofertar a possibilidade de celebrar-se convênio com mais de uma entidade conveniente, posto o caráter colaborativo da relação administrativa na implementação de programa federal. E a soma dos esforços que caracteriza o convênio administrativo e não a burla à Lei de Licitações.

Em termos gerais, aproveitando o disposto no questionamento relatado, a de ser ressaltar que o Siconv possibilita a análise e o controle da execução financeira dos recursos, desde que a documentação necessária à prestação de contas tenha sido gerada adequadamente, em conformidade com o plano de trabalho cadastrado. Por extensão permite avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades da administração municipal, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

Em linhas gerais o roteiro ajustou-se a partir da percepção dos órgãos inicialmente proposta em relação a aspectos como melhora no desempenho de papel estratégico na definição do sistema de convênios e repasses, ajustamento na realização de repasses no

âmbito da execução de política de assistência social, saúde e educação em contrapartida a realização de parcerias de natureza desvinculada a política de assistência social, saúde e educação.

A percepção geral possibilitou a constatação de que há apoio a ideia de um sistema informatizado que possibilite a transparência, o acompanhamento dos Projetos e a prestação de contas. Existe um reconhecimento geral de que o movimento de inserção do Siconv é legítimo e esta na direção correta.

Ademais, outras constatações deste trabalho, estão descritas abaixo:

- notável crescimento das organizações da sociedade civil, inclusive como consequência da legítima participação democrática dos cidadãos nas políticas públicas – o interesse público não é monopólio do Estado
- aumento do volume de recursos repassados as organizações pela União, Estado e Municípios atrai interesse da opinião pública e dos órgãos de controle
- maior número de proposições e diretrizes, de natureza administrativa e/ou legislativa, contribuíram para a modernização do sistema de gestão, prestação de contas e controle, de modo a garantir e zelar que o controle dos repasses públicos seja feito de forma transparente, participativa e eficiente;
- incremento na regulamentação pública sobre a relação Estado-organizações da sociedade civil, sob o ponto de vista da gestão e fiscalização de recursos públicos, e que
- a regulamentação deve garantir o respeito a característica privada das entidades e aos princípios aplicáveis ao uso do recurso público e a boa administração. O grande desafio é buscar este equilíbrio entre o público e o privado nas relações de cooperação, pois ao formaliza-las é comum que o Estado imponha as organizações da Sociedade Civil normas ou condutas típicas de entes públicos, gerando equívocos, distorções e violação de direitos.

Neste sentido, o cidadão é o executor do controle social, podendo verificar, acompanhar e fiscalizar a regularidade dos atos governamentais, com a ação direta individual ou coletiva que se acrescenta aos órgãos institucionais legalmente criados para esta finalidade, todos imbuídos do mesmo propósito, a defesa do interesse público.

Os referenciais utilizados no processo de elaboração deste trabalho - essencialmente focada em outra faceta de uma ferramenta de gestão, regulação, de avaliação e apuração e, nesse contexto, de função fiscalizatória, cujo principal desafio é buscar um modelo moderno e eficiente de gestão de políticas públicas desenvolvidas conjuntamente entre Estado e convenentes, que proporcione o respeito à liberdade de auto-organização das associações

privadas sem prejuízo da necessária transparência no emprego e prestação de contas dos recursos públicos repassados pela Administração.

No entanto os princípios da eficiência e da publicidade da gestão pública não se alcançam com a mera comprovação de cumprimento de processos formais: a efetiva aplicação destes princípios deve implicar num sistema de disponibilização de dados que permita a compreensão e análise gerencial de aplicação dos recursos utilizados e do alcance de resultados, alinhados com a política pública em referência.

Com essas ferramentas, a União espera atingir maior agilidade e menores custos com os procedimentos necessários às transferências voluntárias de recursos federais. E mais, espera garantir maior transparência aos atos de gestão, pois o Portal possibilitará o acompanhamento pela sociedade de todo o processo, desde a apresentação da proposta pelo interessado até a análise, celebração e liberação de recursos pelo concedente, bem como a prestação de contas on-line da execução física e financeira, pelo conveniente.

Conclui-se afinal que, a governabilidade enquanto conjuntura de estabilidade política, social e financeira para o pleno exercício das atribuições de uma Administração Pública, estiver estabelecida em seu estado ideal, possibilitando a absoluta prática da governança e, se a Administração pública existe apenas para isso, então os convênios que celebre também existirão tão somente para prestigiar esse objetivo de melhor atender a coletividade, a população, os administrados, o bem-estar social, os fundamentos da cidadania, transparecendo as informações e, nesse contexto, auxiliando no controle interno e externo do órgão público municipal.

7. SUGESTÕES PARA NOVOS ESTUDOS

O Siconv, em seu objetivo estrito, catalisa e universaliza todos os processos inerentes a captação de recursos financeiros advindos do Governo Federal. No entanto, este constitui apenas um dentre os virtualmente diversos objetos possíveis depositados nesse dispositivo eletrônico, capaz de oferecer, conforme descrito, de um lado a sistematização do processo captatório de verbas federais e por outro lado, a condição de regulação de outro trâmite, o burocrático governamental e, em ambas as funções, tratar do interesse público por meio da transparência.

Contudo os convênios de cooperação e congêneres que o poder público celebra entre órgãos públicos utilizando o Siconv, ou mesmo entre particulares, são francamente mal compreendidos pela Administração, em geral superestimados e temidos mesmo, e isso se dá antes por desconhecimento das regras que o conformam, depois pela falta de adequação da administração enquanto empresa pública e a formatação dessa de forma a abarcar todo o processo burocrático necessário a propositura de um convênio com o governo federal.

E o temor quanto a celebrar convênios, e os mitos que ainda porventura cercam esse instituto, devem ceder passo, como se observa, ao pleno exercício desse utilíssimo instrumento de ação governamental – Siconv como meio de procedimentar e fiscalizar - cujo alcance vai além do que o proposto quando da sua formulação.

Portanto, coube nesse trabalho tratar apenas da questão interna a uma prefeitura com relação a real necessidade de adaptação e customização de procedimentos burocráticos adequados as demandas exigidas para granjear verbas públicas federais, com vistas ao cumprimento de demandas sociais, não esgotando, porém, as possibilidades que o dispositivo traz até mesmo sobre o mesmo prisma - alinhamento de trâmites internos de uma municipalidade e sua fiscalização por meio dos processos inerentes ao sistema - ainda carente de casos concretos de conformidade com o tema, tornando possível para um trabalho futuro a pesquisa de estudo de caso de uma prefeitura integrada ao tema e adaptada aos padrões de excelência de gestão de processos.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se salientar que essa ferramenta disponibilizada pelo Governo Federal – o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, Siconv – foi criada, á princípio para sanar uma questão de normatização de um procedimento que até pouco tempo, aproximadamente 7 anos, não se tinha controle, mesmo com a tecnologia da informação já instalada enquanto forma de metodologia e customização de processos.

Assim sendo, cada órgão solicitante e precisado de recursos financeiros para si, enquanto cumpridor de demandas logicamente, tratava de diligenciar junto a Administração Pública Federal, de uma forma conveniente, formulando o documento e subjugando a celebração do convênio, quanto à sua natureza jurídica, como mero protocolo de intenções, ou simples manifestação, formalmente expressada, da vontade de colaborar, e dessa forma pactuada celebrada livremente entre as duas partes, seja qual for o objeto.

Com a atualização do sistema e maior conhecimento dos Gestores Municipais e responsáveis pela utilização do mesmo, espera-se que o órgão público se adeque primeiramente aos recursos disponíveis e posterior vislumbre outras fontes de controle interno por meio da fiscalização de seus procedimentos.

Diante do exposto a Administração Pública, em particular as Prefeituras Municipais, quando da execução dos Convênios e Contratos de Repasse, deverão obrigatoriamente registrar todos os procedimentos de execução realizados, tais como: licitações, contratos, documentos de liquidação, pagamentos e ingressos de recursos, assim como convênios, para concluir com a elaboração dos relatórios de execução até, finalmente, a Prestação de Conta Final. Dessa forma, e diante do exposto, tem-se nesse processo a oportunidade de procedimentar os trâmites do órgão público e, em contrapartida o governo federal - tal qual o municipal - detentor do objeto de repasse, também tratar esse sistema como ferramenta fiscalizatória.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan ET al. **Convênios e tomada de contas especiais**: manual prático. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BRASIL. Adailton Amaral Barbosa Leite. MPOG. **Controle interno nos municípios**: Constrangimentos e consequências. Revista da CGU, Brasília, v. 5, n. 3, p.10-21, dez. 2008. Anual. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/revistacgu/Arquivos/5edicao.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Sumário. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/legislacao/constituicao/pesquisa/sumariobd.asp> > Acesso em: 21 ago. 2013.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Acesso à Informação Pública**: Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: Governo Federal, 2011. 27 p. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaAcessoInformacao/CartilhaAcessoInformacao.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2013.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Guia de implantação de Portal da Transparência**. Brasília: Governo Federal, 2013. 32 p. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Guia_PortalTransparencia.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2013.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (Org.). **O vereador e a fiscalização dos recursos públicos municipais**. Brasília: Governo Federal, 2011. 47 p. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/CartilhaVereadores/Arquivos/CartilhaVereadores.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2013.

BRASIL. Decreto nº 6170, de 25 de janeiro de 2007. Brasília, DF, 26 jan. 2007. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 jul. 2013.

BRASIL. Fundação São Paulo. (Org.). **Modernização do sistema de convênios da administração pública com a sociedade civil**. São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2011. 176 p. (Pensando o Direito). Disponível em: <<http://www.secretariageral.gov.br/mrosc/estudos-e-pesquisas/2013-sal>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

BRASIL. Governo Federal. Controladoria Geral da União. **Lei da Transparência**. 2011. Disponível em: <<http://www.transparencia.gov.br/>>. Acesso em: 02 nov. 2013.

BRASIL. Ministério do Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. (Org.). **Portal dos Convênios**: Siconv. Disponível em: <www.convenios.gov.br>. Acesso em: 10 jul. 2013.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 507, de 24 de janeiro de 2011. **PI 507/11**. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 02 nov. 2013.

BRASIL. Secretaria de Relações Institucionais. Ministério do Planejamento (Org.). **Manual da Legislação Federal sobre Convênios da União**: Orientações aos Municípios. Brasília, 2009. 134 p. Disponível em: <http://www.unb.br/administracao/decanatos/dex/formularios/convenios_M_A/manual_convenios_final.pdf>. Acesso em: 15 out. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria Geral do Controle Externo (Org.). **Convênios e Outros Repasses**. 3. ed. Brasília: Governo Federal, 2009. 79 p. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 02 nov. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Senado Federal. **Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudências do TCU**. 4. ed. Brasília: Secretaria Especial de Editorações e Publicações, 2010. 910 p. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>>. Acesso em: 02 nov. 2013.

COSTA, Lúcia de Fátima Lúcio Gomes da; CAMELO, Gerda Lúcia Pinheiro. Gestão pública participativa: aspectos de governabilidade e interação político-social. **Gestão Pública Participativa**, Natal, v. 2, n. 26, p.131-141, nov. 2010. Disponível em: <<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/327>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

DEBUS, Edson Ronaldo Nascimento Ilvo. **Lei Complementar nº 101/2000: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. Brasília: Governo Federal, 2003. 171 p. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/arquivos-economia-servicos/entendendo-a-lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13ª ed., São Paulo: Atlas, 2001.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 728.

GRAZZIOTIN, Paulo. **CONVÊNIOS FEDERAIS**. Brasília: Governo Federal, 2011. 104 p. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 02 nov. 2013.

GRAZZIOTIN, Paulo. **Quadro de ementas: coletânea quinquenal de julgados da Corte de Contas, 2005 a 2010**, constituindo-se em livro eletrônico, no formato PDF, contendo 2.464 julgados do TCU (482 páginas), selecionados por Paulo Grazziotin a partir de publicações no Diário Oficial da União sobre convênios federais, contratos de repasse, licitações públicas e contratos administrativos.

GUEDES, José Rildo de Medeiros. **Comentários a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. 140 p. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001474.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2013.

LEGISLAÇÃO brasileira: normas jurídicas federais, bibliografia brasileira de Direito. 7. ed. Brasília, DF: Senado Federal, 1999. 1 CD-ROM. Inclui resumos padronizados das normas jurídicas editadas entre janeiro de 1946 e agosto de 1999, assim como textos integrais de diversas normas.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: RT, 1996, p. 385.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. 936 p.

PEIXOTO, Larissa Rodrigues. **Gestão de Convênios Através do Siconv**. 2010. 51 f. Monografia (Especialização) - Curso de Desenvolvimento Gerencial, Universidade Federal Fluminense, Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.uff.br/rpca/pdg/tccpdg1.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

(Pensando o Direito). Disponível em: <<http://www.pucsp.br/neats/download/NEATS.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2013.

Portal dos Convênios. Disponível em <https://www.convenios.gov.br>. Acesso em 15/11/2013

Portaria Interministerial Nº 127 (29/05/2008) PORTARIA - DISPONÍVEL EM <http://uab.capes.gov.br/images/stories/downloads/legislacao/interministerial127.pdf>. Acesso em 01/08/13.

Portaria interministerial 507/11 – disponível em – [https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Portaria Interministerial n 507 24 Novembro 2011.pdf](https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Portaria_Interministerial_n_507_24_Novembro_2011.pdf). Acesso em 01/08/13.

RIO DE JANEIRO. EGP-Rio. Secretaria da Casa Civil. **Convênios Celebrados com a União:** Diretrizes Básicas. Cartilha - Edição Atualizada. Disponível em: <www.rio.rj.gov.br>. Acesso em: 08 out. 2013

RIGOLIN, Ivan Barbosa. Desmistificando os Convênios. **Associação dos Contabilistas e Orçamentistas Públicos do Estado de São Paulo**, SP, v. 2, n. 13, p.35-50, jul. 2010. São Paulo. Disponível em: <[http://www.acopesp.org.br/artigos/Dr. Ivan Barbosa Rigolin/indice.htm](http://www.acopesp.org.br/artigos/Dr.IvanBarbosaRigolin/indice.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2013

SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. **Município, Descentralização e Território.** Rio de Janeiro: Forense, 2008. 280 p.

SÃO PAULO. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. (Org.). **Modernização do Sistema de Convênios da Administração Pública com a Sociedade Civil.** São Paulo: PUC-sp, 2011. 176 p.

SECCHIN, Lenise Barcellos de Mello. **Controle social:** transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. Revista da CGU, ano III, n. 5, dez., Brasília: 2008.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997. **Instrução Normativa STN:** Celebração de Convênios. Brasília, DF, 31 jan. 1997. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/IN_STN_1_1997_Convenios/IN_stn_01_15jan1997_convencios.htm>. Acesso em: 01 ago. 2013.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico,** São Paulo, Cortez, 2004. 198 p.

Sítio da Presidência da República. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> >.

Sítio da Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>.

Sítio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>.

Sítio do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>.

SOUZA, Joaquim Barbosa de. **Siconv – Portal dos Convênios Treinamento com Exemplos Práticos.** Jussara: Copyright, 2012. 81 p.