



# ► Fundamentos de Transferências Voluntárias

## Módulo I – Noções básicas sobre Transferências Voluntárias

### Aula 2 – Caracterizando Transferências Voluntárias

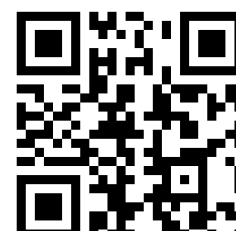
---

Este conteúdo está organizado nos seguintes tópicos:

1. *Fases das transferências voluntárias*
2. *Agentes envolvidos nas transferências voluntárias da União e suas responsabilidades*
3. *Sistemas de apoio às transferências voluntárias da União*
4. *Fontes de informações para capacitação sobre transferências voluntárias*

*Materiais complementares*

*Referências bibliográficas*



© Copyright 2021, Tribunal de Contas de União  
*portal.tcu.gov.br*

Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

**Responsabilidade pelo Conteúdo**

Tribunal de Contas da União  
Secretaria Geral da Presidência  
Instituto Serzedello Corrêa

**Conteudista**

Vilmar Agapito Teixeira

**Tratamento Pedagógico**

Marcela de Oliveira Timóteo

Este material tem função didática. A última atualização ocorreu em Outubro de 2021. As afirmações e opiniões são de responsabilidade exclusiva dos autores e podem não expressar a posição oficial do Tribunal de Contas da União.

# Caracterizando Transferências Voluntárias



A transferência voluntária passa por diversas fases...

Quais são os passos a serem seguidos e os agentes envolvidos?

O que devo saber antes de propor um convênio com a União?

Sejam bem-vindos a nossa segunda aula! Vamos retomar o exemplo prático da nossa primeira aula?

Interessado em captar recursos para o combate à dengue, o prefeito do seu município procurou o Ministério da Saúde para firmar um **convênio**. Depois de um tempo até descobrir com quem falar, o prefeito falou com um assessor da Secretaria de Vigilância em Saúde, que respondeu: "*claro, sr. Prefeito, para vir a ser conveniente, o município precisa apresentar uma proposta junto à Fundação Nacional de Saúde (Funasa), que é a concedente dos programas de saneamento para a promoção da saúde*".

Bastante atencioso, o assessor adiantou que o município terá de cadastrar o **plano de trabalho** no **Siconv**, prevendo as ações, tais como, capacitação de pessoal para realizar atividades de campo, levantamento de índices de infestação, tratamento químico para a eliminação de criadouros de *Aedes Aegypti*, e confecção de material educativo. Mas advertiu que a aquisição de materiais e equipamentos, além da contratação de serviços de terceiros, deverá ser precedida de **licitação**, e que o município terá de apresentar uma **contrapartida**.

Como elaborar a proposta? Quem é conveniente e concedente? O que é Siconv? Por onde começar?

Para responder a essas e a outras perguntas, vamos estudar nesta aula algumas **características das TVU** e diferenciar as suas **fases** e os **partícipes**, além dos **sistemas de apoio** e das **fontes de informação para capacitação**.

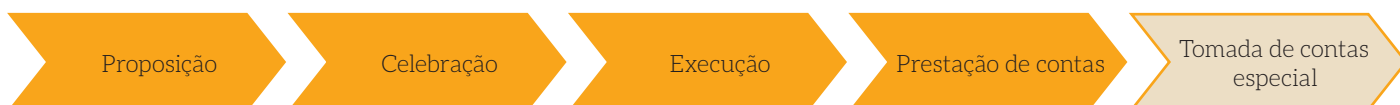
Ao final da aula, esperamos que você tenha condições de:

- caracterizar as principais fases do ciclo de vidas das transferências voluntárias;
- identificar os atores envolvidos nas transferências voluntárias e suas principais responsabilidades;
- identificar os principais sistemas de apoio às transferências voluntárias; e
- conhecer fontes de informações para capacitação sobre TVU.

Então, vamos começar?

# 1. Fases das transferências voluntárias

A TVU começa com a fase de **proposição**, que antecede a formalização ou **celebração** propriamente dita. A partir daí, seguem-se as fases de **execução** e de **prestação de contas**. Caso as contas não sejam apresentadas ou elas sejam rejeitadas, o repassador abrirá uma fase extra de **tomada de contas especial**, a fim de cobrar o ressarcimento dos valores transferidos. Trata-se, portanto, de um processo contínuo, conforme representado no diagrama a seguir.



Em cada fase da transferência voluntária há regras e procedimentos próprios a serem seguidos, conforme a [legislação aplicável](#). Somente é possível passar à fase seguinte quando a fase anterior estiver concluída, tendo em vista que os produtos ou os resultados alcançados em uma fase servirão de insumos para a fase seguinte.

Algumas pessoas podem achar que a TVU começa com a “captação dos recursos”, a partir do conhecimento dos programas federais. Mas o repasse depende da verificação de aspectos formais e da assinatura do termo detalhando o ajuste de vontades entre as partes. Assim, antes de assinar o termo de convênio ou o contrato de repasse, o interessado precisa apresentar uma **proposta** ao repassador dos recursos, com o respectivo **plano de trabalho**, discriminando o **objeto** e os **objetivos** desejados, bem como as **ações** a serem desenvolvidas para alcançar tais resultados.

Para elaborar a proposta, o município ou a entidade deve apresentar as **justificativas** para o repasse, a partir da indicação das **necessidades locais** a serem atendidas e de como as ações previstas se relacionam com as **finalidades do programa federal** detentor dos recursos. Cabe ao repassador aprovar ou rejeitar a proposta.

Alguns repassadores podem abrir um processo de **chamamento público** com o intuito de selecionar propostas e projetos que melhor se adequem aos objetivos do programa governamental. Também pode ser exigida a apresentação do **projeto básico**, para obras e instalações, ou do **termo de referência**, para a aquisições de bens e prestação de serviços, a fim detalhar e quantificar o objeto almejado.

No **Módulo II do curso** vamos estudar em detalhes a fase de proposição de convênios e contratos de repasse, além de aprender como elaborar esses documentos.

A fase de **celebração** começa com a aprovação da proposta de trabalho, a partir da **análise sobre a viabilidade técnica e financeira** do objeto e dos objetivos propostos. Esta fase tem como objetivo verificar o atendimento de uma série de **condições e requisitos legais e regulamentares** para a celebração do termo de TVU (convênio, contrato de repasse etc.), tais como, o cumprimento de exigências fiscais, a adimplência com a União e a previsão da contrapartida.

A análise sobre o projeto básico ou termo de referência pode ser postergada para esta fase, a critério do repassador, ou no máximo até o repasse da primeira parcela. No final desta fase ocorre a assinatura e publicidade do termo de TVU, no qual estão descritas todas as responsabilidades e obrigações das partes envolvidas.

Estudaremos mais detidamente a fase de celebração de convênios e contratos de repasse no **Módulo III do curso**, incluindo dicas sobre como preparar a gestão local para minimizar os riscos nas fases seguintes.

Já a fase de **execução** é normalmente a mais complexa, exigindo cuidado redobrado com possíveis ocorrências não previstas. O segredo do sucesso depende de seguir o planejamento aprovado pelo repassador, as normas de administração orçamentária e financeira federais e registrar todos os atos praticados, com os respectivos documentos comprobatórios, **de modo a elaborar a prestação de contas de forma concomitante com a execução do ajuste**.



Para o sucesso do convênio para o combate à dengue, é imprescindível a supervisão direta de agentes do município para garantir a aquisição de produtos adequados e a efetiva execução do contrato de prestação de serviços, a fim de assegurar o cumprimento do objeto pactuado, até mesmo porque o plano de trabalho pode ser amplo, com ações e despesas distintas. Ao final, o gestor responsável pelo município deve prestar contas ao repassador dos recursos.

Observe que, ao firmar a transferência de recursos com a administração federal, o recebedor dos recursos assume o **compromisso de prestar contas** da sua boa e correta aplicação, seja ele um ente da federação, seja uma entidade privada sem fins lucrativos. Essa obrigação decorre de lei e das condições ajustadas no termo de TVU. Lembra-se que a União está descentralizando recursos para a execução de políticas públicas e programas governamentais previstos no seu orçamento? Então, a União deve garantir que os recursos sejam aplicados no destino para o qual estavam previstos. Além disso, todo aquele que recebe recursos públicos deve prestar contas (art. 70, parágrafo único, da Constituição de 1988).

Durante a execução ou ao final do ajuste pode haver a fiscalização de órgãos de controle federais, como a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU). Mais um motivo para registrar tudo nos sistemas de apoio e guardar todos os documentos gerados ao longo da execução. Assim, a **prestação de contas** se torna mais fácil, evitando ainda a instauração de **tomada de contas especial**.

Nos **Módulos IV e V**, respectivamente, teremos oportunidade de mergulhar um pouco mais nos meandros da **execução** física e financeira, incluindo a licitação e a contratação de terceiros, e da **prestação de contas** de convênios e contratos de repasse. Vamos conhecer ainda as principais falhas e irregularidades observadas pelo TCU em cada fase.

## 2. Agentes envolvidos nas transferências voluntárias

A [Portaria Interministerial 424, de 2016](#), que consolida atualmente regras e procedimentos para a realização de convênios e contratos de repasse, conceituou os seguintes agentes:

Agentes	Conceito	Convênio	Contrato de Repasse
Proponente	Órgão ou entidade pública ou entidade privada sem fins lucrativos que manifeste, por meio de proposta ou plano de trabalho, interesse em celebrar TVU.	X	X

Agentes	Conceito	Convênio	Contrato de Repasse
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 da TVU.	X	X
Conveniente	Órgão ou entidade pública, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a União pactua a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco por meio de convênios ou contratos de repasse.	X	X
Interveniente	Órgão ou entidade pública, de qualquer esfera de governo, ou entidade privada que participa da TVU para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio. Na hipótese de TVU celebrada com entidade dependente ou órgão que não possui delegação de competência, o chefe do Poder Executivo local deve participar do termo como interveniente.	X	X
Mandatário	Instituições financeiras oficiais federais que celebram e operacionalizam a transferência voluntária, em nome da União.		X
Unidade executora	órgão ou entidade pública, das esferas estadual, distrital ou municipal, sobre o qual pode recair a responsabilidade pela execução dos objetos definidos na TVU, a critério do conveniente, desde que aprovado previamente pelo concedente, devendo ser considerado como participe no instrumento.	X	X
Beneficiário final	População diretamente favorecida pelos investimentos	X	X

Obs.: o [Decreto nº 6.170, de 2007](#), estabeleceu os conceitos de contratante e contratado para os agentes que pactuam o contrato de repasse, mas, para evitar confusão, a Portaria Interministerial 424/2016 ampliou os conceitos de concedente e de conveniente para abarcar tanto os agentes que pactuam convênio quanto aqueles que firmam o contrato de repasse, reservando o conceito de “contratado” para se referir ao terceiro, pessoa física ou jurídica de direito privado, fornecedor de bem e serviços para a administração pública “contratante”, no âmbito de contrato administrativo de execução e fornecimento ou de prestação de serviços.

Para ficar mais claro, vamos pensar nos seguintes exemplos práticos:

1. o Município A celebrou **convênio** com o Ministério da Educação para capacitar professores da rede de ensino fundamental; e

2. o Município B firmou **contrato de repasse** com o Ministério da Saúde, representado pela Caixa Econômica Federal, para a construção de um posto de saúde, cuja execução ficará sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Obras;
3. o Estado C, por intermédio da Secretaria de Obras, firmou **contrato de repasse** com o Ministério de Infraestrutura, representado pela Caixa Econômica Federal, para a construção de uma ponte, sob a interveniência da Agência Estadual de Infraestrutura; e
4. O Sesi-DF firmou **convênio** com o Ministério da Cidadania para capacitar jovens atendidos pelos programas sociais federais.

Nos exemplos acima **quem é quem** em cada TVU?

Exemplo	TVU	Proponente	Concedente	Conveniente	Unidade executora	Mandatário	Interveniente
1	Convênio	Município A	Ministério da Educação	Município A	-	-	-
2	Contrato de repasse	Município B	Ministério da Saúde	Município B	Secretaria Municipal de Obras	Caixa Econômica Federal	-
3	Contrato de repasse	Estado C	Ministério de Infraestrutura	Estado C	Secretaria Estadual de Obras	Caixa Econômica Federal	Agência Estadual de Infraestrutura
4	Convênio	Sesi-DF	Ministério da Cidadania	Sesi-DF	-	-	-

Como se vê, as TVU podem ser pactuadas sob diferentes configurações de partícipes, a depender das responsabilidades assumidas pelos atores envolvidos.

A seguir, vamos estudar sobre os sistemas, plataformas e redes de apoio às TVU para identificar a sua importância desde a proposição até a prestação de contas.

### 3. Sistemas de apoio às transferências voluntárias

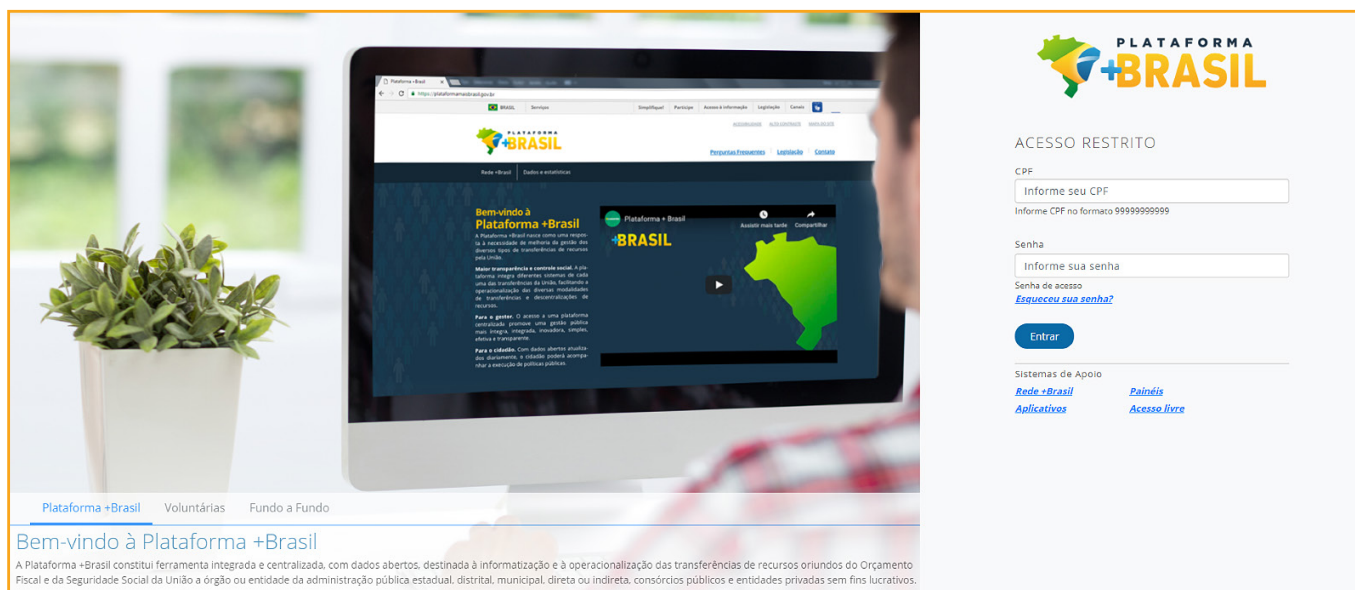
Como visto na aula anterior, o **Siconv** era o sistema usado para o registro de **convênio**, **contrato de repasse** e **termo de parceria**, operacionalizando as diversas fases da TVU, desde a proposição e celebração do ajuste, passando pela liberação de recursos e acompanhamento da execução, até a prestação de contas. Os avanços tecnológicos incorporados ao Siconv e a consulta pública dos seus dados tornaram a ferramenta importante também para a gestão e para a transparência sobre a aplicação dos recursos federais repassados pela União.

Desde a edição do [Decreto nº 10.035, de 1º/10/2019](#), que instituiu a [Plataforma +Brasil](#), o Siconv foi incorporado a essa plataforma, como módulo de transferências voluntárias, mantendo as mesmas interfaces (telas e transações) e os dados dos instrumentos já cadastrados. O [Decreto nº 10.726, de 22/6/2021](#), que

alterou o Decreto 10.035/2019, acrescentou à plataforma as TVU por meio de **termo de colaboração e termo de fomento**.



**ATENÇÃO:** como ainda há inúmeros documentos e referências ao Siconv no acervo de órgãos e entidades, até porque a mudança foi relativamente recente, e as principais normas aplicáveis às TVU (como o Decreto 6.170/2007 e a Portaria Interministerial 424/2016) ainda se referem ao Siconv, caso o termo Siconv seja usado neste curso, entenda que estamos nos referindo ao módulo de TVU da Plataforma +Brasil.



Tela inicial da Plataforma +Brasil. Link: <https://idp.plataformamaisbrasil.gov.br/idp/>. Acesso em 1º/10/2021.

A proposta da Plataforma +Brasil é ser um **sistema único online** para operacionalizar as **várias modalidades de transferências de recursos da União**. A Plataforma +Brasil incorpora tanto as TVU (denominadas também na plataforma como **transferências discricionárias**) quanto outras transferências obrigatórias ou legais, tais como, as transferências fundo a fundo e as transferências especiais destacadas no Orçamento Geral da União (OGU) por meio de emendas parlamentares.

Os módulos da plataforma podem ser acessados por meio do novo [Portal da Plataforma +Brasil](#), que agrega ainda as informações sobre legislação, comunicados, tutoriais, eventos e treinamentos. Por meio do portal é possível acessar a [Rede +Brasil](#), com a finalidade de desenvolver ações para a melhoria dos processos de gestão das transferências da União operadas na plataforma. A Rede +Brasil foi instituída pelo Ministério da Economia, que coordena a Comissão Gestora da Plataforma +Brasil, por meio da [Portaria nº 33, de 2020](#), e da [Instrução Normativa nº 115, de 2020](#). No portal da plataforma também é possível ter acesso às seguintes **ferramentas de gestão**:





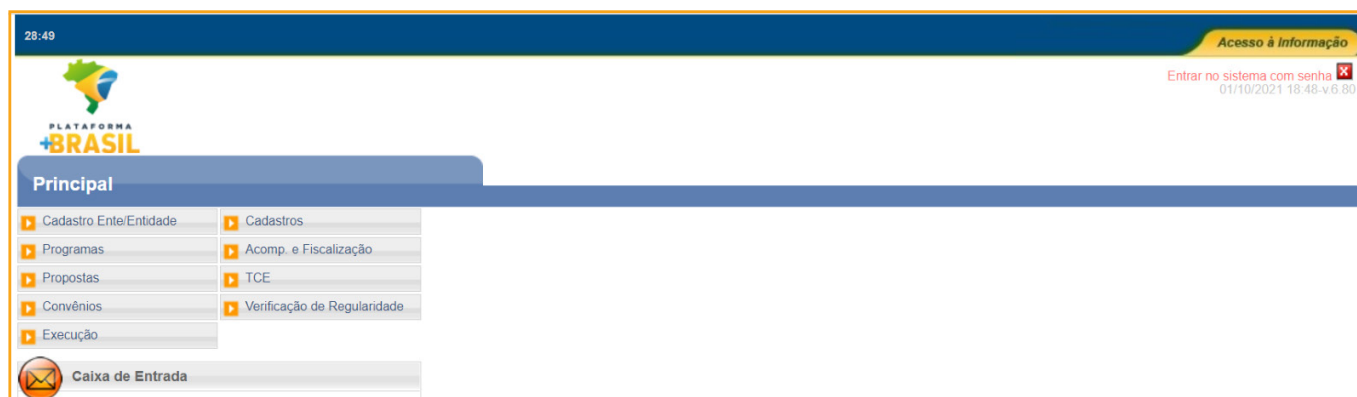
- [Painéis Gerenciais +Brasil](#): consulta informações detalhadas sobre transferências, obras, indicadores e emendas;
- [Aplicativos +Brasil](#): aplicativos para dispositivo móveis (app) com informações sobre repasses para a fiscalização local; e
- [Modelo de Excelência em Gestão das Transferências da União \(MEG-Tr\)](#): padrões de referência e boas práticas para a gestão e governança dos entes que operam transferências da União.

O portal também oferece acesso ao [Cadastro Integrado de Projetos de Investimentos \(Cipi\)](#), instituído pelo [Decreto nº 10.496, de 2020](#), para o registro de projetos de investimento em infraestrutura, em atendimento a decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) fixadas para promover a transparência sobre obras públicas.



Tela de acesso à Plataforma +Brasil, pelo portal. Link: <https://portal.plataformamaisbrasil.gov.br/maisbrasil-portal-frontend/>. Acesso em 1º/10/2021.

Além de ser a porta de entrada para os diversos módulos de operação das TVU, o Portal da Plataforma +Brasil agrega muitas informações úteis, disponibiliza modelos e [banco de projetos](#), assim como [acesso livre](#) a consulta de TVU, programas, propostas e cotações de preços, chamamentos públicos e irregularidades mais comuns. Trata-se, portanto, de ambiente de visita obrigatória dos interessados em TVU, antes, durante e depois de iniciar qualquer proposta ou projeto.



Tela do [Acesso Livre](#) da Plataforma +Brasil. Acesso em 1º/10/2021.

## 4. Fontes de informações para capacitação sobre transferências voluntárias

Aviso aos navegantes! As TVU navegam por mares revoltos, a exigir marinheiros experientes!

Antes de propor e pactuar um convênio ou termo similar, é importante avaliar se a sua equipe de colaboradores está capacitada a executar as diversas fases da TVU, desde a elaboração da proposta e do plano de trabalho, dos orçamentos e projetos, passando pelo cadastramento das informações nos sistemas de apoio, a realização de licitações e formalização de contratos, caso necessário, até a correta execução das despesas e, principalmente, a organização dos documentos para compor a prestação de contas.

Se o município ou a entidade recebedora não tiver pessoas capacitadas a cumprir as diversas e complexas exigências legais e regulamentares ao longo do ciclo de vida da TVU, há grandes riscos de ocorrência de insucesso, falhas e irregularidades, que poderão atrair a responsabilidade pessoal dos agentes envolvidos.



Vide no [Acórdão 3.384/2011-TCU-2ª Câmara](#) um exemplo real de convênio com várias irregularidades que poderiam ser evitadas, conforme apontado no relatório de auditoria que integrou a tomada de contas especial. Se os cuidados pertinentes à celebração, execução e prestação de contas fossem observados, talvez os gestores não tivessem que responder pelas falhas e irregularidades verificadas pelo repassador e pelos órgãos de controle.

Este curso pretende preencher boa parte das lacunas de informação, mas há detalhes importantes na gestão de recursos federais que merecem formação mais robusta. Por isso, o gestor deve avaliar a capacitação da sua equipe e providenciar os treinamentos necessários ao bom e regular emprego dos recursos públicos colocados à sua disposição.

O próprio gestor público, seja o governador, o prefeito ou o dirigente de uma entidade privada sem fins lucrativos tem envolvimento direto em algumas das fases da TVU, não apenas na identificação das necessidades, no planejamento dos projetos e na proposição, mas também no acompanhamento da execução e na entrega da prestação de contas dos ajustes que ele firmou e/ou daqueles que ficou responsável. Bem se vê que planejar, coordenar e avaliar são funções inerentes a quem tem a responsabilidade de decidir os destinos de uma organização pública ou privada.

Importante, portanto, que gestores e técnicos tenham o conhecimento necessário para cumprir as suas missões. Existem diversos cursos, tutoriais, cartilhas, sítios na internet e outros meios disponíveis gratuitamente aos interessados, em geral, acessíveis pela **internet**. Desse modo, não há desculpa para não se capacitar ou se atualizar sobre os cuidados a serem tomados para obter sucesso na aplicação dos recursos públicos.

A seguir listamos algumas fontes relevantes de informação para capacitação:

- [Manuais e tutoriais](#) disponíveis no Portal da Plataforma +Brasil;
- [Treinamentos](#) e [eventos](#) gratuitos oferecidos no âmbito da antiga Rede Siconv, atual Rede +Brasil;

- Cursos online gratuitos oferecidos pela [Escola Virtual de Governo](#) (EVG);
- Curso e eventos gratuitos ofertados por **escolas de governo** e por órgãos do governo federal e dos governos estaduais, além dos tribunais de contas de estados e municípios;
- Eventos, cursos, cartilhas, palestras e debates promovidos pelo [TCU](#), por intermédio da sua escola do TCU, o [Instituto Serzedello Corrêa](#) (ISC), ou por meio de programas especiais, tais como, o [Diálogo Público](#) e o [Programa TCU+Cidades](#), este promovido para apoiar a gestão municipal responsável e que conta com uma [área temática sobre transferências da União](#).

Cabe alertar os gestores e interessados em informações e capacitações a buscarem preferencialmente as fontes oficiais e os conteúdos mais atualizados, mesmo porque o universo das TVU está em constante evolução.



Ao final de cada aula deste curso, sugerimos consultar **materiais complementares** como fontes de informação e capacitação. Há também **referências bibliográficas** para aqueles que quiserem mais detalhes sobre algum tema.

Vamos fixar o conteúdo visto nesta aula?

O diagrama a seguir traz um **resumo esquemático das fases das TVU (centro) e dos agentes (laterais)**.



Nesse diagrama, as fases da TVU podem ser visualizadas como um **ciclo de gestão**, que começa com a identificação das necessidades e o **planejamento** do que fazer (1), passa pela **pactuação de metas** e celebração do termo do ajuste (2), seguida da **execução** e do **acompanhamento** para garantir o cumprimento do que foi planejado (3), até chegar à **avaliação e transparência sobre os resultados** (4).

Note que, na fase 1, a iniciativa é geralmente do proponente, mas há casos em que o concedente seleciona projetos. Na fase 2 os atores envolvidos celebram o ajuste (assinam o termo pelo menos o concedente e o conveniente, mas pode incluir mandatário e interveniente). Já na fase 3, o conveniente executa o ajuste, diretamente e/ou com o apoio de terceiros contratados e fornecedores de bens e serviços, sendo que o concedente (ou o mandatário no contrato de repasse) acompanha, faz vistorias e libera os recursos previstos.

Enfim, na fase 4, é hora de o convenente prestar contas e do concedente analisar e verificar os resultados, ou seja, se o objeto e os objetivos foram cumpridos e se os recursos repassados foram aplicados com a correção exigida na legislação aplicável.



Cabe lembrar que o interveniente pode participar do ajuste, manifestando consentimento ou assumindo obrigação, como no caso em que o mandatário não detenha capacidade técnica para fazer o acompanhamento da aplicação dos recursos transferidos.

Encerramos o primeiro módulo sobre noções preliminares de transferências voluntárias. Nos encontramos na próxima aula! Mas antes, não deixe de fazer os **exercícios propostos!**

## Materiais complementares

Vídeo: [Transferência de recursos – Tribunal de Contas da União](#), disponível no YouTube, acesso em 2/10/2021.

Jurisprudência: [Acórdão 1369/2008-TCU-Plenário](#).

Artigo: [Plataforma +Brasil lança novo painel de acesso às transferências de recursos da União](#), disponível na internet, acesso em 20/9/2021.

## Referências bibliográficas

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Transferências de recursos da União. Brasília, DF, 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Ministério de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Fazenda, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Portaria Interministerial n. 424, de 30 de dezembro de 2016. Normas de execução de transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Brasília, DF, 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento. 10ª ed. Brasília, DF, 2021.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (TCU). Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex). Convênios e outros repasses. 6ª ed. Brasília, DF, 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Instituto Serzedello Corrêa (ISC). Curso Prestação de contas de convênios: dever do gestor, direito da sociedade. Conteudista: Karine Lilian de Sousa Costa Machado. Brasília: TCU, 2009.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Curso Prestação de contas: fundamento da democracia e exercício de cidadania. Conteudista: Vilmar Agapito Teixeira. Brasília: TCU, 2012.