



TCU TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

RESUMO DO RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO TCU-CGU-MP PARA
**IDENTIFICAR OPORTUNIDADES DE MELHORIA NA
GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DISCRICIONÁRIAS**

INTRODUÇÃO.....	3
MÉTODO.....	4
SUGESTÕES ESTRATÉGICAS	4
1. Criação de um modelo de transferência de recursos cujo processo decisório seja baseado em indicadores de capacidade e de resultados dos concedentes e convenentes.	4
2. Padronizar e reduzir a atual diversidade de instrumentos, normas, procedimentos operacionais e sistemas de TI para as transferências de recursos federais.	10
3. Criação de um banco de projetos que subsidiaria a elaboração (por parte de deputados e senadores) de emendas parlamentares.	15
4 . Utilização de instrumentos de transferência de recursos especificamente para elaboração de projetos.....	18
5. Implementação de dispositivo no Siconv que garanta a efetiva comunicação da formalização dos instrumentos e liberação de recursos às câmaras de vereadores, conselhos de políticas públicas, organizações da sociedade civil locais, além do envio de informações relevantes sobre a execução dos instrumentos	21
6. Criação de subconta na conta única para liberação de recursos de convênios.....	23
7. Apresentação da Prestação de Contas Parcial pelos gestores municipais e estaduais ao final do mandato.	27
SUGESTÕES OPERACIONAIS	28
8. Criar um comitê interórgãos que atuam em transferências discricionárias, para troca de experiências e boas práticas.	28
9. Prospectar e implementar soluções tecnológicas para fazer o acompanhamento, sem a necessidade de visitas ao local de execução do objeto.	29
10. Inclusão de campo específico no SICONV para a indicação de responsáveis técnicos dos concedentes e convenentes.	31
11. Aprimorar o SICONV para que sua alimentação preserve as versões anteriores dos documentos e informações inseridas.	31

Introdução

As transferências intergovernamentais constituem repasses de recursos financeiros entre entes descentralizados de um Estado, ou entre estes e o poder central, com base em determinações constitucionais, legais ou, ainda, em decisões discricionárias do órgão ou entidade concedente, com vistas ao atendimento de determinado objetivo genérico (tais como, a manutenção do equilíbrio entre encargos e rendas ou do equilíbrio inter-regional) ou específico (tais como, a realização de um determinado investimento ou a manutenção de padrões mínimos de qualidade em um determinado serviço público prestado). (GOMES, 2007)

As transferências podem ser categorizadas em obrigatórias e discricionárias. O primeiro grupo compreende aquelas decorrentes de imposição legal, ou pela Constituição Federal ou por lei infraconstitucional, enquanto o segundo grupo abrange os repasses que devem observar, no momento da transferência, a regulamentação da matéria.

O presente trabalho aborda as transferências discricionárias, que estão condicionadas à celebração de instrumento jurídico próprio entre as partes, compreendendo as Transferências Voluntárias, as Para Organizações da Sociedade Civil, as Por Delegação e as Específicas, cujo volume de recursos somou, em 2015, cerca de 19 bilhões de reais.

A execução desses recursos repassados vem apresentando problemas ao longo dos anos. Em Nota técnica divulgada em 2002, a Controladoria-Geral da União (CGU) já chamava a atenção para a situação do estoque de convênios e contratos de repasse pendentes de fiscalização e de análise das prestações de contas que somava aproximadamente 11 bilhões de reais.

O Tribunal de Contas da União (TCU), desde 2006, vem apontando diversos questionamentos acerca da sistemática de transferências voluntárias de recursos, como 1) a inexistência de planejamento na alocação de recursos, 2) execução seletiva de restos a pagar, 3) superficialidade e insuficiência das avaliações técnicas, 4) falta de critérios técnicos objetivos e transparentes pré-definidos, tais como especificações, referenciais de custo, parâmetros fundamentados em indicadores sociais e econômicos aptos a orientar uma seleção de projetos mais eficaz para aplicação dos recursos públicos, 5) sistemática de liberação de recursos concentrada apenas no final do exercício; 6) inexistência de fiscalização da execução dos convênios e instrumentos congêneres; 7) Plano de Trabalho com atraso médio para sua apresentação de 3,9 anos; 8) Idade média dos processos aguardando análise de 5,4 anos, perfazendo, à época, um montante de R\$ 12,5 bilhões em recursos, cuja aplicação o governo desconhecia os resultados.

Problemas semelhantes em diversos tipos de transferências específicas continuaram a ser observados em relatórios do TCU e CGU, sem que mudanças significativas tenham sido observadas desde então. Um dos reflexos finais dos problemas nas transferências discricionárias é o crescente fluxo de tomadas de contas especiais que são encaminhados pelos órgãos repassadores, via CGU, ao TCU. No período de 2011 a 2015, houve um aumento de 177% (de 1070 para 2970) nas autuações desse tipo de processo pelo TCU.

Diante desse quadro, o TCU, a então CGU e o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) deliberaram constituir o presente grupo de trabalho (Ordem de Serviço TCU nº 3 de 22 de abril de 2016), com a finalidade de “identificar oportunidades de melhoria na gestão das transferências discricionárias e propor medidas para aperfeiçoar os respectivos procedimentos e normatização”.

Método

Foi realizado um *workshop* nos dias 4 e 5 de julho de 2016, no TCU, com o objetivo de obter sugestões inovadoras para a melhoria da gestão e do controle das transferências discricionárias, especialmente aquelas realizadas por meio de convênios e contratos de repasse, nas diferentes etapas, quais sejam: “atos preparatórios e celebração”; “execução e fiscalização” e “prestação de contas e tomada de contas especial”.

Participaram do evento representantes dos principais órgãos repassadores nas modalidades acima referidas (Caixa Econômica Federal, Funasa, Min. Integração, Min. Cidades, Min. Esporte, Min. Turismo, Min. Saúde, Min. Des. Social, Min. Justiça, Min. Des. Agrário, Min. Trabalho e Min. Defesa). Os trabalhos geraram cerca de 430 sugestões.

Para ampliar a discussão, e em apoio às atividades do grupo de trabalho, o TCU promoveu discussões nas suas unidades técnicas na semana de 04 a 08 de julho de 2016, que elaboraram 193 sugestões no sentido de diminuir irregularidades e, conseqüentemente, as tomadas de contas especiais.

As sugestões foram consolidadas e analisadas, selecionando-se as consideradas viáveis e com potencial de provocar mudanças positivas na atual sistemática. Também foram identificadas sugestões que já estejam sendo implementadas e mereçam ser reforçadas. As sugestões selecionadas foram divididas em três categorias que estruturam o presente relatório: sugestões estratégicas, sugestões operacionais e sugestões em andamento. Todas estão registradas em anexo a este relatório.

SUGESTÕES ESTRATÉGICAS

1. Criação de um modelo de transferência de recursos cujo processo decisório seja baseado em indicadores de capacidade e de resultados dos concedentes e convenientes.

Benefícios esperados: Diminuir o desperdício de recursos públicos com o envio de serviços ou produtos desnecessários para os recebedores ou que esses mesmos recebedores não tenham capacidade de execução; repasse de recursos direcionado para onde estão as maiores necessidades; melhoria das políticas públicas; adequação do volume de recursos repassados à capacidade dos concedentes.

Problema

Nas transferências voluntárias, cada instrumento traduz uma parceria entre dois ou mais entes públicos ou entre um ente público e entidades privadas para entrega de uma política pública para o cidadão e para a sociedade. Nesse sentido, é preciso considerar os critérios de eficiência, eficácia e efetividade com a ótica do cidadão e não apenas de cada um dos entes federados.

Na ótica do cidadão, eficiência em uma transferência voluntária passa a ser a entrega de uma política pública, de modo correto e sem erros, obtendo um ótimo resultado para a sociedade e os cidadãos, que terá acesso a esta política pública. Sendo assim, um instrumento de transferência voluntária com o objetivo de construir uma unidade de saúde de uma determinada localidade, para ser considerado eficiente, ela precisa ser construída, equipada e entregue à sociedade, que fará

uso dos seus serviços em condições ótimas de operação, no tempo necessário, com a melhor qualidade possível do gasto público.

Dentro da mesma ótica, efetividade em uma transferência voluntária passa a ser aquela que produz o efeito esperado para a sociedade e para os cidadãos que terão acesso à essa política pública. Nesse sentido, a entrega da política pública deve preocupar-se com a entrega dos serviços públicos para a sociedade e não apenas a transferência do recurso, ou a construção do equipamento público.

Além disso, a eficácia das transferências voluntárias está ligada ao alcance das metas com a sociedade e com os cidadãos. Por exemplo,, a eficácia de uma unidade de saúde ocorre quando esta tem como meta prestar mensalmente 1000 (mil) atendimentos de baixa complexidade para a sociedade local onde está instalada e realiza um volume de atendimentos igual ao que foi estabelecido na meta e no padrão de qualidade que foi determinado.

Ao trazer o olhar do cidadão para as políticas públicas amplia-se o escopo de análise, a complexidade e as variáveis que interferem na entrega dos serviços, o que de fato ocorre no mundo real. Faz com que o olhar e se amplie de uma forma fragmentada para uma visão sistêmica.

A visão de necessidades e expectativas do cidadão é fundamental para entender cada produto de políticas públicas como um todo e avaliar a efetividade a partir de uma perspectiva de resultados tangíveis para a sociedade. Embora essa perspectiva ainda seja nova no Brasil, ela conta com referenciais metodológicos de boas práticas de governança pública internacionais, como o livro *Towards a Framework for the Governance of Infrastructure*, publicado pela OCDE em setembro de 2015. Essas boas práticas são apresentadas e recomendadas, sugerindo que deve existir uma visão estratégica nacional de longo prazo para a construção da infraestrutura, estabelecida pelos seguintes princípios:

1. Considerar a multidimensionalidade dos desafios e dos *stakeholders* envolvidos;
2. As estruturas organizacionais, os princípios norteadores e os processos regulamentares devem incentivar o desenvolvimento acessível, gestão e renovação de infraestruturas;
3. O processo de gestão de projetos de infraestruturas durante o seu ciclo de vida (avaliação da infraestrutura necessária, decisão de priorização, preparação do projeto, construção do projeto, entrega, operação e manutenção) deve ser centrado no cidadão. O recomendado, inclusive, é que seja embasado em consultas públicas, no engajamento estruturado entre os diversos atores interessados e em informações com um foco primário nas necessidades da sociedade e dos cidadãos que farão uso dos serviços.
4. A coordenação entre os níveis de governo e jurisdições deve ser franca, regular e com desempenho orientado a resultados. A coordenação dentro dos níveis de governo deve equilibrar visões setoriais e governamentais.
5. As competências e os procedimentos de seleção e execução devem ser adequados para assegurar uma rigorosa garantia na efetividade dos projetos implementados;

6. As avaliações dos projetos devem basear-se em dados e num procedimento equilibrado em relação ao valor em dinheiro envolvido em cada instrumento, proporcionalizando o esforço de operação, frente aos riscos e o montante de valor envolvido.
7. Devem existir sistemas que assegurem um foco no desempenho dos ativos ao longo da sua vida útil.
8. Mapear pontos de entrada de corrupção em cada etapa do projeto de infraestrutura pública e assim criar estratégias para fortalecer a integridade e ações de anticorrupção.
9. A escolha da modalidade de entrega adequada deve integrar políticas, setores e aspectos estratégicos. Deve salientar-se de que, muitas vezes, a boa decisão será aquela em que um equilíbrio de interesses legítimos concorrentes.
10. A participação e a transferência de riscos devem ser ponderados em função do preço dessa participação; e a estabilidade regulatória deve ser equilibrada com a necessidade de ajustar os quadros à luz de desenvolvimentos.

Em essência, esses *trade-offs* requerem um setor público capacitado e um diálogo com todas as partes interessadas, promovendo sinergia e adaptabilidade para superar os desafios e mitigar os riscos em prol da entrega de políticas públicas mais efetivas para o cidadão e a sociedade.

Ainda assim, cada um dos instrumentos de transferências voluntárias precisa ser analisado de ponta a ponta com a ótica dos resultados gerados para a sociedade. O desafio é de fato materializar tais resultados em indicadores que permitirão aos gestores públicos avaliar a efetividade das políticas públicas e monitorar o desempenho ao longo de todo o ciclo de vida ao invés de fazer uma “necrópsia” nas prestações de contas após a finalização dos prazos de execução dos instrumentos.

É preciso enfrentar os problemas nas transferências voluntárias de forma mais abrangente e parar de simplesmente achar culpados quando da avaliação das prestações de contas ou apenas tentar recuperar parte dos recursos mal aplicados.

É preciso agregar ao sistema critérios claros e objetivos para:

- a) Mapear as necessidades de políticas públicas e infraestrutura em cada um dos municípios, interagindo com a sociedade e validando estas necessidades a partir de indicadores sociais disponíveis nos sistemas estruturantes de governo;
- b) Priorizar as políticas públicas a serem contempladas em cada exercício, considerando inclusive critérios de priorização e avaliação transversal das políticas públicas, em uma visão de longo prazo só vinda por políticas de Estado, com o objetivo de gerar firmeza de propósitos e continuidade das ações;
- c) Construir uma matriz de indicadores para cada política pública a ser atendida em cada ciclo orçamentário, contemplando indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, além da matriz de contribuição desta para indicadores de resultado do Plano Plurianual (que apresenta políticas de governo) e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

(ODS), proposto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (que apresenta políticas públicas de Estado com visão transversal).

d) Preparar propostas ou projetos de atendimento das políticas públicas, em linguagem clara, informando a contribuição deste para o atendimento das metas dos indicadores das políticas de Governo, com ciclos temporais de 4 anos e de Estado, com temporalidade superior a 12 anos.

e) Avaliar e priorizar as propostas apresentadas para a realização das políticas públicas a partir de quatro perspectivas complementares a saber:

1. Avaliação da proposta ou projeto a partir dos seguintes fatores:

i. **Viabilidade técnica da proposta ou projeto:** a partir da documentação apresentada;

ii. **Avaliação dos resultados propostos pela proposta ou projeto:** a partir da análise dos critérios objetivos de eficiência, eficácia e efetividade, sempre com o olhar do cidadão;

iii. **Avaliação da do risco intrínseco do instrumento:** a partir da análise preditiva de não atendimento das metas apresentadas pela proposta, considerando a Teoria de Sistemas Abertos para analisar as variáveis que interferem na execução desta política pública

iv. Com o objetivo de garantir maior eficiência e eficácia nas políticas públicas implementadas por meio das transferências voluntárias.

2. Avaliação histórica do desempenho combinado dos atores envolvidos (rating): avaliação de risco, maturidade na gestão e sustentabilidade dos atores diretamente envolvidos no processo de transferência de recursos (convenientes, concedentes e mandatária). Tendo como base no histórico de operações realizadas por estes atores em conjunto, ao longo do tempo no Siconv, com o objetivo de promover maior governança e efetividade nas políticas públicas implementadas por meio das transferências voluntárias.

3. Avaliação do índice de contribuição da proposta ou projeto para as políticas de Governo: a partir da avaliação do nível de contribuição da proposta aos objetivos, metas e iniciativas das políticas de governo propostas no Plano Plurianual, nas esferas municipal, estadual e federal, com o objetivo de promover o alinhamento das políticas públicas entre as esferas federativas.

4. Avaliação do índice de contribuição da proposta ou projeto para as políticas de Estado: a partir da avaliação do nível de contribuição da proposta aos objetivos, metas e indicadores das políticas de Estado estabelecidas nos 17 ODS, nos ciclos anuais de 2016-2019, 2020-2023, 2024-2007, com o objetivo de promover a continuidade das políticas públicas estruturantes que promovem o desenvolvimento do nosso país.

f) **Formular políticas públicas** que envolvam, obras, equipamentos e/ou serviços com adequado monitoramento dos resultados alcançados em cada fase do ciclo de vida de construção, minimizando assim o custo e o impacto das falhas apresentadas.

g) **Entregar, operar e manter:** é uma fase geralmente não acompanhada e monitorada, de fundamental importância para garantir a continuidade das operações dos equipamentos e dos elementos de política pública entregues para a sociedade. Nesta fase do ciclo de vida dos instrumentos de transferências que é possível monitorar a eficácia das políticas públicas e o desempenho dos instrumentos (convênios, contratos de repasse e outros instrumentos afins) enquanto instrumentos de transformação social. Acompanhar os resultados gerados pelos instrumentos nas comunidades que são beneficiadas pelas políticas públicas é fundamental por no mínimo 4 anos após a entrega das políticas públicas, o que evita desperdícios gerados por investimentos realizados de forma repetida, ou projetos sem continuidade ou sustentabilidade.

A matriz de indicadores para ser completa deve ser composta por indicadores que avaliem a proposta ou projeto nas fases (**atos preparatórios, execução, prestação de contas e pós-entrega** para sociedade) e ainda nestas quatro fases é essencial analisar os riscos e resultados apresentados pela proposta para a referida política pública que ela tende a fortalecer, bem como, para políticas de governo, bem como o impacto das mesmas nas políticas de estado estruturantes, que traduzem-se em um sistema de monitoramento de resultados de longo prazo.

Como esta sistemática de avaliação e monitoramento de políticas públicas ainda não existe propõe-se que seja construída a partir da integração dos atores que possuem atuação nas transferências voluntárias, bem como redes de controle e sociedade civil organizada, ou seja com os atores que já interagem na REDE SICONV, para que desta forma seja possível implementar uma rede de monitoramento em fases anuais dos ciclos anuais de 2017, 2018 e 2019. Devendo o ano de 2017 ser dedicado a construção e calibração dos indicadores, 2018 para o acompanhamento dos indicadores o estabelecimento de metas e das iniciativas de fortalecimento dos pilares estratégicos da REDE SICONV e 2019 a construção de critérios de aprovação dos instrumentos e priorização dos repasses financeiros de recursos ao longo da execução.

Propõe-se, assim, que cada política pública seja avaliada, por exemplo, a partir da combinação dos seguintes grupos de indicadores:

<i>Avaliação da Política Pública</i>				
Avaliação da Proposta ou Projeto		Avaliação do risco da proposta ou projeto a partir da categorização das políticas públicas.	Avaliação dos resultados propostos pela proposta ou projeto	Avaliação de Viabilidade Técnica da proposta ou projeto
Avaliação dos Atores envolvidos na operação		Índice de sustentabilidade do concedente pós-implantação	Índice de maturidade na gestão do concedente	Avaliação de risco baseada no histórico do concedente
		Índice de sustentabilidade do convenientes pós-implantação	Índice de maturidade na gestão do conveniente	Avaliação de risco baseada no histórico do conveniente
		Índice de sustentabilidade da mandatária pós-implantação	Índice de maturidade na gestão da mandatária	Avaliação de risco baseado no histórico da mandatária
Índice de contribuição da proposta para políticas de Governo (PPA)		Índice de contribuição para políticas de governo federais.	Índice de contribuição para políticas de governo estaduais.	Índice de contribuição para políticas de governo municipais.
Índice de contribuição da proposta para políticas de Estado (ODS)		Índice de contribuição para metas de ODS (Ciclo 2016-2019)	Índice de contribuição para metas de ODS (Ciclo 2020-2023)	Índice de contribuição para metas de ODS (Ciclo 2024-2027)

2. Padronizar e reduzir a atual diversidade de instrumentos, normas, procedimentos operacionais e sistemas de TI para as transferências de recursos federais.

Benefícios esperados: diminuição significativa dos custos, tanto para concedentes quanto para convenientes; aumento da qualidade e da eficiência de todo o processo de transferência.

Problema

A denominação das transferências de recursos da União aos entes federativos é tema controverso. Para esse trabalho utilizou-se a terminologia produzida pelo Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União, que reuniu em novembro de 2014, representantes da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), da então Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e da então Controladoria-Geral da União (CGU)¹.

As transferências podem ser categorizadas em obrigatórias e discricionárias. O primeiro grupo compreende aquelas decorrentes de imposição legal, ou pela Constituição Federal ou por lei infraconstitucional, enquanto o segundo grupo abrange os repasses que devem observar, no momento da transferência, a regulamentação da matéria. As transferências discricionárias estão condicionadas à celebração de instrumento jurídico próprio entre as partes.

As **transferências discricionárias**, objeto específico deste Grupo de Trabalho, englobam as seguintes modalidades:

Transferência	Lei	Regulamento
Transferências Voluntárias	LC 101/2000 (LRF)	D 6.170/2007, PI CGU/MF/MPOG 507/2011
Transferências às Organizações da Sociedade Civil	Lei 9.637/1998, Lei 9.790/1999, LC 101/2000 (LRF), Lei 13.019/2014	Decreto 3.100/1999, Decreto 8.726/2016
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento - execução delegada	LDO	-
Execução Delegada - outras	LDO	
SUS - Sistema Único de Saúde	Lei 8.080/1990, Lei 8.142/1990, LC 141/2012	Decreto 7.508/2011, Decreto 7.827/2012
SUAS - Sistema Único de Assistência Social	Lei 8.742/1993	Decreto 7.788/2012
PAC - Programa de Aceleração de Crescimento	Lei 11.578/2007	Decreto 8.152/2013
PROJOVEM - Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional	Lei 11.692/2008	-

¹ Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/333563/pge_relatorio_class_transf.pdf

PAR - Plano de Ações Articuladas	Lei 12.695/2012	-
PTC - Programa Território da Cidadania	Lei 12.249/2010	DNN de 25/02/2008
Defesa Civil	Lei 12.340/2010	Decreto 7.257/2010
Proteção a Pessoas Ameaçadas	Lei 9.807/1999	Decreto 3.518/2000, Decreto 6.044/2007, Decreto 6.231/2007

Observando a legislação que rege cada espécie de transferência discricionária, verifica-se uma convergência mínima dos procedimentos para operacionalização desses ajustes, em que pese as diferentes nomenclaturas existentes. O quadro a seguir exemplifica algumas semelhanças encontradas entre as transferências quanto aos requisitos dos planos necessários à execução dos projetos:

Transferência	Requisitos
Transferências voluntárias - Convênios e contratos de repasse (Lei 8.666/93, art. 116, § 1º)	<p>§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:</p> <p>I - identificação do objeto a ser executado;</p> <p>II - metas a serem atingidas;</p> <p>III - etapas ou fases de execução;</p> <p>IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;</p> <p>V - cronograma de desembolso;</p> <p>VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;</p> <p>VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.</p>
Defesa Civil (Lei 12.340/2010, Art. 1º-A, §2º)	<p>§ 2º Será responsabilidade exclusiva dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios beneficiados: (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)</p> <p>I - demonstrar a necessidade dos recursos demandados; (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)</p> <p>II - apresentar, exceto nas ações de resposta, plano de trabalho ao órgão responsável pela transferência de recursos, na forma e no prazo definidos em regulamento; (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)</p> <p>III - apresentar estimativa de custos necessários à execução das ações previstas no caput, com exceção das ações de resposta; (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)</p> <p>IV - realizar todas as etapas necessárias à execução das ações de prevenção em área de risco e de resposta e de recuperação de desastres, nelas incluídas a contratação e execução das obras ou prestação de serviços, inclusive de engenharia, em todas as suas fases; e (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)</p>

	<p>V - prestar contas das ações de prevenção, de resposta e de recuperação ao órgão responsável pela transferência de recursos e aos órgãos de controle competentes.</p>
<p>PTC - Programa Território da Cidadania (Lei 12.249/2010, art. 106)</p>	<p>Art. 106. As transferências obrigatórias para a execução das ações do PTC são condicionadas ao cumprimento dos seguintes requisitos pelos Municípios beneficiários, conforme constante em termo de compromisso:</p> <p>I - identificação do objeto a ser executado;</p> <p>II - metas a serem atingidas;</p> <p>III - etapas ou fases da execução;</p> <p>IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;</p> <p>V - cronograma de desembolso;</p> <p>VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou fases programadas; e</p> <p>VII - comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do objeto a ser executado recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.</p> <p>§ 1º A aprovação formal pela União do termo de compromisso de que trata o caput é condição prévia para a efetivação das transferências de recursos financeiros da União.</p>
<p>PAR - Plano de Ações Articuladas (Lei 12.695/2012, art. 4º §1º)</p>	<p>§ 1º A transferência direta prevista no caput será executada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e ficará condicionada ao cumprimento de termo de compromisso, que deverá conter, no mínimo:</p> <p>I - identificação e delimitação das ações a serem financiadas;</p> <p>II - metas quantitativas;</p> <p>III - cronograma de execução físico-financeira;</p> <p>IV - previsão de início e fim da execução das ações e da conclusão das etapas ou fases programadas.</p> <p>§ 2º Os recursos financeiros serão liberados aos órgãos e entidades dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios mediante depósito em contas correntes específicas, abertas e mantidas exclusivamente em instituições financeiras oficiais federais com as quais o FNDE mantenha parcerias, conforme cronograma estabelecido nos termos de compromisso.</p>

Além das semelhanças mencionadas, considerando o dever de prestação de contas daqueles que utilizam, arrecadam, guardam, gerenciam ou administram dinheiros, bens e valores públicos insculpido no Parágrafo Único do art. 70 da Constituição Federal de 1988, conclui-se que há um amplo espaço de convergência dos instrumentos que operacionalizam as transferências discricionárias da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios.

Dentre os instrumentos mencionados, é notória a semelhança entre os contratos de repasse e os convênios que operacionalizam as transferências voluntárias e os termos de compromisso, utilizados para firmar os ajustes referentes ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Nesse caso, a existência dos diversos instrumentos, a priori, não se justifica.

Portanto, a uniformização dos instrumentos deve ser perseguida, a fim de proporcionar uma redução das normas existentes, gerando relevante ganho quanto à simplificação dos processos,

seja pela ótica dos órgãos concedentes, seja pela visão dos órgãos convenentes. Ressalte-se ainda o potencial de incremento da transparência na unificação das tipologias, tendo em vista a proliferação de regras dificultar a *accountability* necessária ao uso dos recursos públicos.

Utilização de um sistema de informação somente para transferências

A necessária convergência de normativos mencionada no item anterior também deve ser extrapolada para o uso de um sistema de informação unificado para a gestão das transferências da União, em especial para as discricionárias.

Atualmente, transitam pelo Siconv as informações dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria, excetuadas aqueles cuja própria Portaria Interministerial nº 507, de 2011, desobriga, o que representa uma fatia diminuta das transferências voluntárias da União. Dados consignados na NT nº 510/2014/DECON/DE/SFC/CGU/PR, de 12/03/2014, demonstraram esse cenário com base nos exercícios de 2012 e 2013:

“21. Considerando que as transferências constitucionais são recursos pertencentes aos beneficiários, não sendo objeto de controle por parte do Governo Federal, os levantamentos abaixo estão focados nas transferências legais e voluntárias.

Tabela III - Transferências Legais e Voluntárias

Transferências	2012	%	2013	%
Obrigatórias/Legais	73.123.824.845	83,10	71.943.824.388	85,65
Voluntárias	14.875.474.229	16,90	12.053.633.780	14,35
Total dos Valores Pagos, inclusive Restos a Pagar	87.999.299.074	100,0%	83.997.458.168	100,0%

22. A partir do levantamento, no Siafi, das transferências obrigatórias legais e voluntárias de recursos financeiros, realizadas nos exercícios de 2012 e 2013, para Estados, Distrito Federal, Municípios e demais Entidades, bem como de informações relativas aos convênios, contratos de repasse e termos de parceria registrados no Siconv, efetuou-se a segregação das transferências nos sistemas de gerenciamento (Siafi/Sistemas Próprios e Siconv). A situação encontrada foi a seguinte:

Tabela III.1 - Transferências Legais e Voluntárias por Sistema de Gerenciamento

Sistema de Gerenciamento	2012	%	2013	%
SIAFI e Sistemas Próprios	80.914.808.185	91,9%	77.974.535.028	92,8%
SICONV	7.084.490.889	8,1%	6.022.923.141	7,2%
Total	87.999.299.074	100,0%	83.997.458.169	100,0%

(...)

Cabe ressaltar o volume de cerca de R\$10 bi e R\$7 bi de recursos pagos em 2012 e 2013, respectivamente, vinculados ao Programa de Aceleração do Crescimento, operacionalizados por meio de Termo de Compromisso – Lei nº 11.578, de 26/11/2007, que não se encontram

registrados no Siconv, valores que já superariam os valores de todos os demais instrumentos operacionalizados na plataforma, naqueles anos.

A instituição de um sistema unificado de gestão das transferências discricionárias da União é uma medida premente pelos benefícios que traria, quais sejam: padronização da informação mínima dos instrumentos, incremento à transparência e ao controle, tanto administrativo quanto social.

Procedimentos

Em que pese a Portaria Interministerial nº 507, de 2011, estabeleça um detalhado regramento dos convênios e contratos de repasse firmados pelos órgãos e entidades da União com os demais entes federativos, resta ainda uma natural lacuna normativa para reger as questões mais operacionais da gestão desses instrumentos.

Iniciativas positivas nesse sentido têm prosperado, como o regramento² estabelecido pelo Ministério do Turismo detalhando “*regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos, para execução de projetos e atividades integrantes do Programa Turismo (...)*”.

Entretanto, a profusão de regramentos pelos órgãos concedentes sem um esforço de padronização mínima, acaba por gerar dificuldades ao acesso pelos órgãos convenentes dos recursos disponibilizados, alongando a curva de aprendizado dos municípios e estados e exigindo contínua adaptação a cada instrumento firmado.

Portanto, é fundamental que prospere iniciativa para construção de um conjunto de procedimentos mínimos para utilização em todas as transferências discricionárias, capitaneado, por exemplo pela Comissão Gestora do Siconv, envolvendo os principais atores do processo.

Em resumo, a diversidade de instrumentos de transferência, legislações, procedimentos operacionais e sistemas encarece o processo, na medida em que há duplicidade de esforços entre os ministérios e exige que os municípios tenham de treinar várias pessoas para cada tipo de transferência e torna-o mais vulnerável a falhas.

Progressiva padronização de todo o processo é medida fundamental diante de um contexto de crise fiscal e necessidade de economia de recursos.

² Portaria Mtur nº 182, de 28 de julho de 2016.

3. Criação de um banco de projetos que subsidiaria a elaboração (por parte de deputados e senadores) de emendas parlamentares.

Benefícios: melhoria da eficiência e efetividade de projetos e políticas públicas, diminuição de custos por parte de convenentes e concedentes.

Problema

Com a Emenda Constitucional 86, de 7.03.2015, as emendas parlamentares individuais passaram a ter a execução orçamentária e financeira obrigatória.

A representatividade de tais emendas que, consoante a CF, devem alcançar 1,2% da receita corrente líquida, associada à obrigatoriedade de sua execução indicam a relevância da matéria no contexto das transferências voluntárias.

Em auditoria realizada nos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, das Cidades, do Esporte e do Turismo com objetivo de examinar a política de alocação de recursos federais aos municípios por meio de transferências voluntárias, TC 019.806/2014-0, AC-544-7/16-P, foi registrado que 51,9% dessas transferências no período de 2011 a 2013 tiveram origem em emendas parlamentares, sendo o valor médio anual de aproximadamente R\$ 2,3 bilhões.

Conforme registrado no relatório da referida auditoria, "apesar de estarem previstas na legislação, as emendas parlamentares constituem assunto polêmico: alguns entendem como a oportunidade que pequenos municípios possuem de receber algum auxílio da União – como escolas, hospitais, praças e quadras esportivas – e outros como sendo ações de cunho político e eleitoral".

Neste contexto, são registradas no relatório do referido trabalho, informações obtidas junto aos gestores e especialistas entrevistados na fase de execução.

Consoante é consignado, no Ministério do Esporte, - ME a maioria dos recursos de transferências voluntárias da pasta constitui-se de emendas parlamentares: do total de seiscentos milhões de reais do orçamento, apenas vinte e cinco milhões (cerca de 4,17%) não decorrem de emendas. Os gestores registraram que o ME procura articular a iniciativa dos parlamentares com as ações do ministério, estimulando-os a aderir a seus programas. Nesse sentido, são realizadas visitas aos gabinetes de parlamentares, bem como são distribuídas cartilhas para difundir ações e programas da pasta. De uma forma geral, os resultados junto aos parlamentares seriam bons quanto aos programas de infraestrutura (quadras e equipamentos).

O trabalho de divulgação dos programas, bem como de orientação a parlamentares na apresentação de emendas também é realizado no âmbito do Ministério do Turismo. Nesse Ministério, 80% do total destinado às transferências voluntárias é composto por emendas parlamentares, o que representa cerca de R\$ 800 milhões.

Ainda em relação ao Ministério do Turismo é destacada a estratégia de descentralização de recursos que vem sendo implementada, na qual toma relevo o Mapa do Turismo Brasileiro (Portaria MTur nº 313/2013). Esse "mapa" indica os locais em que o recurso deve ser alocado e a forma como deve ocorrer essa aplicação.

Consoante é consignado no relatório, essa "boa prática tem potencial para promover a convergência entre as emendas parlamentares que direcionem recursos para essas regiões e as prioridades do Governo Federal".

No Ministério das Cidades, os gestores informaram, por seu turno, que não há sinergia entre os recursos repassados por emendas parlamentares individuais e o restante do planejamento, a despeito de haver disponibilidade do Ministério para orientar os parlamentares no sentido de direcionar as emendas a projetos estruturantes.

Merece destaque ainda no relatório do TC [019.806/2014-0](#), o registro da opinião sobre a matéria do especialista do IPEA e então Diretor do Departamento de Economia e Meio Ambiente do Ministério do Meio Ambiente, Sr. Ariel Pares, segundo a qual, as emendas parlamentares deveriam ser associadas a uma lógica territorial e vinculadas ao planejamento. Deveria, segundo ele, “haver regras de acesso a programas e prioridades do governo, especialmente agora que as emendas parlamentares são de execução obrigatória”. “Para ele, não existe um diálogo entre as demandas do Executivo e as do Legislativo, sendo que deveriam existir apenas as “demandas da União”.

De fato, é natural supor que seja decorrente de proposta do Poder Executivo ou de emendas parlamentares a programação orçamentária tenha por fim o atendimento do interesse público, o qual, espera-se, seja melhor traduzido na política pública voltada para cada área.

As experiências relatadas no âmbito dos Ministérios do Esporte e do Turismo indicam que é possível a aderência da aplicação de recursos advindos das emendas parlamentares à política pública. A viabilidade técnica e a inserção na política de governo também podem concorrer para uma maior efetividade e visibilidade da emenda parlamentar

Neste contexto, cumpre realçar proposta sobre a matéria contida na redação original do PLS 229/2009, de autoria do Senador Tasso Jereissati. Tal PLS tem como finalidade suprir a ausência da lei complementar de finanças públicas prevista no art. 165, § 9º, da Constituição Federal, substituindo, dessa forma, a Lei nº 4.320/1964.

Banco de projetos

Nesse projeto era prevista a elaboração de banco de projetos orçamentários pelo Poder Executivo. Por seu turno, as emendas apresentadas pelos parlamentares não precisavam indicar a viabilidade econômica, técnica e ambiental do projeto, caso e a obra ou empreendimento pretendido constasse do referido banco.

Art. 30. Caberá ao Poder Executivo dos entes da Federação referidos no art. 22, *caput*, desta Lei Complementar, preparar banco de projetos orçamentários, organizado por setor e regionalizado, que individualizará as necessidades e oportunidades de investimentos e será constituído por obras ou empreendimentos que a administração pública planejar vir a executar nos 20 anos seguintes.

§ 1º Para que constem do banco referido no *caput* deste artigo, as obras ou empreendimentos deverão ser específicos, ter estudo prévio demonstrando a sua viabilidade econômica, técnica e ambiental e identificar a localidade beneficiada.

§ 2º O referido banco deverá ser permanentemente atualizado pelo Poder Executivo, e disponibilizado para consulta pela comissão do Poder Legislativo encarregada de apreciar os projetos de lei orçamentárias. “

“Art. 60. Caso proponham a inclusão de obras ou empreendimentos novos, as emendas deverão em sua justificativa comprovar a viabilidade econômica, técnica e ambiental do projeto, e seu impacto no programa a que o projeto orçamentário se vincula.

Parágrafo único. A exigência constante do caput deste artigo fica dispensada caso a obra ou empreendimento pretendido conste do Banco de Projetos Orçamentários referido no art. 30 desta Lei Complementar.

A redação atual do PLS 229/2009, não mais contempla tais disposições. A significância que as emendas parlamentares passam a ter no orçamento, entretanto, indicam que dispositivos como os ora em análise, precisam ser avaliados de forma a favorecer a convergência das emendas parlamentares à política pública, seja via lei complementar, lei de diretrizes orçamentárias, ou outro instrumento.

Observa-se que boa parte dos problemas descritos nos *workshops* realizados no âmbito desse trabalho referem-se a projetos mal elaborados, em especial aqueles que são muito genéricos. Não há descrição pormenorizada dos objetos e objetivos, das metas e fases, para que possam ser facilmente mensuráveis. Pela ausência destas informações, estes, de forma geral, têm maiores possibilidades de se tornarem TCE, haja vista que a análise da prestação de contas torna-se mais complicada.

Dessa maneira, a necessidade de elaborar projetos com maior qualidade, com descrição detalhada e metas mensuráveis, é primordial. A existência de projetos bem elaborados e com a descrição aperfeiçoada das fases, metas e objetos/objetivos, agiliza a análise para a correta concessão e facilita as demais fases da transferência, em que há melhor condição para acompanhamento da execução e diminui sensivelmente a possibilidade de má prestação de contas. Como consequência, pode haver uma redução na quantidade de TCE instauradas.

Cada órgão tem projetos bem elaborados, cujas prestações de contas são facilmente analisadas. Assim como também sabem quais projetos tem maior possibilidade de produzir problemas e se transformar em TCE.

Assim, sugere-se que o Ministério do Planejamento crie um banco de projetos (pode ser no SICONV), por órgão, com a criação de parâmetros mínimos para a elaboração de projetos.

Cada órgão seria estimulado a sugerir quais os projetos poderiam compor este banco, em sua área de atuação, com modelos bem referenciados, formulários específicos e orientação sobre a descrição detalhada dos objetos/objetivos.

A partir da criação do banco de projetos, todos os projetos seriam retirados desse banco.

4 . Utilização de instrumentos de transferência de recursos especificamente para elaboração de projetos

Benefícios esperados: maior qualidade nos projetos, diminuição do prazo de execução das transferências, redução dos problemas na execução causados por projetos mal elaborados, redução de custos.

Problema

O tempo dilatado de execução das transferências voluntárias é uma característica crítica dessas operações, que pode comprometer a efetividade da política pública a qual operacionaliza. Dados extraídos do Painel do Siconv³ demonstra os largos tempos médios de execução desses instrumentos, nas diversas etapas de uma transferência voluntária, conforme a seguir:

Fase preliminar – análise da proposta e do plano de trabalho – tempos médios em dias			
Ano de assinatura do instrumento	Envio e análise da proposta	Envio e análise do plano de trabalho	Total
2012	67	44	111
2013	66	34	100
2014	51	33	84

Fonte: Painel Siconv – 11/10/2016

O alto tempo médio verificado nessa fase evidencia uma imaturidade do processo, certamente influenciado pela baixa qualidade dos planos de trabalho apresentados pelos convenientes e falta de padronização dos mesmos, exigindo um esforço adicional para aprovação das propostas.

Fase entre a assinatura e o início da execução	
Ano de assinatura do instrumento	Tempo entre a assinatura e o início da execução
2012	301
2013	317
2014	417

O tempo médio entre a assinatura e o início da execução das parcerias é reflexo da assinatura de instrumentos com cláusula suspensiva, opções calçadas no art. 40 e no §2º do art. 37 da Portaria 507/2011. São situações enquadradas com suspensivas a apresentação do projeto

³ Sistema gerencial de transferências voluntárias criado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

básico, da licença ambiental e a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel.

Para o primeiro caso a Portaria 507 estabelece o prazo máximo de 18 meses. Para os demais casos o prazo máximo previsto é de 24 meses.⁴

Fase de execução	
Ano de assinatura do instrumento	Tempo em execução médio
2012	522
2013	525
2014	588

O alongamento do tempo de execução é reflexo da fragilidade da sistemática de transferência voluntárias, envolvendo questões atinentes à capacidade de gestão do órgão concedente e do convenente. Mas, certamente, é verdadeiro afirmar que a qualidade dos projetos básicos e planos de trabalho muito influenciam no sucesso da execução da parceria.

Projetos mal elaborados implicam em maiores prazos para execução dos objetos das transferências, maior risco de falhas ou mesmo não execução e de eficácia reduzida da transferência. Como o custo de elaboração de projetos é alto e não há garantia de sua posterior aprovação por parte do repassador, verifica-se uma economia excessiva de recursos nessa fase, que acaba por comprometer todo o processo de transferência e, por vezes os objetivos do repasse.

O TCU já reconheceu essa questão em diversos julgados, podendo ser mencionado como exemplo trecho do Voto do Ministro Relator da Acórdão 1781/2011, endereçado ao Ministério da Integração Nacional, abaixo reproduzido.

Contudo, por se tratar de mecanismo de planejamento dispendioso, além do alcance técnico e orçamentário de diversos municípios, o projeto básico só é apresentado depois da assinatura dos convênios e da emissão do empenho, na maioria das vezes amparado por planos de trabalho e documentos genéricos que não refletem a realidade do empreendimento a ser executado. Ademais, a seleção dos beneficiados é feita de forma discricionária, sem critérios objetivos.

Além disso, quando se trata de demanda aprovada com base em plano de trabalho, a execução do convênio fica condicionada à apresentação e aprovação de projeto básico. Em muitos casos é necessária a realização de ajustes ao projeto básico das obras, o que acaba por atrasar o repasse de recursos para os convenentes, contribuindo para a baixa execução financeira existente na ação em análise.

⁴ A proposta de Portaria que substituirá a PI 507 propõe o prazo de 18 meses para todos os tipos de cláusulas suspensivas, com exceção daquelas envolvendo parcerias do Ministério da Saúde, cujo prazo pode se estender para até 24 meses.

A solução adotada para o caso em questão, o estabelecimento de sistemática de repasse de recursos que previsse a liberação de recursos especificamente para a elaboração de projeto básico, pode e deve ser estendida para todos os órgãos repassadores, pois tem o potencial de reduzir sensivelmente os problemas referentes à má qualidade do projeto.

Poder-se-ia estabelecer uma sistemática que os melhores projetos apresentados como resultado desse financiamento teriam maiores chances de conseguirem recursos para sua execução, o que favoreceria uma cultura de bons projetos.

5. Implementação de dispositivo no Siconv que garanta a efetiva comunicação da formalização dos instrumentos e liberação de recursos às câmaras de vereadores, conselhos de políticas públicas, organizações da sociedade civil locais, além do envio de informações relevantes sobre a execução dos instrumentos

Benefícios esperados: melhoria do controle social.

O controle social visa a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. É uma ferramenta importante para a efetiva cidadania, que auxilia na prevenção da corrupção, haja vista que a participação da sociedade centra sua atenção na atuação dos gestores, com maior fiscalização da aplicação do dinheiro público, a identificação das possibilidades de desvios, mitigando o dano ao erário e aumentando as chances de atingimento pleno das políticas públicas.

A CF 98 já previa a participação popular direta ou por intermédio de organizações representativas na formulação das políticas públicas e no controle das ações em todos os níveis. O direito à participação popular na formulação das políticas públicas e no controle das ações do Estado está regulamentado em leis específicas, como a Lei de Acesso à Informação, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), e algumas outras leis. Para sua aplicação, existem diversos órgãos e instrumentos que permitem denúncias e o conhecimento de políticas públicas em cada município do Brasil.

As transferências voluntárias possuem, em sua essência, a descentralização de recursos para aos municípios e estados como estratégia para melhor acompanhar as políticas públicas de execução local, conforme já previa o Decreto-Lei nº 200/67, em seu art. 10, §5. Entre outros motivos, determina assim o referido Decreto-Lei, com fins a aproximar o acompanhamento da política pela sociedade local, aquela mais diretamente interessada na boa aplicação do recurso público.

Considerando a grande extensão do território nacional, faz-se imperativo aumentar a participação da sociedade na fiscalização da melhor aplicação dos recursos públicos, particularmente das transferências voluntárias, tendo em vista os frequentes problemas que envolvem esses mecanismos de descentralização de recursos e de implementação de políticas públicas. Nesse sentido, a transparência dos recursos e da execução das transferências é condição necessária ao incremento do controle social.

Em que pesem os indiscutíveis avanços na transparência desses instrumentos ocorridos nos últimos anos, ressaltando a criação do Portal da Transparência e a abertura dos dados dos convênios e contratos de repasse do Siconv, há que se evoluir na simplificação da linguagem e acessibilidade da informação ao cidadão comum, do qual não se deve esperar desvendar o tecnicismo que envolvem tais operações. A ele importa, em resumo, se o recurso foi bem aplicado e atendeu suas expectativas enquanto cidadão contribuinte.

Ademais, é necessário que a União desempenhe papel mais ativo na sensibilização da sociedade civil organizada e das instituições políticas, tais como organizações da sociedade civil, conselhos de políticas públicas, entidades de classe, sindicatos, assembleias legislativas e câmaras de vereadores. Ressalte-se que tal papel já encontra-se previsto na legislação pátria - Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997. Entretanto, não raras vezes as fiscalizações e auditorias dos órgãos de controle comprovam o não cumprimento desse dever.

Portanto, a fim de promover maior efetividade aos mecanismos de publicidade existentes, sugerimos as seguintes ações que contribuirão para o desejado incremento do controle social nas transferências voluntárias da União:

- Implementação de dispositivo no Siconv que automatize e estenda a comunicação da formalização dos instrumentos e liberação de recursos aos mais diversos setores da sociedade civil e instituições políticas locais;
 - Criação e difusão de aplicativos tecnológicos, com linguagens amigáveis, que permitam ao cidadão fiscalizar a execução dos instrumentos e reportar ao poder público irregularidades ou desvios.
 - Incremento das informações do Portal da Transparência para além dos recursos liberados, em especial disponibilizando dados que reflitam a real situação das entregas à sociedade pactuadas na parceria.

6. Criação de subconta na conta única para liberação de recursos de convênios

Benefícios esperados: gestão mais eficiente do fluxo de recursos da União destinado às transferências voluntárias; possibilidade de diminuição em 5 bilhões de reais de recursos não utilizados nas contas específicas dos convênios e contratos de repasse; direcionamento de recursos para os ajustes que estão efetivamente sendo implementados.

Problema

Nos últimos anos a programação orçamentária e financeira tem passado por constantes contingenciamentos com o objetivo de garantir a meta de resultado primário, conforme previsto no art. 9º da Lei Complementar nº-101/2000.

Tais contingenciamentos tem impacto direto na execução dos convênios, posto que as despesas suportadas por tais instrumentos são discricionárias⁵. Assim, apesar de assinados e empenhados, os convênios e instrumentos congêneres não raro têm sua execução adiada ou interrompida pela ausência de recursos financeiros disponíveis, o que, para além de um problema de caixa, pode ter influência direta no sucesso ou fracasso do termo firmado.

Por outro lado, verifica-se que parcela representativa de recursos públicos permanece nas contas específicas dos convênios sem uso por longo período. Consoante informações divulgadas pelo Ministério do Planejamento, em 29.06.2016, o saldo de recursos de convênios, parados há mais de quatro anos, atingia o valor de R\$ 4,9 bilhões, e o de contrato de repasse, sem movimentação há mais de dois anos, R\$1,7 bilhão, alcançando um total de R\$ 6,6 bilhões. Consoante a mesma origem, em 2015, havia em torno de R\$ 4 bilhões ociosos em contas de instrumentos cujo objeto não foi iniciado ou estava paralisado há mais de seis meses.

Tais montantes são expressivos e quando comparados aos valores transferidos voluntariamente anualmente tem-se a exata medida da gravidade do problema. Com efeito, o referido montante de saldos de convênio e contrato de repasse supera a integralidade dos valores descentralizados aos municípios em 2011, equivalente a R\$ 6,1 bilhão⁶ e atinge quase 80% do montante transferido em 2013, R\$ 8,1 bilhões.

No projeto de portaria que visa substituir a Portaria Interministerial 507/2011, foram anunciadas algumas medidas que objetivam atenuar o denominado “empçoamento”⁷ de recursos. Entre essas, cumpre destacar:

- O primeiro repasse, no caso de obras, limitado ao valor equivalente a quatro meses de execução do objeto ou 20% do valor do instrumento;
- Repasses só podem ser feitos após a homologação da licitação;
- Não haverá adiantamento para obras com valor acima de R\$ 5 milhões;
- Após a homologação da licitação, o cronograma de desembolsos é ajustado para refletir o desembolso acordado com o fornecedor de bens/serviços;
- Em regra, fica vedado o uso de rendimentos.

⁵ Despesas não obrigatórias que o governo pode limitar ou deixar de executar.

⁶ TC 019.806/2014-0 -Relatório - Tabela 2 – Transferências Voluntárias e Obrigatórias/Legais aos Municípios 2011 a 2013

⁷ Recursos parados nas contas específicas dos convênios.

Não obstante a importância das mudanças propostas, que podem significar os primeiros passos em direção a um uso mais racional e efetivo dos recursos públicos, mas há um grande espaço a avançar.

Nesse contexto, uma das sugestões apresentadas no *workshop* de transferências discricionárias refere-se à criação de subconta na conta única para liberação de recursos de convênios.

Como é de conhecimento geral, na atual sistemática, os recursos dos convênios e instrumentos congêneres são depositados e geridos na conta bancária específica do convênio exclusivamente em instituições financeiras controladas pela União. Consoante o art. 54 da Portaria Interministerial nº 507/2011, a liberação de recursos obedece ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e guarda consonância com as metas e fases ou etapas de execução do objeto do instrumento. Enquanto não empregados na sua finalidade, os recursos devem ser obrigatoriamente aplicados, devendo os rendimentos ser direcionados ao objeto do convênio.

A criação de subconta da conta única para liberação de recursos na realidade, não se refere à abertura de conta física específica, mas a possibilidade dos desembolsos do convênio serem realizados diretamente da conta única e, de forma adicional, dos recursos direcionados a transferências voluntárias serem “compartilhados” pelos Ministérios de forma a serem “sacados” na medida da necessidade dos desembolsos efetivos.

Com efeito, com a permanência das disponibilidades na conta única, os ditos “empojamentos” de recursos em instituições financeiras que operam convênios não seriam mais observados, posto que passariam a ser liberados quando do efetivo pagamento a terceiros.

Observa-se nesse sentido que com a criação da Ordem Bancária de Transferências Voluntárias – OBTV, a viabilidade de tal proposta passa a ser representativa. Com efeito, antes da criação da OBTV, o repasse de recursos às instituições financeiras representava em muitos casos a informação financeira disponível até a prestação de contas ou a realização de acompanhamento, notadamente quando os valores não eram transferidos via contrato de repasse. Com a OBTV, entretanto, o processo de liberação de recursos passou a transitar pelo SIAFI, partindo desse sistema a ordem para que a instituição financeira realize crédito na conta corrente do beneficiário final da despesa.

Consoante o Decreto nº-7.641/2011, artigo 3º, parágrafo único, considera-se “Ordem Bancária de Transferências Voluntárias” a minuta da ordem bancária de pagamento de despesa do convênio, termo de parceria ou contrato de repasse encaminhada virtualmente pelo SICONV ao Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, mediante autorização do Gestor Financeiro e do Ordenador de Despesa do conveniente, ambos previamente cadastrados no SICONV, para posterior envio, pelo próprio SIAFI, à instituição bancária que efetuará o crédito na conta corrente do beneficiário final da despesa.”.

Entre os benefícios gerados com a implantação da OBTV estão:

- identificação obrigatória do beneficiário final;
- pagamentos associados ao plano de trabalho, sendo obrigatório o cadastramento do documento de liquidação;

- possibilidade de acompanhamento e fiscalização concomitante à execução;
- possibilidade de maior agilidade no processo final de prestação de contas e- redução de estoques de prestações de contas.

Observa-se, entretanto, que o trânsito no Siafi do processo de liberação de pagamento ao fornecedor final abre ainda outras possibilidades, entre as quais, o da realização de saque direto na conta única em detrimento da sistemática de liberação de recursos a instituições financeiras baseado em metas nem sempre executadas como previstas. Tal procedimento evitaria que recursos públicos ficassem “empocados” em instituições financeiras.

Além do saque direto na conta única e, ainda no contexto da proposta apresentada, verifica-se que outro mecanismo que poderia favorecer a eficiência na gestão dos recursos voltados a transferências voluntárias, mas talvez mais complexo de ser operacionalizado, seria o tratamento “conjunto” dos valores direcionados a esse tipo de repasse. Ou seja, os limites financeiros para execução dos convênios não seriam mais fixados por órgão mais para o conjunto das transferências voluntárias como um todo, de forma a que os possíveis adiantamentos ou atrasos na execução de tais instrumentos pudessem se compensar, representando impactos positivos na consecução dos objetos do convênio.

Para que tal mecanismo possa ser viabilizado, entretanto, são necessários ajustes na atual sistemática que operacionaliza o processo de contingenciamento e programação financeira, que fixa os limites de empenho e financeiro por órgão.

A programação financeira, prevista no art. 8º da Lei Complementar nº 101/2000, tem o objetivo de ajustar o ritmo da execução do orçamento ao fluxo provável de entrada de recursos financeiros que vão assegurar a realização dos programas anuais de trabalho e, conseqüentemente, impedir eventuais insuficiências de tesouraria.

As atividades de programação financeira do Tesouro Nacional são organizadas sob a forma de sistema, cabendo à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda o papel de Órgão Central, às Unidades de Administração dos Ministérios e dos Órgãos equivalentes da Presidência da República e dos Poderes Legislativo e Judiciário o papel de Órgãos Setoriais e às unidades que, em cada órgão da Administração Federal, centralizam funções de orçamento e execução financeira, o papel de Órgãos Seccionais.

Como cada ministério ou órgão tem um prazo determinado para a elaboração de seu próprio cronograma de desembolso (que espelha as saídas de recursos financeiros), à Secretaria do Tesouro Nacional, na condição de Órgão Central, compete a consolidação e aprovação de toda a programação financeira de desembolso para o Governo Federal no exercício.

Conforme já registrado, entretanto, com a necessidade de realização de contingenciamento, previsto no art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000, os ajustes de limites de empenho e financeiro por órgão ficaram ainda mais complexos, posto que passam a não decorrer mais apenas da sazonalidade de gastos e receitas de cada órgão, mas também da necessidade de realizar economia adicional para que o alcance da meta possa ser alcançado.

Neste contexto, a gestão centralizada dos recursos financeiros direcionados a transferência voluntária, certamente exigiria ainda maior planejamento e controle do órgão central, bem como a identificação de mecanismos adicionais para gerir o processo de execução financeira.

De certo, acredita-se que a permanência das disponibilidades dos recursos de convênio e instrumentos congêneres na conta única até os efetivos pagamentos do conveniente na ponta já

pode representar ganhos significativos sobre a sistemática atual, caso seja possível, entretanto, a associação da adoção de tal sistemática à gestão centralizada dos recursos financeiros direcionados a transferências voluntárias, os benefícios poderiam ser ainda mais expressivos.

A avaliação de tais sugestões, assim como a definição das sistemáticas que tornem possíveis a sua operacionalização, caso julgadas pertinentes, transitam, entretanto, necessariamente, pela discussão do assunto com os órgãos envolvidos na matéria, entre os quais, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

7. Apresentação da Prestação de Contas Parcial pelos gestores municipais e estaduais ao final do mandato.

Benefícios esperados: Com a inclusão da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas parcial das transferências voluntárias ao final dos mandatos dos gestores estaduais e municipais, se espera diminuir em partes os problemas e a paralisação da execução das políticas públicas oriundas de convênios e contratos de repasse, bem como, reduzir os atrasos de apresentação das prestações de contas e as omissões.

Problema

Conforme disposto nos artigos 28 e 29 da Constituição Federal de 1988, os mandatos dos chefes dos poderes executivos, Presidente da República, Governadores e Prefeitos, têm duração de 4 (quatro) anos, podendo ser estendido, por meio de reeleição, por mais um único período subsequente, conforme estabelecido pelo § 5º do art. 14 da mesma Constituição Federal.

Diante dos mandamentos constitucionais, a cada período de quatro anos ocorrem mudanças dos mandatários dos entes da federação, exceto nos casos em que os titulares tenham sido reeleitos.

Tendo este cenário como balizador e considerando os dados extraídos da Cartilha que trata das orientações para gestores municipais sobre a transição de mandato, disponível no endereço eletrônico <http://www.brasil.gov.br/governo/2012/10/cartilha-orienta-gestores-municipais-sobre-a-transicao-de-mandato>, cujo teor informa que em 2012 houve a eleição de mais de 4 (quatro) mil novos gestores com o evento da reeleição de aproximadamente 1.500 (um mil e quinhentos) gestores antigos, percebe-se que as alternâncias dos gestores municipais se apresentam em número bastante elevado.

Em que pese haver publicações voltadas para a orientação dos gestores para o advento de transição, verifica-se que essas trocas de mandatários quase sempre se dão em ambientes conturbados em função de fatos ocorridos durante o pleito eleitoral, o que torna esse processo difícil e, em muitos casos nem é possível a realização da transição por pura falta de condições que assegurem o andamento do processo.

Diante dessa conjuntura, fica evidenciado que no processo de mudança dos gestores mandatários não há o devido compartilhamento de informações entre os gestores sobre os programas federais em andamento, inclusive aqueles que são operacionalizados por meio de transferências voluntárias da União.

Nessas circunstâncias, as políticas públicas operacionalizadas com recursos federais são paralisadas com impactos diretos à população beneficiada e percebe-se que nestas viradas sempre acontecem atrasos no envio das prestações de contas e, também, a omissão na apresentação da prestação de contas.

Diante deste cenário, propõe-se a alteração dos normativos que tratam das transferências voluntárias, Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 e Portaria Interministerial CGU/MF/MP nº 507 de 24 de novembro de 2011, com o estabelecimento de obrigatoriedade de prestação de contas parcial ao final dos mandatos dos gestores estaduais e municipais.

SUGESTÕES OPERACIONAIS

8. Criar um comitê interórgãos que atuam em transferências discricionárias, para troca de experiências e boas práticas.

Benefícios esperados: melhoria da comunicação entre os diversos atores; maior engajamento para o aumento da eficiência do processo de transferência.

Problema:

É por meio das transferências voluntárias que muitas das principais políticas públicas são executadas em todo o Brasil. Só para citar alguns números: temos hoje 603.369 propostas cadastradas e 103.369 instrumentos assinados no SICONV, totalizando mais de 84 bilhões de reais pactuados pelo governo federal nos últimos anos (2008-2016), com estados, municípios e organizações da sociedade civil.

Foram identificadas pelo Ministério do Planejamento no início do ano de 2015 algumas dificuldades, que impactavam na efetividade das políticas públicas, eram elas: baixo índice de governança, baixo índice de compartilhamento de informações, dificuldade de comunicação entre os atores, sistema regulatório burocrático, baixa maturidade na gestão, baixo índice de capacitação entre os atores em regras de negócio, procedimentos e sistema, ausência de ferramentas de apoio à decisão gerencial. Todos esses aspectos impactavam diretamente no desempenho e na efetividade das políticas públicas por meio das transferências voluntárias.

Assim o referido Ministério iniciou um trabalho de diálogo com os estados convenientes, convidando-os para atuar em rede identificando oportunidades de melhoria no portfólio de processos de suporte ao negócio disponibilizado pelo ministério, construindo conjuntamente propostas de melhorias nas áreas de atendimento, capacitação, normativo e plataforma tecnológica.

A iniciativa identificada como REDE SICONV teve a sua primeira adesão em 2 de abril de 2015 através da adesão do GDF – Governo do Distrito Federal. Atualmente, a rede Siconv já conta com 79 parceiros, dentre eles: 20 Estados (AC, AM, AP, BA, CE, DF, GO, MA, MG, MS, MT, PB, PE, PI, RN, SC, SE, TO, RJ e RO), 25 órgãos de controle (TCU, CGU, ATRICON, IRB, Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, e CNMP), 26 Associações municipalistas, 03 órgãos da União (MJ, MTur, Sudeco) e 05 parceiros para promover capacitação. Ao todo são 595 multiplicadores da

REDE SICONV, 910 pessoas capacitadas presencialmente nos estados e 27.954 pessoas capacitadas por EAD – Educação à distância.

A REDE SICONV é um mecanismo gigante não apenas nos números, mas nas dimensões da cooperação permitindo que se coloque, do mesmo lado da mesa, União, Estados e Municípios e órgãos de controle para potencializar a entrega de políticas públicas aos cidadãos brasileiros.

Por intermédio da Portaria nº 161, de 10 de Maio de 2016, que a Rede SICONV foi formalizada com os objetivos de melhorar a gestão dos processos, de avançar na disseminação de capacitações e de aprimorar comunicação e transparência nas transferências voluntárias, tendo por base os seguintes pilares:

I - Melhoria da gestão: ações de melhoria da gestão nos processos de transferências da União;

II - Capacitação: auxiliar os órgãos e entidades integrantes da Rede nas atividades e processos voltados a capacitação;

III – Comunicação e transparência: aprimorar as atividades de comunicação e transparência

Acredita-se que, com estas ações, será possível avançar a agenda da excelência em gestão pública e da qualidade do gasto público também para as transferências voluntárias. Esta agenda se traduz, por um lado, em ações de simplificação dos processos de transferência e de compartilhamento e tratamento de informações para a melhor tomada de decisão por parte dos envolvidos.

Nesse contexto, é fundamental criar um comitê interórgãos que atuam em transferências discricionárias, para troca de experiências e boas práticas.

9. Prospectar e implementar soluções tecnológicas para fazer o acompanhamento, sem a necessidade de visitas ao local de execução do objeto.

Benefícios esperados: Com a implantação de recursos tecnológicos no SICONV para o acompanhamento e fiscalização à distância, se espera a redução dos custos com deslocamento e diárias e, também, a redução do quantitativo de recursos humanos necessários a execução das atividades de acompanhamento e fiscalização dos convênios e contratos de repasse.

Problema

O art. 65 da Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, estabelece que a execução das transferências será acompanhada e fiscalizada de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, respondendo o conveniente pelos danos causados a terceiros, decorrentes de culpa ou dolo na execução do convênio.

De acordo ainda com o disposto no art. 65, os agentes que fizerem parte do ciclo de transferência de recursos são responsáveis, para todos os efeitos, pelos atos que praticarem no acompanhamento e fiscalização da execução do convênio.

Complementarmente ao descrito acima, observa no art. 66 da mesma Portaria Interministerial que é obrigação do concedente prover as condições necessárias à realização das atividades de acompanhamento do objeto pactuado, conforme o Plano de Trabalho e a metodologia estabelecida no instrumento, programando visitas ao local da execução com tal finalidade que, caso não ocorram, deverão ser devidamente justificadas.

Conforme se pode verificar, a legislação que trata da matéria prevê que na condução do acompanhamento e fiscalização, o concedente deve realizar visitas ao local da execução e, caso não haja a programação destas vistas, deve apresentar motivação.

Em que pese a legislação determinar explicitamente a realização de visitas pelo órgão concedente com vistas a realização do acompanhamento e fiscalização, é sabido que na maioria dos casos não há condições materiais e financeiras que permitam o cumprimento de tal obrigação.

Conforme se pode observar em diversos acórdãos exarados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), os órgãos responsáveis pela execução de políticas públicas operacionalizadas por meio de transferências voluntárias, apresentam carências no quantitativo de pessoal para a condução das atividades afetas ao ciclo de vida dessas transferências, de forma que algumas atividades são realizadas de forma precária e, muitas vezes nem são realizadas.

Além da carência no quantitativo de recursos humanos para a realização de todas as atividades das transferências voluntárias, não é segredo que o País vive no momento uma grave crise financeira, fato este que impacta diretamente na execução da atividade de acompanhamento e fiscalização pelos órgãos concedentes.

Dessa forma, sugere-se que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) realize estudo com vistas a implantação, no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), de soluções tecnológicas para possibilitar o acompanhamento e a fiscalização a distância, sem a necessidade de visitas ao local de execução do objeto.

10. Inclusão de campo específico no SICONV para a indicação de responsáveis técnicos dos concedentes e convenentes.

Benefícios esperados: melhoria da comunicação entre os diferentes atores; maior eficiência no processo.

Problema

De acordo com o art. 67 da Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, a execução do convênio será acompanhada por um representante do concedente, especialmente designado e registrado no SICONV, que anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à consecução do objeto, adotando as medidas necessárias à regularização das falhas observadas.

Conforme se pode observar no dispositivo acima citado, cabe ao concedente providenciar a designação de servidor responsável pelo acompanhamento e execução do objeto pactuado, cabendo a este servidor o registro de todos os atos de acompanhamento da execução do objeto e fiscalização do convênio no SICONV.

Em que pese a norma ter estabelecido essa obrigação, percebe-se que a comunicação entre os atores da parceria, concedente e convenente, não se dá em sua plenitude, principalmente, devido a falta de informação acerca de quem são os profissionais responsáveis diretamente pela condução técnica da execução do objeto pactuado.

Proposta: Diante disso, sugere-se que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) implante no SICONV campo específico para que os concedentes e convenente informem os dados dos responsáveis diretos pela condução técnica da execução do objeto pactuado. Destaca-se que esses dados devem contemplar o nome do responsável, o e-mail e o telefone, de forma que seja facilitado o contato direto entre as áreas técnicas responsáveis pela condução da execução do objeto pactuado.

11. Aprimorar o SICONV para que sua alimentação preserve as versões anteriores dos documentos e informações inseridas.

Benefício esperados: melhoria do controle sobre as informações.

Problema

Conforme fluxo processual definido pela Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, as grandes fases desse processo podem ser assim definidas: i) atos preparatórios; ii) formalização/celebração; iii) execução e acompanhamento e fiscalização e iv) prestação de contas.

Ainda de acordo com o fluxo processual, podemos inferir que as principais peças dos convênios e contratos de repasse são o plano de trabalho, o termo de convênio e o projeto básico e/ou termo de referência. Destaca-se que todas essas peças são fundamentais para a execução de parcerias, seja de qualquer denominação, pois, trazem as diretrizes e definem o balizamento necessário para a correta e regular execução do pactuado.

Tendo em vista a importância destas peças, podemos entender que as alterações só são admissíveis em casos de extrema necessidade, cuja alteração se torna fator preponderante para o sucesso dos objetivos pactuados entre o concedente e o conveniente.

No dia a dia, observa-se que na maioria dos casos, por motivos diversos, as alterações são inevitáveis, fator este que não deveria ser problema, pois, em tese, todos os registros históricos deveriam ser mantidos e guardados no SICONV.

Ocorre que não é bem isso que acontece, por exemplo, quando há necessidade de alteração do Plano de Trabalho, as novas informações, sejam elas voltadas para o ajuste de metas/etapas e/ou para alteração do cronograma de desembolso, se sobrescrevem às informações originais, fato este que prejudica sobremaneira a manutenção do histórico das informações dos convênios e contratos de repasse.

Diante do exposto, sugere-se que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) realize melhorias no SICONV de forma que não haja perda de informações, principalmente, quando da ocorrência de alterações no Plano de Trabalho, implementando, assim, o versionamento e o controle de alterações de documentos

III - Sugestões em Andamento

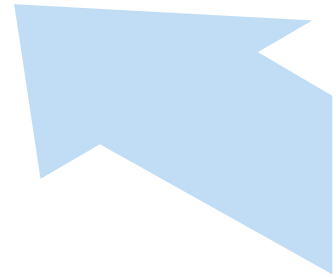
Fase da celebração	
Sugestões sugeridas nas oficinas	Sugestões em implementação
Instruir os tomadores, de modo que não venham a necessitar de suporte técnico intensivo, como é habitual.	A criação da Rede Siconv pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio da Portaria nº 161, de 10 de maio de 2016, envolvendo os diversos atores atuantes na cadeia de transferência, inclusive associações municipalistas, tem contribuído para reduzir a assimetria de informações existente entre concedentes e convenentes. Paralelamente a essa iniciativa, ampliou-se também o número de treinamentos via EAD.
Ofertas de cursos presenciais e EAD aos beneficiários dos recursos.	
Estimular a criação de associação entre municípios, com orientações adequadas e firme propósitos, para troca de boas práticas e fortalecimento de mecanismos que permitam a melhoria da capacidade técnica.	

Fase da execução	
Sugestões sugeridas nas oficinas	Sugestões em implementação
Inibir reprogramações do contrato de obra que repercutam no contrato de repasse	Proposta abordada na minuta de portaria que substituirá a PI 507/2011, para obras e serviços de engenharia de baixo valor.
Consolidar o conceito de etapa de obra medida em substituição ao de insumo aplicado	Proposta abordada na minuta de portaria que substituirá a PI 507/2011.
Incentivar modalidade de empreitada global, exceto para obras de infraestrutura com alta incerteza	Proposta abordada na minuta de portaria que substituirá a PI 507/2011, para obras e serviços de engenharia de baixo valor.
Estabelecer momentos específicos da obra nos quais a liberação do recurso se dará. Exemplo: Início de obra: 25%; ao chegar a 20% -> liberar 50%; ao chegar a 45% -> liberar 75% ... E assim sucessivamente. Ou seja, reduzir o número de solicitações de recurso.	Proposta abordada na minuta de portaria que substituirá a PI 507/2011.
Excluir a anexação das notas fiscais	Proposta abordada na minuta de portaria que substituirá a PI 507/2011.
Certificar gestores de convênios e só permitir o cargo aos certificados	Proposta em andamento no âmbito da Rede Siconv.
Criar mecanismos de transparência mais interativos (ex: Waze dos convênios)	Encontra-se em desenvolvimento no Ministério do Planejamento,

Utilização de meio tecnológico: georreferenciamento, vídeo conferência, filmagem e etc.	Desenvolvimento e Gestão solução tecnológica para gestão georreferenciada dos convênios e contratos de repasse.
Priorização das fiscalizações in loco por amostragem, envolvendo os órgãos de controle na modelagem estatística.	Proposta abordada na minuta de portaria que substituirá a PI 507/2011.
Banco de dados com classificação dos proponentes, colocando em lista prioritária das fiscalizações in loco por amostragem os que apresentam maiores problemas na execução e prestação de contas	
Gestão de risco sobre os beneficiários dos recursos, aumentando o controle sobre aqueles que já tenham apresentados problemas	
Estabelecimento de critérios técnicos para seleção dos convênios a serem fiscalizados, por exemplo: Fiscalização amostral de 20% dos convênios pelo concedente (diagrama de Pareto), fazendo uso também de curva ABC para seleção da amostra a ser fiscalizada, considerando a impossibilidade de fiscalizar 100% dos instrumentos. Assim como utilizado em pesquisa de mercado, a amostra a ser fiscalizada passaria a 100%, caso constatada situação de fraude.	
Impedir a ocorrência de retificação do plano de trabalho que não coincidam com a fase atual do processo	
Impedir alterações retroativas	Proposta abordada na minuta de portaria que substituirá a PI 507/2011.
Definir em legislação critérios para alteração do plano de trabalho e limites de ajuste.	
Fase de Execução e Fiscalização	
Sugestões sugeridas nas oficinas	Sugestões em implementação
Criação de cadastro de interessados nos municípios para receber informações por SMS ou whatsapp sobre a liberação dos recursos e outros dados importantes para o controle social. Poderia ser utilizado no caso de convênios, bem como de recursos liberados via PDDE e PAR, por exemplo.	Proposta parcialmente implementada no âmbito do Portal da Transparência (envio de SMS) para convênios e contratos de repasse.
Implantação de sistema federal integrado que possibilite aos órgãos de controle acompanhar a	Proposta implementada, denominada Painel Siconv, desenvolvida pelo Ministério do

<p>execução do convênio/contrato de repasse, mapear a distribuição de recursos por convênios, e consultar informações relativas às entidades beneficiárias, existência de tomadas de contas especiais instauradas e outros dados que possibilitem a realização de análise de riscos. Com base nessas informações, torna-se viável uma atuação mais tempestiva dos órgãos de controle, que poderiam determinar a interrupção imediata dos repasses, seja pela incapacidade de fiscalização do órgão concedente ou diante da constatação da inviabilidade do cumprimento do objeto do ajuste pelo convenente.</p>	<p>Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e disponibilizada para os atores participantes da Rede Siconv.</p>
<p>Inserção de informações na placa do convênio sobre como o cidadão pode fazer denúncia (telefone, e-mail, site etc);</p>	<p>Proposta abordada na minuta de portaria que substituirá a PI 507/2011.</p>
<p>Estabelecer um cronograma de fiscalização dos recursos repassados, pelo concedente, nos termos do ajuste;</p>	<p>Proposta abordada na minuta de portaria que substituirá a PI 507/2011.</p>
<p>Para reduzir os custos da fiscalização/acompanhamento do convênio, poder-se-ia exigir que o convenente apresente no Siconv o fiscal designado, que deve ser engenheiro civil e/ou arquiteto, e que para liberação de uma próxima parcela deverá inserir no sistema o relatório de fiscalização com todas as informações que o concedente considerar necessárias e que estarão previstas no termo do convênio, inclusive boletim de medição. Esse fiscal - constará no termo do convênio – será responsabilizado solidariamente na hipótese de irregularidade na execução física. O concedente fiscalizará o convênio pelo menos uma vez e checará as informações prestadas nos relatórios do fiscal do convenente. Pensa-se que essa possibilidade de responsabilização mais explícita do fiscal da obra, inibirá certo descaso na fiscalização. Atualmente, muitos convênios têm apenas um atesto, as vezes nem identificado, na nota fiscal.</p>	<p>Proposta abordada na minuta de portaria que substituirá a PI 507/2011.</p>
<p>Propõe-se que só se libere os recursos quando houver uma fiscalização prévia sobre aspectos de liquidação da despesa relacionada ao objeto da transferência;</p>	<p>Proposta abordada na minuta de portaria que substituirá a PI 507/2011.</p>

Fase da prestação de contas	
Sugestões sugeridas nas oficinas	Sugestões em implementação
Informatização da TCE no âmbito CGU/TCU	Proposta em implementação – Sistema e-TCE
Regras claras sobre incidência de juros de nova devolução de recursos	Proposta abordada na minuta de portaria que substituirá a PI 507/2011.
Definição (taxativa) das medidas administrativas a serem tomadas para a TCE	Proposta em implementação no TCU
Elaboração pelos órgãos de controle de um manual específico TCE e prestação de contas.	A CGU já possui Manual de TCE. Está disponível em sua página na Internet
Elaboração de manual que defina providências que o órgão concedente deve tomar antes da instauração da TCE junto ao TCU.	Está em análise no TCU projeto de decisão normativa que detalha as providências antes de instaurar a TCE, com alguns modelos e prazos.
Criação de banco de dados pelo TCU de contas já julgadas.	Com a inclusão de dados estruturados referentes às tomadas de contas especiais no sistema e- TCE, espera-se que seja possível a pesquisa à jurisprudência em conformidade com os dados inseridos.
Limitar a quantidade de esclarecimentos pela conveniente acerca da mesma despesa, com imediato encaminhamento para TCE	Estão em análise no TCU projeto que altera a IN 71/2012 e projeto de decisão normativa, os quais detalham as providências anteriores a instauração de TCE e fixam prazo para que essa ocorra.
Visita técnica para recebimento de obra ou equipamento glosa/mensurar percentual não realizado ou adquirido do bem.	Proposta abordada na minuta de portaria que substituirá a PI 507/2011.
Criação de um procedimento simplificado de análise de prestação de contas de convênios.	Proposta abordada na minuta de portaria que substituirá a PI 507/2011, abrangendo obras e serviços de baixo valor.



MISSÃO

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

VISÃO

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

www.tcu.gov.br