

## **Governança e gestão dos recursos da União – Uma plataforma tecnológica**

**ILKA MASSUE SABINO KAWASHITA**

Universidade de Brasília - UnB  
ikawashi@gmail.com

**JOSÉ ANTÔNIO DE AGUIAR NETO**

Ministerio do Planejamento  
antonio.aguiar@planejamento.gov.br

**DEBORAH VIRGINIA MACEDO AROXA**

Ministério do Planejamento desenvolvimento e Gestão  
Deborah.aroxa@planejamento.gov.br

**LUIZ LUSTOSA VIEIRA**

Universidade de Brasília  
llustosa@globo.com



## Governança e gestão dos recursos da União – Uma plataforma tecnológica

### Resumo

O artigo aborda os fundamentos econômicos das transferências voluntárias intergovernamentais entre os Estados Federados e sua importância para assegurar a autonomia financeira dos entes subnacionais. Serão analisadas as espécies de transferências, suas classificações e seus objetivos. Além disso, serão apresentadas diretrizes para um desenho de um sistema de transferências intergovernamentais adequado: a flexibilidade, a preservação da autonomia dos entes federados, a previsibilidade e a regularidade das transferências e a capacidade de não inibir a arrecadação local.

O estudo dos temas fundamentais serve de pano de fundo para a interpretação das normas jurídicas pertinentes à matéria e para a solução de conflitos entre os entes federativos no tocante à distribuição de encargos e à distribuição de recursos financeiros.

**Palavras-chave:** sistemas de informação; transferências e repasse; excelência da gestão; gestão pública; gestão do conhecimento.

### Abstract

The article discusses the economic fundamentals of voluntary intergovernmental transfers between the Federated States and their importance to ensure the financial autonomy of subnational entities. The species of transfers, their classifications and their objectives will be analyzed. In addition, guidelines for the design of an appropriate intergovernmental transfer system will be presented: flexibility, preservation of the autonomy of federated entities, predictability and regularity of transfers and the ability not to inhibit local collection.

The study of the fundamental themes serves as a background for the interpretation of the legal norms pertinent to the matter and for the resolution of conflicts between the federative entities in the distribution of charges and the distribution of financial resources

**Keywords:** information systems; Transfers and onlending; Management excellence; public administration; knowledge management.



## 1 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). Tais transferências assumem as mais variadas formas e características, podendo coexistir em um mesmo Estado<sup>1</sup>.

Sob o ponto de vista do orçamento cedente, as transferências podem ser classificadas em transferências legais (ou automáticas) e transferências discricionárias ou voluntárias. Segundo Prado, Quadros e Cavalcanti (2003, p. 23), as transferências legais “são aquelas nas quais os critérios que definem a origem dos recursos e os montantes a serem distribuídos para cada governo estão especificados na lei ou na Constituição”. Ainda segundo os autores, as transferências discricionárias são as definidas em cada processo orçamentário e que resultam de negociações entre autoridades centrais, governos subnacionais e os representantes no Parlamento. Gomes (2009).

Este artigo foi elaborado com base nos fundamentos de excelência do serviço público este modelo estabelece uma orientação integrada e interdependente para gerir uma organização. Considera que os vários elementos da organização e as partes interessadas interagem de forma harmônica e balanceada nas estratégias e resultados.

O Modelo de Excelência da Gestão (MEG) baseia-se em um conjunto de fundamentos da excelência que expressam conceitos atuais que se traduzem em práticas encontradas em organizações de elevado desempenho, líderes de Classe Mundial. Os fundamentos da excelência refletem valores reconhecidos internacionalmente, e as suas principais fontes de referências são o Baldrige National Quality Program, a European Foundation for Quality Management e a International Organization for Standardization.

A metodologia sustenta-se em três grandes etapas: levantamento e atualização dos fundamentos; conceituação e desdobramento dos fundamentos em requisitos; e construção do modelo de gestão preconizado. Esse processo é executado de forma abrangente e completa durante um ciclo de três anos.

O artigo formaliza a entrega dos produtos relativos aos serviços “S5 – Desenho da situação futura dos processos incorporando os resultados identificados durante a análise de processos”, de acordo com contrato nº 014/2015 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ordem de serviço DIPLA nº 006.

Apresentamos o detalhamento do processo “Gerir Convênios” no âmbito do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, considerando a legislação vigente e orientações dos órgãos reguladores, bem como as melhorias encontradas junto às áreas de negócio e ao Departamento de Transferências Voluntárias (DETRV).

O material exposto tem como base os conceitos das práticas internacionais descritas pela Associação de Profissionais de Gestão de Processos (ABPMP) no Corpo Comum de

---

<sup>1</sup> Este conjunto de transferências coexistentes em um mesmo Estado é denominado de Sistema de Transferências Intergovernamentais. Para fins de análise da autonomia financeira das entidades descentralizadas, é muito mais relevante analisar os efeitos das transferências agregadas do que examinar cada modalidade de transferência isoladamente.



Conhecimento (BPM CBOK) e nas bibliografias de Gestão de Processos que estão entre os padrões de maior aceitação na atualidade.

O Departamento de Transferências Voluntárias (DETRV) é um dos cinco departamentos vinculados a Secretaria de Gestão (SEGES), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

O DETRV é responsável pela gestão e manutenção do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV). O Departamento é responsável pela formulação e atualização de diretrizes e normas a serem seguidas pelos órgãos setoriais e pelos diversos usuários do sistema por meio de parcerias firmadas entre União, entes da federação, ou ainda entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de projeto ou atividade para operacionalização das Transferências Voluntárias, por meio da celebração de Convênio, Contrato de Repasse e MROSC (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil estabelecido pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014).

O DETRV é responsável pela implantação e manutenção da Rede SICONV. Por meio desta rede, é possível acompanhar indicadores gerenciais das transferências voluntárias, bem como capacitar os usuários, trocar experiências e formar multiplicadores de boas práticas.

O processo “Gerir Convênios” faz parte do macroprocesso Gerir Transferências Voluntárias, sendo utilizado como referência por todos os órgãos da administração pública usuários da rede SICONV. Nele estão contidas as análises das necessidades públicas, da efetividade da política pública. Considerado um processo finalístico, Gerir Convênios, reflete diretamente na execução das políticas públicas e agrega valor diretamente para a principal beneficiária deste processo, a sociedade.

O processo é estruturado em três grandes blocos, sendo eles:

- Atos Preparatórios – engloba as etapas iniciais de análise das necessidades da sociedade frente as políticas públicas e orçamento, culminando com a celebração de contrato com o conveniente.
- Execução - compreende, todas as etapas de execução do convênio, tais como execução financeira, realização de compras e pagamento ao fornecedor.
- Prestação de Contas – Da regularidade da execução do convênio, possíveis tomadas de contas especial e a análise do alcance das políticas públicas frente aos convênios executados.

Representamos abaixo a cadeia de processos:

Cadeia do processo Gerir Convênios:

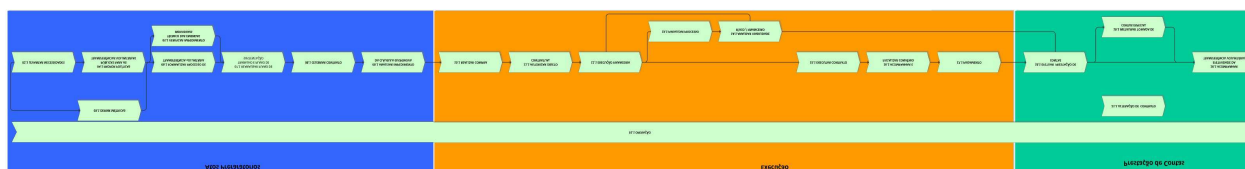


Figura 1 - Cadeia do processo Gerir Convênios

## 2. Processo: Gerir Convênios

Convênio é um dos instrumentos de repasse utilizados pelo Governo Federal, que visa transferir recursos financeiros da União a entes da administração pública (órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta), para realização de investimentos que visem atender às políticas públicas, através de ações, tais como, aquisição de bens e serviços, em regime de mútua cooperação.



O processo Gerir convênios, no âmbito da administração pública federal é apoiado pelo sistema de convênio – SICONV. Nele é realizada toda a gestão e acompanhamento dos convênios, desde a análise das propostas à prestação de contas dos repasses.

Alguns atores são essenciais no âmbito do processo, são eles:

- Proponente: órgão ou entidade pública ou entidade privada sem fins lucrativos que manifeste, por meio de proposta ou plano de trabalho, interesse em celebrar instrumento regulado por esta Portaria.
- Concedente: concedente: órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos, verificação da conformidade financeira, acompanhamento da execução e avaliação do cumprimento do objeto do instrumento.
- Conveniente: conveniente: 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 por meio de convênios ou contratos de repasse.
- Instituição financeira: instituição bancária federal ou estadual que tem por objetivo manter a conta do convênio, realizando os repasses aos convenientes sob determinação dos concedentes.
- Fornecedor: empresa privada que presta serviços ou fornece bens aos convenientes, mediante formalização de processo de compra.

Necessidades da sociedade são atendidas diretamente por convênios firmados entre Prefeituras e a União. Constantes são os esforços que visam garantir uma melhoria contínua dos serviços prestados e maior governança das ações, para evitar desperdícios, falhas, perdas de recursos, aplicação de recursos públicos em obras inacabadas, e parcerias que por vezes oneram o sistema públicos e não atendem a real necessidade da sociedade. Diante destas variáveis, visando atender as necessidades da sociedade, controlar os recursos aplicados e garantir serviços de qualidade, foram estabelecidos pelo DETRV as diretrizes que nortearam o redesenho do processo Gerir Convênios:

- Garantir transparência ao processo;
- Redução do tempo de execução dos contratos;
- Incremento dos modelos com soluções digitais ao processo;
- Rastreabilidade das informações;
- Inclusão de protocolo em todo atendimento e interface com cliente/fornecedor;
- Integração entre os atores envolvidos;

Aderência do processo a portaria nº 507/2011 (e suas atualizações), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Frente os direcionadores estabelecidos, foram realizadas três semanas de oficinas de redesenho de processos, com participação de diversos atores envolvidos, tais como representantes dos concedentes, dos convenientes, da instituição financeira e do Departamento de Transferência Voluntária.

Ao final das oficinas foram definidos os novos modelos de referência para o processo Gerir convênios, que passarão a ser utilizados por toda a rede SICONV a partir da sua publicação.





## 2.1 Resumo do Processo e detalhamento

Gerir convênios abrange todos os processos executados pelo conveniente e concedente da União. É composto por 18 processos, conforme resumo apresentado abaixo:

### Processo de operação: Manter Ente e Entidade:

- Subprocesso Cadastrar Ente e Entidade: Realizar o cadastramento dos entes e entidades no sistema SICONV, de acordo com o perfil de acesso.

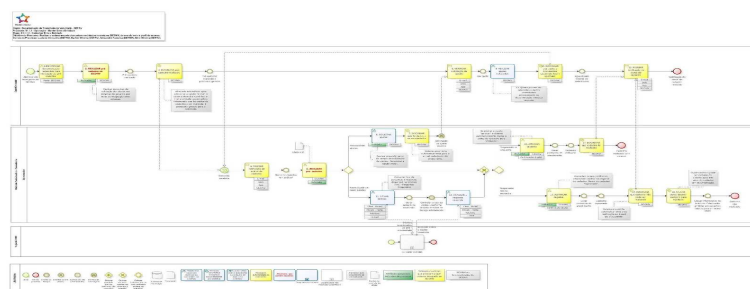


Figura 3 - Subprocesso "Cadastrar Ente e Entidade"

Subprocesso Cadastrar Concedente / Órgão de Controle: Realizar o cadastro dos concedentes no sistema SICONV, de acordo com perfil.

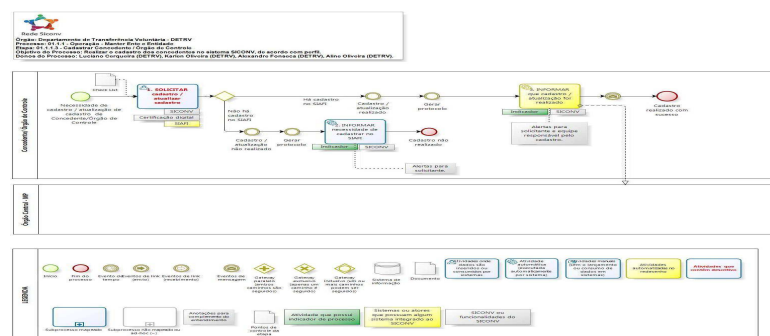


Figura 4 - Subprocesso "Cadastrar concedente"

Subprocesso Realizar Atualização de Cadastro: Manter atualizada a base de dados do SICONV, em decorrência do vencimento legal dos documentos.

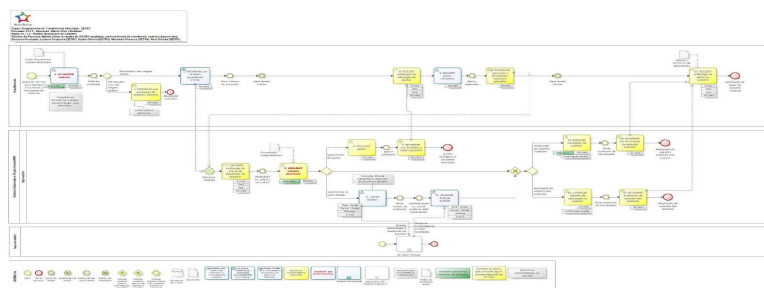


Figura 5 - Subprocesso: "Realizar atualização de cadastro"

- Subprocesso Realizar Liquidação: Cadastrar fornecedor

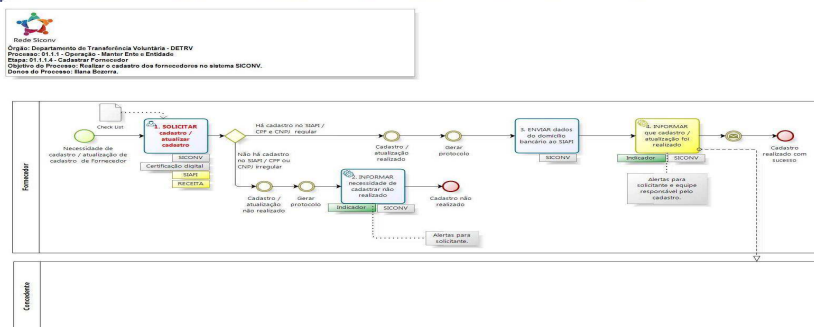


Figura 6 - Subprocesso "Cadastrar Fornecedor"

## Processo de operação: Manter Usuário

- Subprocesso Manter Usuário: Realizar o cadastramento, atualização e exclusão de cadastro de usuário no sistema SICONV, de acordo com o perfil de acesso.

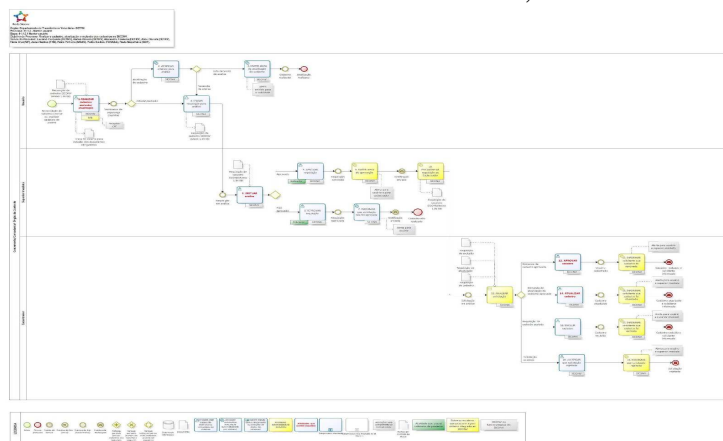


Figura 7 - Subprocesso "Manter usuário"

## Processo: Levantar Necessidades

- Subprocesso Levantar Necessidades: Identificar as necessidades da sociedade para posteriormente realizar melhorias com base nas necessidades filtradas e priorizadas.

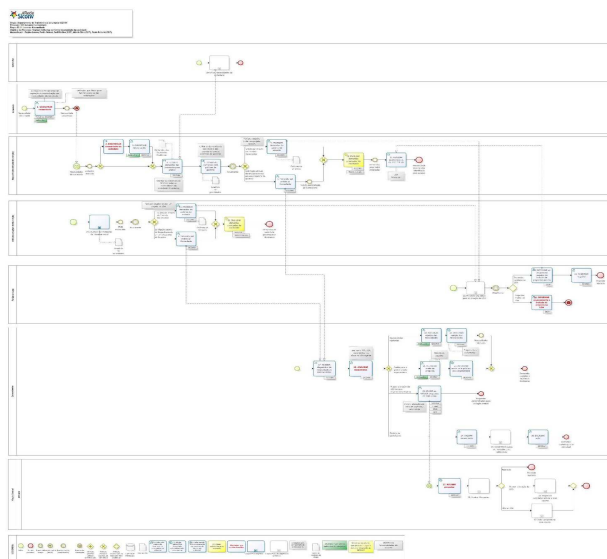
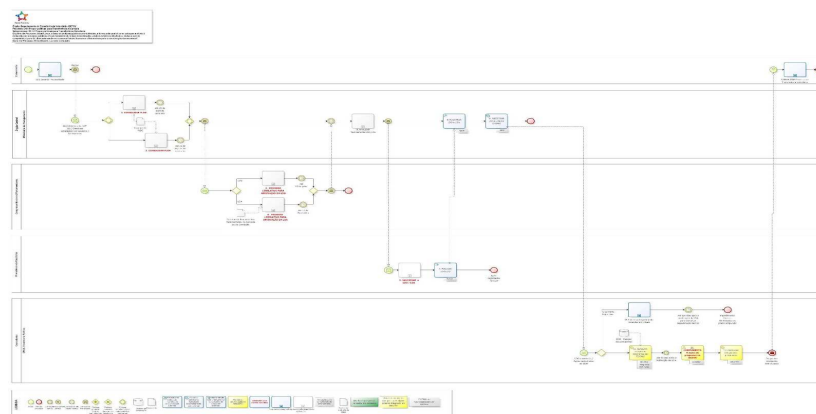


Figura 8 - Subprocesso "Levantar necessidade"



## Processo: Propor Políticas Para as Transferências Voluntárias

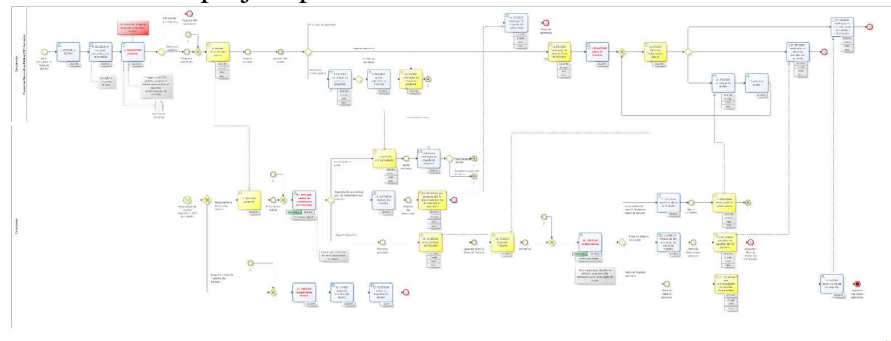
- Subprocesso Propor Políticas Para as Transferências Voluntárias: “Estabelecer, a base de políticas públicas pré-definidas, a forma pela qual deve-se adequar a oferta à demanda por serviços públicos em um horizonte de tempo determinado, estabelecendo os objetivos e metas a serem cumpridos, e para tal, dimensionando-se recursos físicos, humanos e financeiros para a consecução dos mesmos” <sup>1</sup>.



*Figura 9 - Subprocesso "Propor políticas para as transferências voluntárias"*

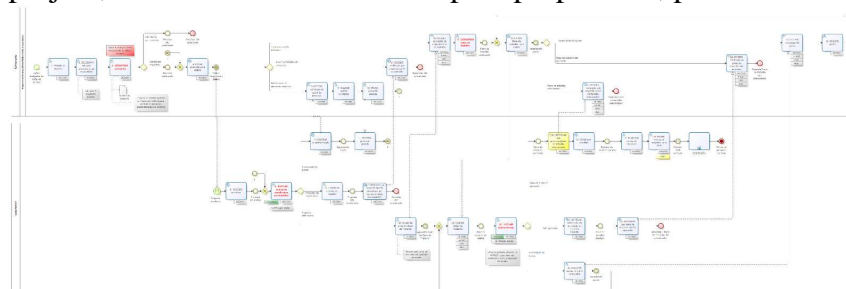
## Processo: Formalizar Processo de Transferência Voluntária

- Subprocesso Analisar Proposta Plano de Trabalho do Orçamento Impositivo: Selecionar um projeto para ser fomentado



*Figura 10 – Subprocesso “Analisar Proposta Plano de Trabalho do Orçamento Impositivo”*

- Subprocesso Formalizar Processo de Transferência Voluntária: Selecionar um projeto, elaborado e encaminhado pelo proponente, para ser fomentado.



*Figura 11 – Subprocesso “Formalizar Processo de Transferência Voluntária”*

## Processo: Verificar Impedimento das Emendas Individuais





- Subprocesso Verificar Impedimento Técnico das Emendas Individuais: Verificação de impedimentos técnicos das Emendas Individuais no prazo de 120 dias após a sanção da LOA.

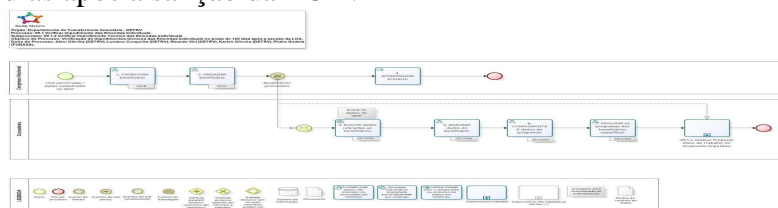


Figura 12 - Subprocesso "Verificar Impedimento das Emendas Individuais"

### Processo: Reanalisar Plano de Trabalho e Plano de Sustentação

- Subprocesso Reanalisar Plano de Trabalho e Plano de Sustentação: Reanalisar a proposta apresentada, visando identificar a aderência necessidade de ajustes documentais

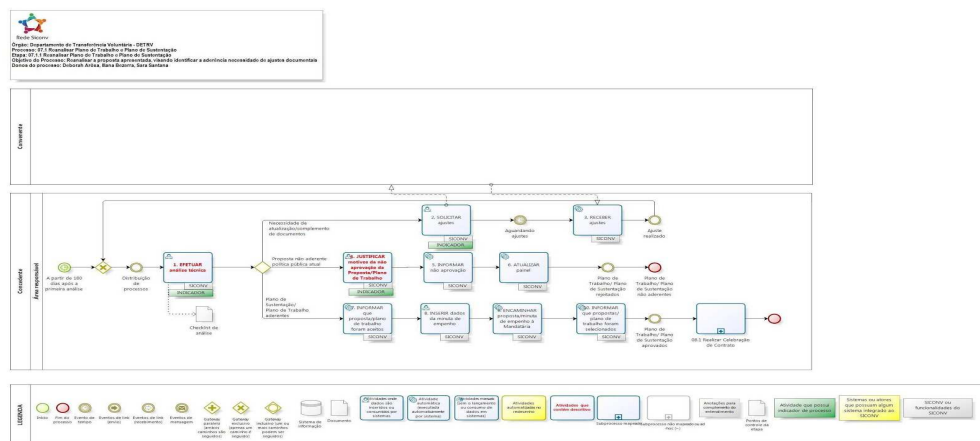


Figura 13 – Subprocesso “Reanalisar Plano de Trabalho e Plano de Sustentação”

- Processo: Realizar Celebração de Contrato

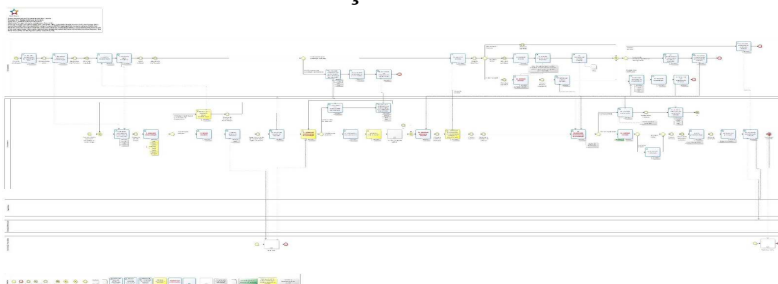


Figura 14 – Subprocesso “Realizar Celebração de Contrato”

Subprocesso Realizar Celebração de Contrato: Celebrar contrato com o proponente.

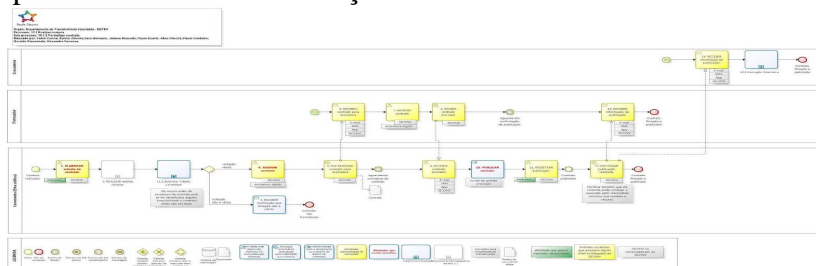
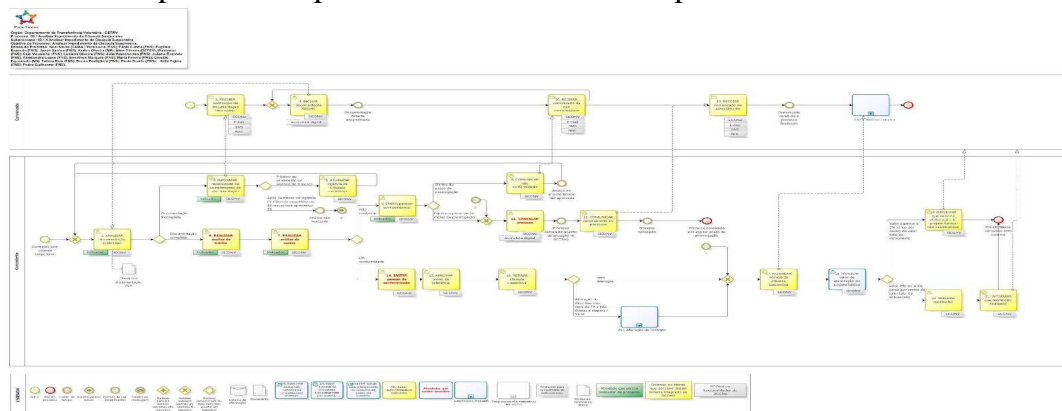


Figura 17 – Subprocesso “Formalizar contrato”

**Processo: Analisar Impedimento da Cláusula Suspensiva**

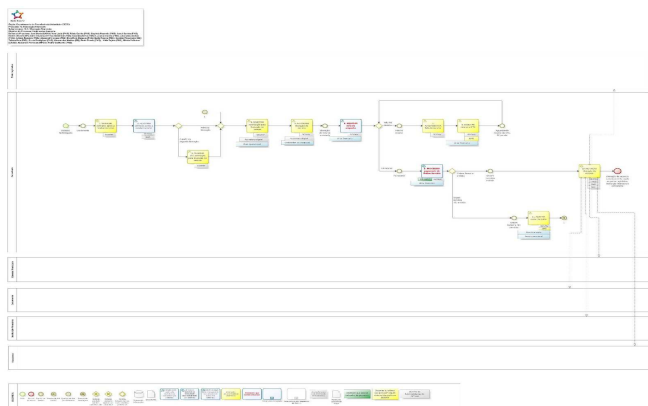
- Analisar Impedimento da Cláusula Suspensiva: Realizar análise do projeto básico e demais impedimentos para retirada da cláusula suspensiva.



*Figura 15 – Subprocesso “Analisar impedimento da cláusula suspensiva”*

**Processo: Execução Financeira**

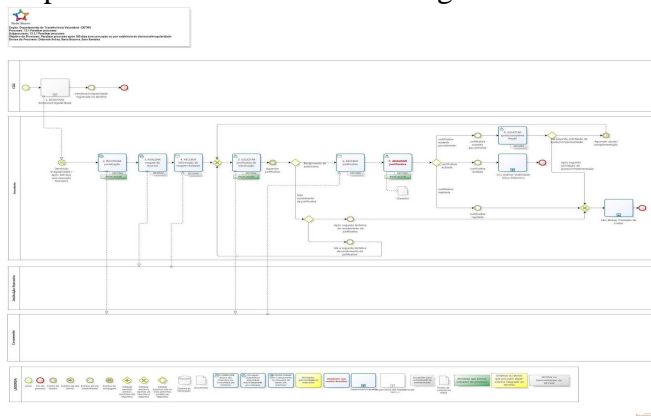
- Subprocesso Execução Financeira: Emitir a ordem bancária ao Conveniente ou a Instituição financeira.



*Figura 19 – Subprocesso “Execução financeira”*

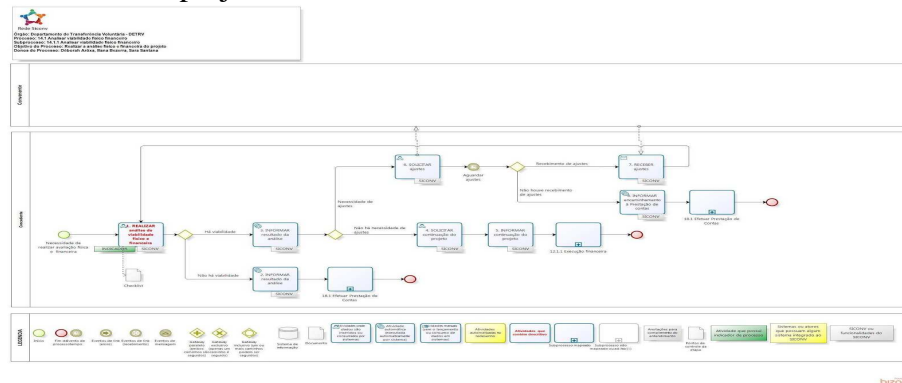
**Processo: Paralisar Processo**

- Subprocesso Paralisar Processo: Paralisar processo após 180 dias sem execução ou por existência de denúncia/irregularidade.

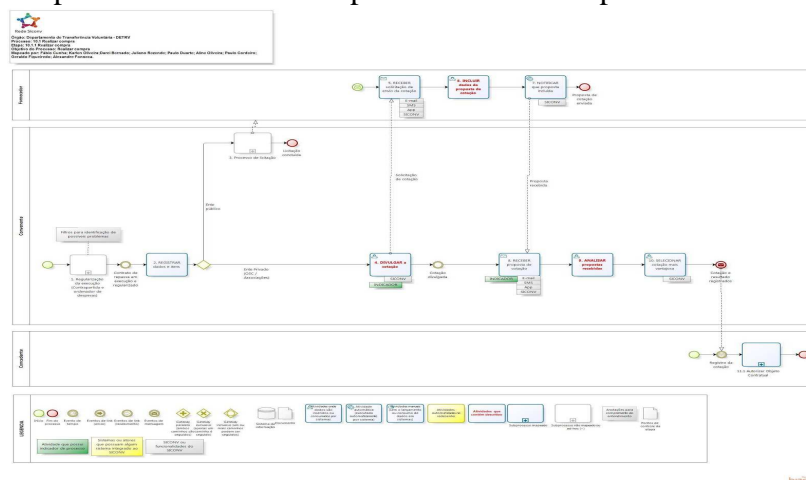


*Figura 20 – Subprocesso “Paralisar processo”***Processo: Analisar Viabilidade Físico Financeira**

- Subprocesso: Avaliar Viabilidade Físico Financeira Realizar a análise físico e financeira do projeto.

*Figura 21 – Subprocesso “Analisar Viabilidade Físico Financeiro”***Processo: Realiza Compra**

- Subprocesso Realizar Compra: Realizar a compra do material / serviço.

*Figura 16 - Subprocesso "Realizar Compra"*

Subprocesso Formalizar Contrato: Fomentar contrato com a empresa que irá prestar o serviço / material.

**Processo: Autorizar Objeto Contratual**

- Subprocesso Autorização de Início de Objeto Contratual: Verificar e aferir o resultado da compra e da execução do objeto contratado.

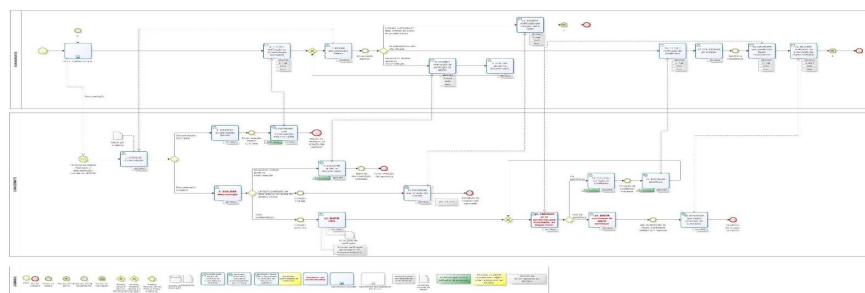


Figura 18 – Subprocesso “Autorizar Objeto Contratual”

### Processo: Executar Contrato

- Subprocesso Executar Contrato: Fiscalizar e acompanhar o contrato, durante a execução do contrato.

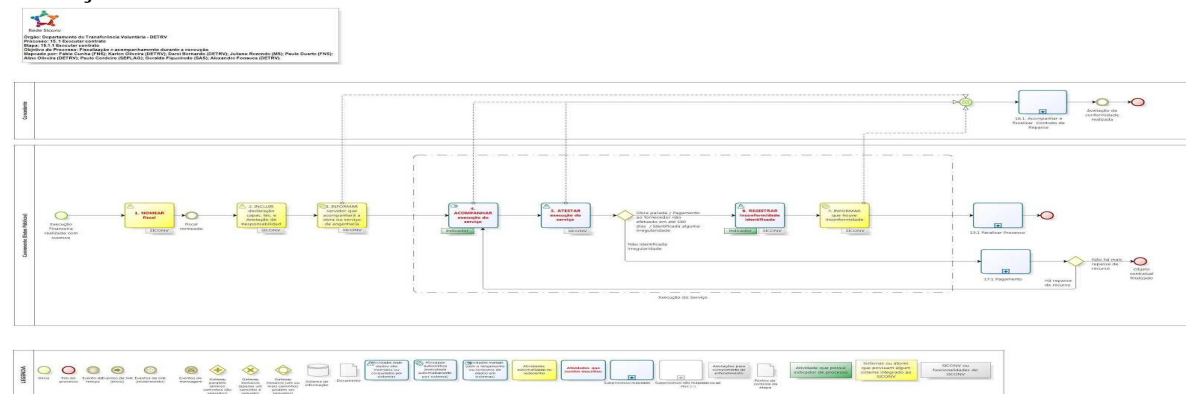


Figura 22 – Subprocesso “Executar contrato”

### Processo: Acompanhar e Fiscalizar Convênios

- Subprocesso Acompanhar e Fiscalizar Convênios: Realizar a verificação e aferição da execução do objeto contratado.

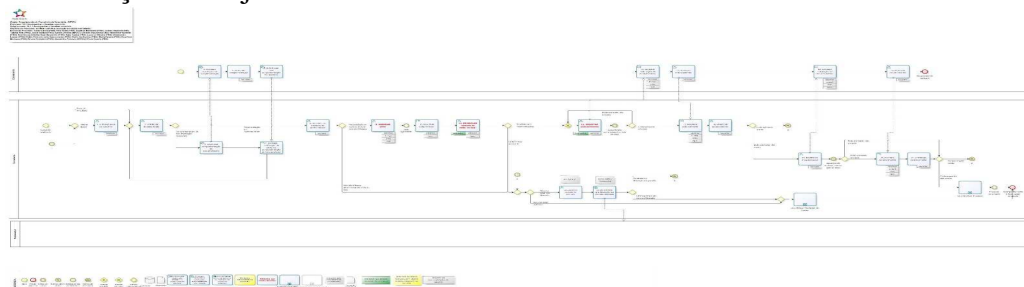


Figura 23 – Subprocesso “Acompanhar e fiscalizar convênio”

### Processo: Pagamento

- Subprocesso Realizar Liquidação: Liquidar a despesa.

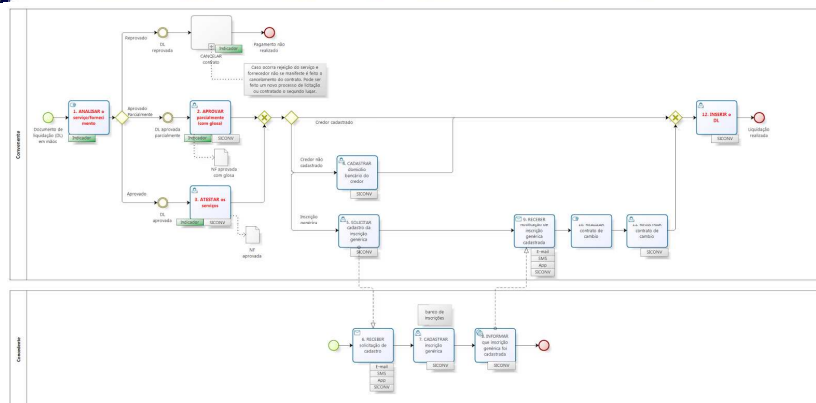


Figura 24 – Subprocesso “Realizar Liquidação”

- Subprocesso Realizar Pagamento: Realizar o pagamento ao fornecedor.

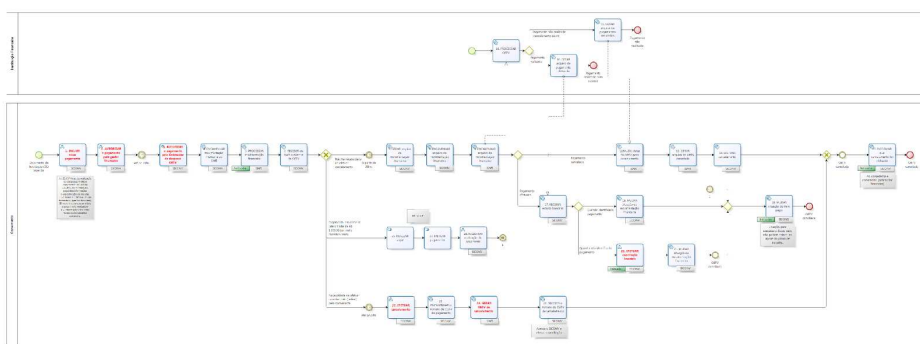


Figura 25 – Subprocesso “Realizar Pagamento”

- Subprocesso Realizar Devolução: Realizar devolução do pagamento indevido ao fornecedor.

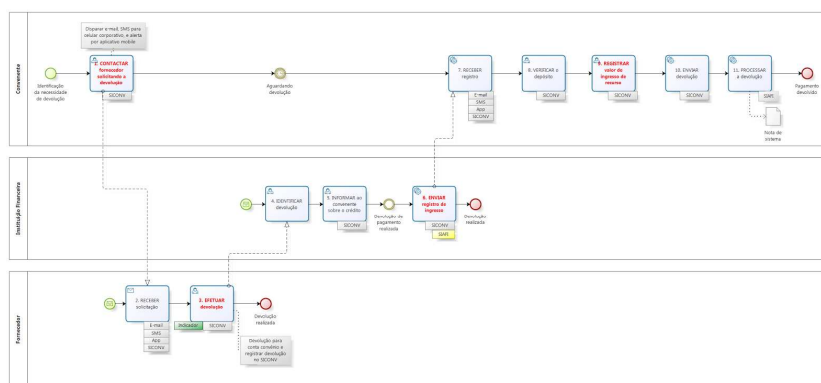


Figura 26 – Subprocesso “Realizar Devolução”

## Processo: Efetuar Prestação de Contas

- Subprocesso Efetuar Prestação de Contas: Realizar a verificação da aplicação do recurso desbloqueado.

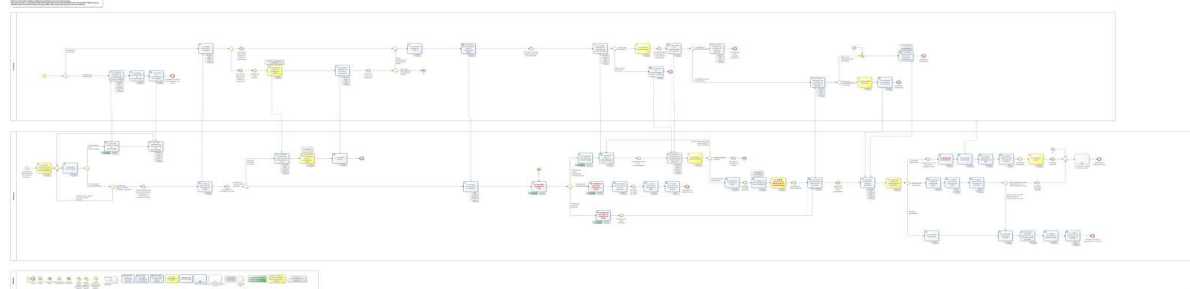


Figura 27 – Subprocesso “Efetuar prestação de contas”

### Processo: Instaurar Tomada de Contas Especial

- Subprocesso Instaurar Tomada de Contas Especial: Apurar os fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano causado ao erário.

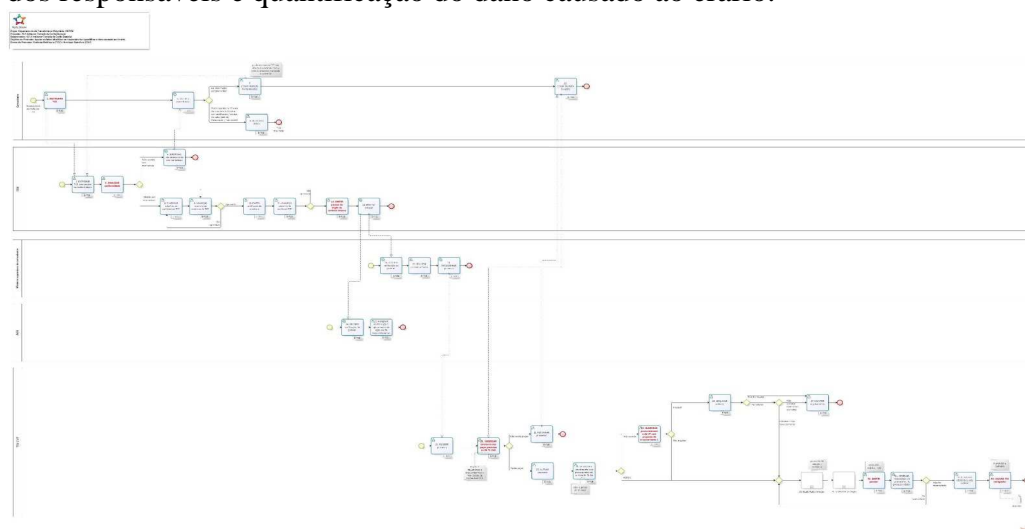


Figura 28 - Subprocesso “Instaurar Tomada de Contas Especial”

- Subprocesso alterar contrato.

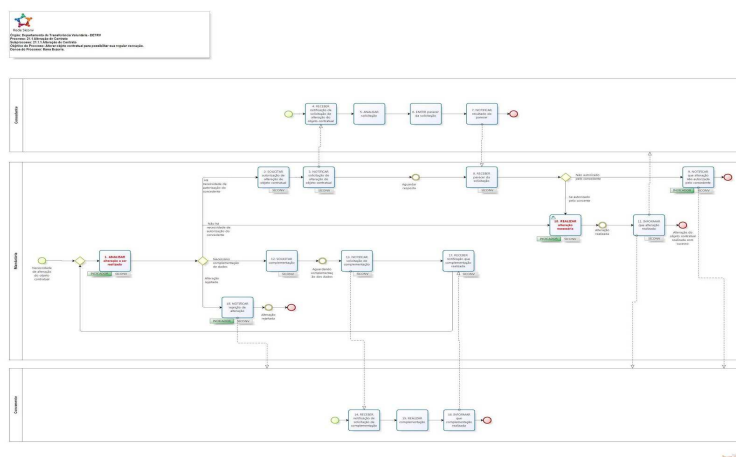


Figura 29 - Subprocesso "Alteração de Contrato"

## 3 Análise





Durante este 5 anos foram assinados 56.057 convênios totalizando o montante de R\$ 50.591.740.676,00. Como demonstra a figura 30. Destes valores R\$46.395.528.500,00 em repasses Federais orçamentários e R\$ 4.196.216.615,00 de contrapartidas obrigatórias. O ministério da Saúde foi o órgão da administração que mais liberou recursos totalizando um montante de R\$ 8.646 bilhões – tabela 33, seguidos pelo ministério da cidade, desenvolvimento social e turismo.

Os recursos foram decrescentes após 2013. Com a implantação no novo SICONV e com a REDESICONV pela DETRV ao controles voltaram a serem implementados e iniciamos uma nova era, os recursos voltaram a serem liberados e montantes mais visíveis.

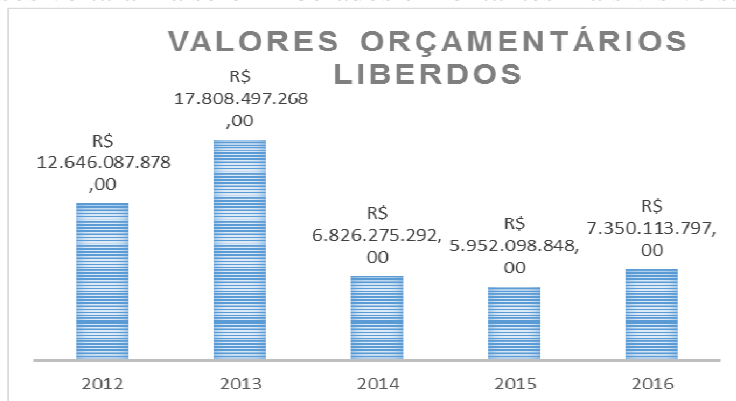


Figura 30- valores orçamentarios liberados nos ultimos 5 anos (fonte paineis Siconv MPDG)



Figura 31-- valores orçamentarios liberados nos ultimos 5 anos por órgão (fonte paineis Siconv MPDG)

O estado de São Paulo recebeu R\$ 176.818.419,00, seguidos pela Bahia, Pernambuco e Minas Gerais.

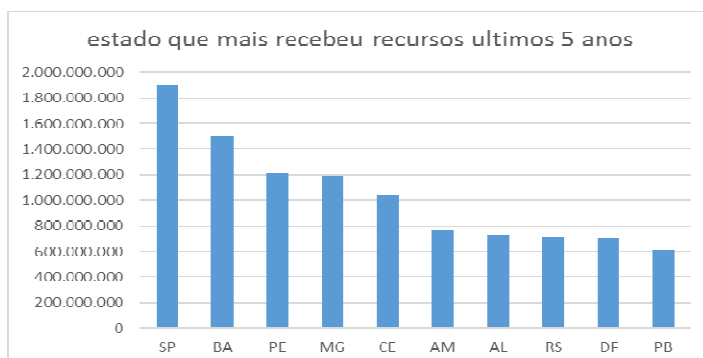




Figura 32- estado que mais recebeu recursos da União nos últimos 5 anos(fonte painéis Siconv MPDG)

O ministério da Saúde nestes 5 anos liberou R\$ 8646 bilhões de reais para os estados. O Distrito Federal foi o estado que mais recebeu recursos o montante de R\$ 190.388.711,00 - tabela 34.

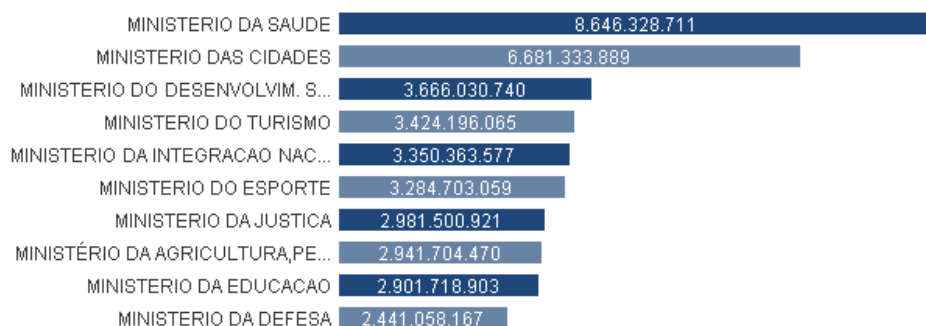


Figura 33- valores totais por órgão últimos 5 anos(fonte painéis Siconv MPDG)

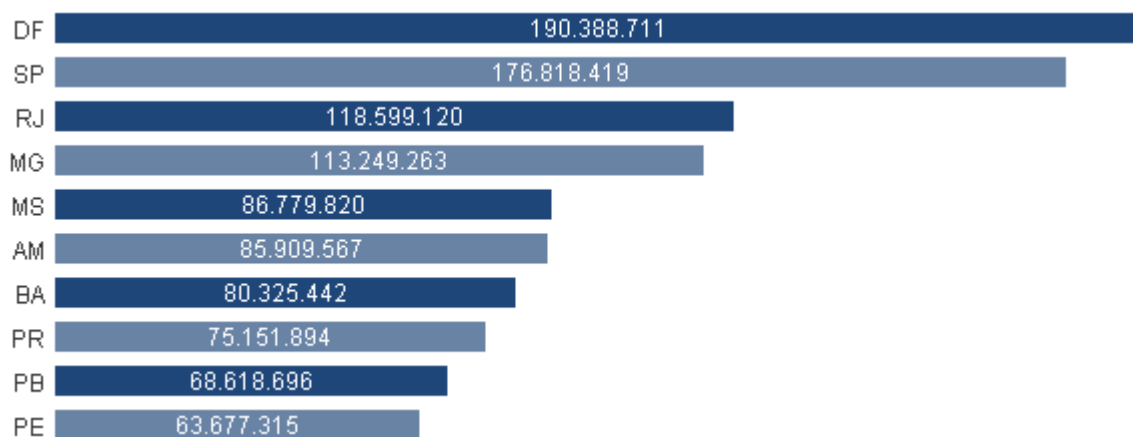


Figura 34- Estados que mais receberam recursos do ministério da Saúde nos últimos 5 anos(fonte painéis Siconv MPDG)

## Conclusão

O artigo demonstrou como o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão atuava anteriormente como órgão central e gestor do sistema de transferências voluntárias da União – SICONV.

A mudança desse papel foi substituído para o de orquestrador da governança das Transferências Voluntárias da União, fortalecendo a Gestão, deixando de ser mero desenvolvedor do sistema. Iniciamos com o mapeamento do processo, identificação dos stakeholders, articulação com os órgãos de controle, e de todos os envolvidos no processo, de forma direta ou indireta.

A necessidade de uma governança mais adequada aos tempos modernos nos levou a instituir a Rede SICONV, uma Rede que atualmente conta com 117 parceiros, que atua nos eixos de capacitação, gestão e transparência no âmbito das transferências voluntárias da União.

A Rede de governança da gestão dos recursos públicos é formada pelos mais variados atores que interagem nesse sistema orgânico em todas as esferas governamentais, sejam eles Convenientes (estados, Municípios e Organizações da Sociedade Civil), Concedentes (órgãos da administração direta e indireta da União), Órgãos de Controle (Tribunal de Contas da



União, Tribunal de Contas dos Estados, Controladoria Geral da União, Ministério Público Federal), Escolas de Governo (ENAP, ISC, Instituto Rui Barbosa), instituições financeiras (Banco do Brasil, Caixa, Banese), entre outros, como Associações Municipais e Fundação Nacional da Qualidade.

A integração, troca de experiências e a forte capacitação dos atores, promove a construção conjunta de melhorias sistêmicas, normativas e promove principalmente a elevação do grau de maturidade da gestão das transferências voluntárias por todos os parceiros.

Para tanto, a Rede conta com um sistema de governança, com diversas iniciativas, entre elas a realização de comitês nacionais e regionais que promovem a multiplicação das informações e ações de gestão. Com isso, esforços duplicados foram dirimidos, entendimentos foram consolidados, novas parcerias seladas, gerando melhoria na efetividade das políticas públicas.

Essas ações integradas geraram maior transparência na disseminação das formações por diversos canais e atores que fortaleceram o controle social. A governança em Rede, o envolvimento dos stakeholders, dos órgãos de controle, as ações de transparência e capacitação geram benefícios a gestão pública em geral e principalmente nos resultados entregues a sociedade.

## Referências

- BRASIL - Decreto Nº 6.170, de 25 de Julho de 2007. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm)
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretária-geral de Controle Externo. **Transferências de recursos e a lei de responsabilidade fiscal: orientações fundamentais**. Brasília: TCU, 2001.
- BRASIL. Senado Federal. **Manual de obtenção de recursos federais para municípios: orientações aos prefeitos**. 5. ed. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, 2005.
- CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO LIMEIRA - **Planejamento e Orçamento Público**, 2013. Disponível em <http://serv90.limeira.sp.gov.br/op/wp-content/uploads/2013/06/PLANEJAMENTO-E-ORCAMENTO-PUBLICO-AULA-1.pdf>
- CARVALHO, José Mexia Crespo de - **Logística**. 3ª ed. Lisboa: Edições Silabo, 2002.
- Dados Abertos SICONV. Disponível em <http://api.convenios.gov.br/siconv/doc/>.
- Portaria interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011.
- GOMES Emerson Cesar da Silva - **Fundamentos das Transferências Intergovernamentais** – Revista do Direito Público v. 6, n. 27 (2009)
- PRADO, S.; QUADROS, W.; CAVALCANTI, C. E. **Partilha de recursos na federação brasileira**. São Paulo: Fundap, 2003.