

Escola Nacional de Administração Pública  
Diretoria de Desenvolvimento Gerencial  
Coordenação-Geral de Educação a Distância

---

# **Gestão de Convênios para Convenientes**

Versão para impressão

## **MÓDULO 1 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS E CONCEITOS BÁSICOS**

Atualizado em: março/2013

Copyright 2006 – Enap e Uniserpro – Todos os direitos reservados

**SUMÁRIO**



## MENSAGEM ENAP

Caro(a) Participante,

Bem-vindo ao curso **Gestão de Convênios para Convenientes!**

O curso GESTÃO DE CONVÊNIOS PARA CONVENIENTES, na modalidade a distância, foi desenvolvido pela ENAP, tendo em vista as alterações ocorridas na sistemática de administração de convênios pelo governo federal, após a edição do Decreto nº 6.170/2007, da Portaria Interministerial nº 127/2008 e mais recentemente da Portaria Interministerial nº 507/2011.

O referido curso destina-se a servidores da administração pública, pertencentes aos níveis estadual, municipal e do Distrito Federal, responsáveis pela execução de convênios.

O esforço empreendido neste curso retrata o empenho da administração pública federal em intensificar a preparação dos gestores, num momento em que as ferramentas tecnológicas que dão suporte à nova sistemática de convênios e contratos de repasse estão em implementação, o que significa que o curso irá, gradualmente, incorporar as funcionalidades que forem colocadas à disposição dos usuários.

O desenvolvimento da gestão de convênios permitirá capacitar profissionais de órgãos e instituições executoras de convênios e contratos de repasses, sobre as diversas fases relacionadas à transferência voluntária de recursos pelo governo federal, para a execução das políticas públicas.

A Escola Nacional da Administração Pública (ENAP) reúne-se ao MP no desafio de disseminar conhecimentos acerca das alterações ocorridas na sistemática de administração de convênios, aumentando a capacidade do governo e assegurando aos cidadãos serviços de qualidade.

## MENSAGEM DA COORDENAÇÃO DO CURSO

Este curso é destinado a todos os servidores da administração pública, pertencentes aos níveis estadual, municipal e do Distrito Federal que desejam se capacitar e obter conhecimentos acerca da nova sistemática de administração de convênios do governo federal, para execução das políticas públicas, em suas localidades.

Durante a sua realização, serão discutidas informações úteis que o ajudarão a uma maior compreensão sobre o funcionamento do Sistema de Convênios.

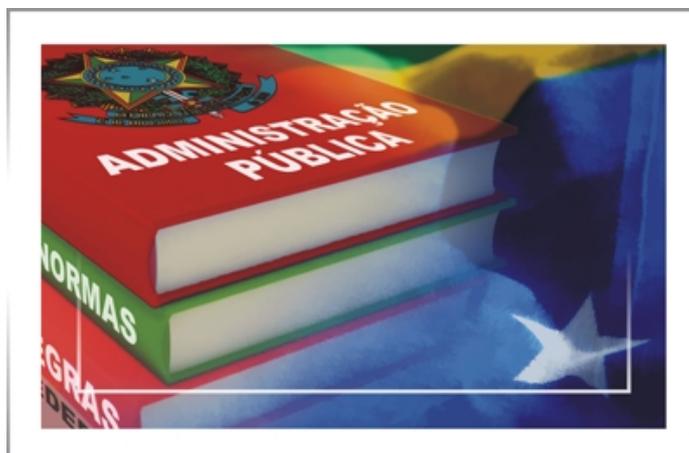
## **OBJETIVOS DO CURSO**

Ao final do curso espera-se que você seja capaz de:

- Executar apropriadamente o objeto de convênio, do credenciamento à prestação de contas, de acordo com as políticas públicas de interesse dos convenientes.

Antes de alcançar o objetivo geral, competências anteriores precisam ser atingidas, por isso, serão apresentadas as competências necessárias a cada módulo proposto.

Assim, será possível identificar o que você deverá ser capaz de fazer ao concluir cada etapa do curso.



## MÓDULO 1 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS E CONCEITOS BÁSICOS

---

### 1. Marcos da Administração Pública

#### 1.1. Princípios da Administração Pública

**Você sabe quais são os princípios da administração pública?**

A administração pública é regida por regras e princípios. As regras se apresentam por meio dos atos legais e normativos. Os princípios são valores que permeiam a administração pública e que, por vezes, estão explicitados em normas, como diversos princípios constitucionais e legais, outras vezes são depreendidos dessas próprias normas.



#### PRINCIPIOS BÁSICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os princípios básicos constitucionais que regem a administração pública federal encontram-se presentes no dia-a-dia da gestão pública e estão consubstanciados no art. 37 da [Constituição Federal de 1988](#).

Segundo Espíndola (2002)<sup>1</sup>, podemos dizer que as regras têm natureza concreta, enquanto os princípios têm natureza mais abstrata, sendo providos de um alto grau de generalidade, por

<sup>1</sup> ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Conceitos de Princípios Constitucionais. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 2ª. Ed., 2002.

isso, mais abertos a interpretações. Assim, torna-se possível aplicar o princípio ao caso concreto.



#### OS PRINCÍPIOS ORIENTANDO O DIREITO

Os princípios permeiam toda a Constituição Federal, podendo ser encontrados princípios que orientam o Direito Penal, o Direito Processual Penal, o Direito Administrativo, o Direito Tributário, o Direito Financeiro, entre outros. Como exemplo de princípios encontrados em atos legais, citem-se a Lei do Processo Administrativo ([Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999](#)) e a [Lei de Licitações e Contratos \(Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993\)](#).

Os princípios constitucionais da administração pública orientam todos os atos e fatos praticados pelos agentes públicos. São eles: **Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência**.

Com o objetivo de dar maior concretude a esses princípios, a [Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999](#), menciona alguns critérios importantes, contidos, em especial, no art. 2º, cujo conteúdo é apresentado em conjunto com esta explanação para permitir maior compreensão desses princípios.

#### **O que acontece ao agente público caso não cumpra os dispositivos legais?**

Todos os atos e fatos administrativos devem estar baseados em legislação. O agente público só tem permissão de fazer ou deixar de fazer conforme disposição legal. Isso quer dizer que todos os atos praticados pelos agentes públicos têm de estar previstos na legislação.

O não cumprimento dos dispositivos legais impõe ao agente público sanções administrativas, civis e penais, dependendo do ato praticado ou da omissão verificada, em especial, quando resultar em prejuízo aos cofres públicos ou a terceiros, conforme a Lei nº 8429/1992.

#### **Princípios da Administração Pública**

**I. LEGALIDADE** – Todos os atos e fatos administrativos<sup>2</sup> devem estar amparados na legislação. Ao agente público só é permitido fazer ou deixar de fazer conforme disposição legal. Isso quer dizer que todos os atos praticados por ele têm de estar previstos na legislação. Mais que isso, deixar de cumprir os dispositivos legais impõe ao agente público sanções

<sup>2</sup> Sobre este assunto, veja o que dispõe os incisos II (finalidade), III (objeto), VII (motivo), VIII e IX (forma), do parágrafo único do art. 2º. e art. 11 a 18 (competência), art. 22 a 25 (forma), art. 50 (motivo) da Lei nº. 9.784/1999.

administrativas, civis e penais, dependendo do ato praticado ou da omissão verificada, em especial quando resulte em prejuízo aos cofres públicos ou a terceiros.

Nesse sentido, a Lei nº 9.784/1999 estabelece, no inciso I do art. 2º, que, nos processos administrativos, deverá ser observada a “atuação conforme a lei e o direito”. Com relação à conduta dos servidores públicos, veja também o inciso III do art. 116 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

**II. IMPESSOALIDADE** – Todos os atos e fatos administrativos não podem estar vinculados a interesses de caráter pessoal ou dirigidos de uma forma pessoal.

Importante ressaltar o que dispõe o § 1º do art. 37 da CF/88:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Com relação ao uso dos recursos federais repassados a entes e entidades por meio de transferências voluntárias, pactuadas por meio de convênios, há que se observar, em especial, o uso desses recursos, com o objetivo de evitar que sejam utilizados em atos, serviços ou campanhas feitas para promoção pessoal, o que constitui ato de improbidade administrativa, conforme o que determina o inciso I do art. 11 da Lei nº. 8.429, de 2 de junho de 1992.

Se a finalidade da administração pública é prestar serviços públicos, estes têm de ser colocados à disposição de toda a coletividade e não a um indivíduo em particular. Acrescenta-se a isso que há dispositivo legal expresso<sup>3</sup> que veda a promoção pessoal de agentes ou autoridades.

**III. MORALIDADE** – Os agentes públicos devem não apenas decidir entre o legal e o ilegal, mas também distinguir entre o bem e o mal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, atuar segundo padrões de honestidade, decoro e boa-fé, observando o elemento ético de sua conduta<sup>4</sup>.

**IV. PUBLICIDADE** – Todos os procedimentos administrativos devem ser amplamente divulgados, de forma a torná-los transparentes<sup>5</sup> e, ao mesmo tempo, dar conhecimento à sociedade.

<sup>3</sup> Inciso III do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Veja também os incisos VIII, IX, XI, XIII, XVI do art. 117 da Lei nº 8.112/90.

<sup>4</sup> Inciso IV do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784. Veja também os incisos I, II, V, VII e IX, do art. 116 e incisos I, V, VIII, IX, XII, XV e XVIII do art. 117 da Lei no. 8.112/90.

<sup>5</sup> O inciso VI do parágrafo único da Lei nº 9.784/1999 impõe que, nos processos administrativos, seja observada a “divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição”.

**V. EFICIÊNCIA** – O uso dos recursos públicos impõe que o problema enfrentado seja resolvido e que o resultado esperado pela sociedade seja completamente atingido com eficiência. O princípio da eficiência exige que o resultado, ou objetivo cumprido, deve ser perseguido prioritariamente e que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional.

Além da eficiência, destaca-se que a Constituição Federal, nos arts. 70 e 74 consagrou, ainda, os princípios da eficácia, da efetividade e da economicidade da gestão pública. Esses princípios constituem relevantes instrumentos para definição de indicadores de gestão, fonte de informação gerencial e de controle, que merecem ser destacados, cuja distinção foi apresentada na obra **Contabilidade Pública no Governo Federal**, de Domingos Poubel de Castro e Leice Maria Garcia, da qual foram extraídos os seguintes conceitos:

- **Eficiência:** demonstra a forma como a unidade está utilizando os recursos disponíveis para realizar um conjunto de ações/operações que visam a atingir um propósito de trabalho previamente programado. Assim, o conceito de eficiência sempre vai estar associado ao uso dos recursos disponíveis em relação aos produtos e serviços finais elaborados. Eficiência é o rendimento efetivo sem gasto desnecessário;

- **Eficácia:** permite dimensionar o grau de alcance e de atingimento de metas ou resultados que se esperam com determinado projeto, atividade ou programa a ser executado;

- **Efetividade:** mede o impacto de uma programação em termos de solução de problemas. Complementando a eficácia que está ligada à meta, a efetividade está ligada à solução do problema que gerou o objetivo;

- **Economicidade:** mostra a atenção da gestão com o bom uso (qualitativo) dos recursos financeiros, por definição, escassos, desde a adequação da proposta orçamentária das metas (vinculação à realidade) a serem atingidas, passando pela coerência com os preços de mercado, o desenvolvimento de fontes alternativas de receita e a obtenção dos menores custos por produto (*output*) gerado (captação de recursos).

## 1.2. Princípios Fundamentais da Administração Pública Brasileira

### A partir do Decreto-Lei nº 200/1967

Para Martins (2006)<sup>6</sup>, "há que se registrar a existência, no ordenamento jurídico brasileiro, nos períodos de 1937-1946 e 1964-1969, do instituto denominado 'decreto-lei', atribuído ao

<sup>6</sup> MARTINS, Raily Azevêdo Costa. A (RE) Introdução do Decreto Autônomo no Ordenamento Jurídico Brasileiro - Análise de Caso Concreto: O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Trabalho final apresentado no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu, mimeo, Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP, Brasília, 2006.

presidente da República, dando-lhe poderes para legislar, podendo [...] ab-rogar ou derrogar alguma lei, porém não poderia fazê-lo em texto que tivesse o título de decreto ou de regulamento. O decreto-lei não se confunde com o decreto: enquanto este tem a finalidade de regulamentar uma lei, aquele tem o condão de substituir uma lei; é ato com força de lei". Atualmente a Medida Provisória (conforme explicitado na Constituição de 1988) é a sucessora do decreto-lei, com o mesmo condão e a mesma força legal.

Você verá agora os princípios fundamentais da administração pública brasileira, estabelecidos pelo [Decreto-Lei nº 200/1967](#).

São eles: **Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência e Controle.**

## **DO PLANEJAMENTO - ART. 7º - DECRETO-LEI Nº 200/1967**

O governo obedecerá ao planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se por meio de planos e programas gerais, setoriais e regionais. Esses planos são elaborados por meio dos órgãos de planejamento sob a orientação e a coordenação superior do presidente da República, cabendo a cada ministro de Estado orientar e dirigir a elaboração do programa setorial e regional correspondente a seu ministério.



### O PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DO PLANEJAMENTO

O princípio fundamental do Planejamento foi alçado à esfera constitucional, conforme o contido no art. 174 da [CF/1988](#), do seguinte teor:

*Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.*

*§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.*

## **DA COORDENAÇÃO - ART. 8º - DECRETO-LEI Nº 200/1967**

As atividades da administração federal e, especialmente, a execução dos planos e programas de governo, serão objeto de permanente coordenação. A coordenação será exercida em todos os níveis da administração.

## **DA DESCENTRALIZAÇÃO - ART. 10 - DECRETO-LEI Nº 200/1967**

A execução das atividades da administração federal deverá ser amplamente descentralizada e posta em prática em três planos principais, sendo um deles da administração federal para a das unidades federadas quando estiverem devidamente aparelhadas e **mediante convênio**.

Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.

Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão o controle e a fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios.

### **DA DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA - ART. 11 - DECRETO-LEI Nº 200 /1967**

A delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-se na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

O ato de delegação indicará com precisão a autoridade [delegante](#), a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação.

Atualmente, as normas sobre delegação de competência foram objeto da [Lei nº 9.784/1999](#), que proíbe que sejam objeto de delegação os atos relativos: à edição de atos de caráter normativo; à decisão de recursos administrativos; às matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.



#### **BASE LEGAL DA DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA**

As normas de delegação de competência são tratadas nos artigos 11 a 17 da [Lei nº 9.784/1999](#).

### **DO CONTROLE - ART. 12 - DECRETO-LEI Nº 200/1967**

Segundo Meirelles (2002)<sup>7</sup>, controle, "em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro". Assim, há, no contexto das competências de um Poder, aquelas que explicitam atividades de controle sobre o outro Poder, tal como a competência do Congresso

<sup>7</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 27ª Ed., São Paulo. Ed. Malheiros, 2002.

Nacional, explicitada no inciso V do art. 49 da Constituição Federal, de "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa".

E mais: "o controle é exercitável em todos e por todos os Poderes do Estado, estendendo-se a toda a administração e abrangendo todas as suas atividades e agentes". Dessa forma, o órgão da administração direta exerce o controle sobre os órgãos da sua estrutura, por subordinação hierárquica, e sobre as entidades da administração indireta a ele vinculadas, por vinculação administrativa.

O [Decreto-Lei nº 200/1967](#) explicitou os níveis de controle a serem cumpridos no exercício da função pública.

Não obstante esse assunto ser objeto de dispositivos constitucionais e legais mais recentes, a matéria, da forma exposta no referido Decreto-Lei continua atual, como se pode verificar em Garcia e Poubel<sup>8</sup>:

O controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado: esse dispositivo trata precisamente dos controles internos administrativos ou controle no seu estado primário, onde ocorre a ação. É de responsabilidade de cada agente público.

O controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares: são os controles de responsabilidade dos órgãos sistêmicos, tendo o Decreto-Lei nº 200/67, tratado, por exemplo, no § 3º. do art. 23, do "sistema de administração financeira, contabilidade e auditoria".

O controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios de cada poder.



#### BASE LEGAL DO CONTROLE EXTERNO E INTERNO

A [Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992](#) regulamenta o controle externo, no que diz respeito ao Tribunal de Contas da União. Por sua vez, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal é objeto da [Lei nº 10.180, de 5 de fevereiro de 2001](#).

De acordo com o artigo 6º do [Decreto-Lei nº 200/1967](#), as atividades da administração federal obedecerão aos princípios fundamentais expressos para a administração pública. Garcia e

<sup>8</sup> POUBEL DE CASTRO, Domingos; GARCIA, Leice Maria. Contabilidade pública no governo federal. São Paulo: Atlas, 2004.

Poubel (2004)<sup>9</sup>, realizaram uma nova leitura desses princípios contidos no Decreto-Lei nº 200/67:

**Planejamento**

Estudo e o estabelecimento das diretrizes e metas que deverão orientar a ação governamental.

**Coordenação**

Harmonização das atividades administrativas, submetendo-as ao que foi planejado, com vistas a evitar a duplicidade de atuação, a dispersão de recursos e a divergência de soluções.

**Descentralização**

Descongestionamento da administração através da desconcentração, delegação de execução do serviço público e execução indireta das obras e serviços.

**Delegação de competência**

Transferência de atribuições decisórias a subordinados, visando a assegurar maior rapidez e objetividade às decisões.

**Controle**

Verificação do cumprimento das finalidades, qualidade e rendimento na execução das atribuições e da observância das normas pertinentes.

### 1.3. Improbidade Administrativa

A [Lei nº 8.429/92](#) menciona que ferir os princípios da administração pública pode levar o indivíduo a responder administrativa, civil e criminalmente, conforme o caso, podendo ser processado por improbidade administrativa.

**CONCEITO LEGAL DE IMPROBIDADE**

Conforme o art. 11 da [Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#): "Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições".

## 2. Orçamento Público

### Afinal, o que é Orçamento Público?

Conforme Moura (2005)<sup>10</sup>, o orçamento público brasileiro pode ser conceituado como um instrumento de gestão governamental contínuo, dinâmico e flexível, que traduz, em termos

<sup>9</sup> POUBEL DE CASTRO, Domingos; GARCIA, Leice Maria. Contabilidade pública no governo federal. São Paulo: Atlas, 2004.

físicos e financeiros, para determinado período, os programas de trabalho do governo, cujo ritmo de execução deve ser ajustado ao fluxo de recursos previstos, de modo a assegurar sua contínua liberação.

O orçamento público é elaborado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo, e consiste na previsão de arrecadação de receitas e na fixação (autorização) de despesas, destinadas ao funcionamento dos serviços públicos, à adoção da política econômica e a outras atividades desempenhadas pelo Estado, para um certo período de tempo e de forma detalhada.

Sob o aspecto jurídico, é uma lei em sentido formal. Entretanto, o orçamento tem outras nuances não jurídicas, no que diz respeito ao impacto social imediato, além de implicações econômicas e políticas, por exemplo.

## 2.1. Instrumentos Alocativos: PPA, LDO E LOA

A [Constituição Federal de 1988](#) trouxe inovações significativas na sistemática de elaboração e de apreciação dos instrumentos que compõem o chamado modelo orçamentário. O principal arcabouço legal do processo de planejamento e de orçamento está inscrito nos arts. 165 a 169 da [CF/1988](#). Esse processo centraliza-se em três documentos formais, devidamente hierarquizados:

- [Lei do Plano Plurianual - PPA](#)
- [Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO](#)
- [Lei Orçamentária Anual - LOA](#)

Houve uma atenção especial dos constituintes em implementar e valorizar os processos de planejamento, ao determinar que **"Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional"** (art. 165, § 4º da [CF/1988](#)). Ainda, pelo parágrafo 1º do art. 167, está expresso que **"Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade"**.

Os instrumentos alocativos ([PPA](#), [LDO](#) e [LOA](#)) são projetos de iniciativa do Poder Executivo e têm as seguintes características:

<sup>10</sup> MOURA, Renilda e outros. Execução Orçamentária e Financeira - Curso de Formação AFC/CGU: ESAF, Brasília, 2005.

**Lei do Plano Plurianual - PPA** - É editada a cada quatro anos com vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, conforme determina o art. 35, § 2º, inciso I do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Tem por objetivo estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Apresenta, além do valor das despesas de capital (construção de escolas, hospitais, estradas etc.), as metas físicas por tipo de programa e ação, lista as despesas de duração continuada e condiciona toda a programação do orçamento ao planejamento de longo prazo.

O projeto deve ser encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial e deve ser devolvido para sanção até 22 de dezembro.

**O atual PPA (2012-2015) está insculpido na Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012**, estruturado em Programas Temáticos e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, definidos no seu art. 5º, se mostra como um “instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável”.

Conforme se depreende de seu art. 4º, o PPA 2012-2015 terá como diretrizes:

- I - a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero;
- II - a ampliação da participação social;
- III - a promoção da sustentabilidade ambiental;
- IV - a valorização da diversidade cultural e da identidade nacional;
- V - a excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade;
- VI - a garantia da soberania nacional;
- VII - o aumento da eficiência dos gastos públicos;
- VIII - o crescimento econômico sustentável; e
- IX - o estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia.

**Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO** - É expedida anualmente, com validade apenas para um exercício.

De acordo com o parágrafo 2º do art. 165 da CF, a LDO:

- Compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.
- Orientará a elaboração da lei orçamentária anual.
- Disporá sobre as alterações na legislação tributária.

- Estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Estabelece, assim, de forma antecipada, as diretrizes, as prioridades de gastos, e as normas e parâmetros que devem orientar a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício seguinte.

Autoriza a concessão de vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções, a alteração de estrutura de carreiras, a admissão ou contratação de pessoal pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, exceto as empresas estatais (art.169, §1º, inciso II da CF).

Teve sua importância aumentada com a Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar n.º. 101), que determinou a inclusão dos Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, e normas a respeito do equilíbrio entre receitas e despesas, da limitação de empenho, da reserva de contingência, entre outras.

O projeto deve ser encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional até 15 de abril de cada ano, devendo ser devolvido para sanção até 17 de julho.

A Lei de Diretrizes Orçamentária vigente (LDO 2013) está consubstanciada na Lei 12.708, de 17 de agosto de 2012, sendo de suma importância no estudo dos convênios e similares, pois dispõe de seções específicas para tratar das transferências ao setor privado e das transferências voluntárias para estados e municípios, entre os artigos 51 e 65 do seu texto, dentre outras diversas disposições importantes no seu texto. Certamente será fonte do desenvolver de nosso curso.

**Lei Orçamentária Anual - LOA** - É editada para cada exercício financeiro.

Conforme o art. 165, § 5º, da Constituição, compreenderá três partes:

- Orçamento Fiscal - referente aos Poderes da União, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público.
- Orçamento da Seguridade Social - abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculada, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo poder público, destinado a segurar os direitos relativos à:
  - Saúde.
  - Previdência.
  - Assistência Social.

- Orçamento de Investimento das Estatais - abrange os investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

O projeto de lei orçamentária deve ser enviado ao Congresso Nacional até 31 de agosto de cada ano e devolvido para sanção até 22 de dezembro.

A Lei Orçamentária da União para 2013 (até o encerramento da edição desse trabalho – março/2013) ainda não foi sancionada pela presidenta da República, mas tomando por base a LOA/2012 (Lei nº 12.595, de 19 de janeiro de 2012) foi fixada uma despesa para o exercício na ordem de R\$ 2,1 trilhões (incluindo refinanciamento da dívida pública estimado em R\$ 655 bilhões).

Na LOA é que são consignados os programas de trabalho passíveis de celebração de convênios e similares na esfera federal.



#### PRINCIPIOS BÁSICOS CONSTITUCIONAIS NA LDO/2013

A LDO determina que a Lei Orçamentária Anual obedecerá aos princípios básicos constitucionais, assim disposto em seu art. 118: *“Art. 118. A execução da Lei Orçamentária de 2013 e dos créditos adicionais obedecerá aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na administração pública federal”*

#### Qual a relação desses instrumentos?

Na análise conjunta desses três instrumentos, observa-se que a concepção do processo de planejamento e orçamento confere ao [PPA](#), à [LDO](#) e à [LOA](#) uma atuação integrada, que pode ser assim resumida: o PPA estabelece o planejamento de médio e longo prazo, por meio dos programas temáticos e de gestão do governo, enquanto a LOA fixa o planejamento de curto prazo, ou seja, materializa os programas previstos no PPA, por meio de projetos e atividades (ações) para um determinado exercício financeiro. A LDO, por sua vez, define as prioridades e metas da administração de forma a orientar a elaboração da LOA (tudo em conformidade com o PPA).



#### PRIORIDADES NO PPA 2012-2015

O art. 19 da [Lei nº 12.593 \(PPA 2012-2015\)](#) definiu prioridades iniciais para administração pública na vigência do Plano:

“Art. 19. São prioridades da administração pública federal o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o Plano Brasil sem Miséria - PBSM e as definidas nas leis de diretrizes orçamentárias” .

## O PPA e seu processo de revisão

O [PPA](#) vem passando por revisões anuais, desde 2004. Essa revisão considera os gastos realizados no período anterior, orçamento do exercício em execução e a previsão de gastos incluída na proposta de orçamento do ano subsequente, e serve de base para o orçamento do ano seguinte.

A revisão do [PPA](#) está atualmente disciplinada na [Lei nº 12.593 \(PPA 2012-2015\)](#). Pelo art. 21 da referida Lei:

Considera-se revisão do PPA 2012-2015 a inclusão, a exclusão ou alteração de Programas.

Essa revisão (regra geral) deve ser proposta pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei, salvo as exceções previstas nos parágrafos que compõem o art. 21 supracitado.

Cabe ao Poder Executivo avaliar a oportunidade de propor alteração, exclusão ou inclusão de programas no PPA e fazê-lo, quando couber, por meio de projeto de lei de revisão anual, a ser encaminhado ao Congresso Nacional, ou por meio de projeto de lei específico, sempre que necessário.

À [LDO](#), por sua vez, cabe o papel de estabelecer a ligação entre esses dois instrumentos, destacando do [PPA](#) os investimentos e gastos prioritários que deverão compor a [LOA](#) e definindo as regras e normas que orientarão a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício seguinte.

Com a introdução da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, novas responsabilidades foram introduzidas para o administrador público com relação aos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, como: obedecer a limites de gastos com pessoal e de endividamento, proibição de criar despesas de duração continuada sem uma fonte segura de receita etc. A Lei introduziu a restrição orçamentária na legislação brasileira e criou a disciplina fiscal para os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.



## MONITORAMENTO DO PPA

O PLANO PLURIANUAL deverá ser monitorado e objeto de avaliação e revisão. Nesse sentido, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão editou a Portaria/MP nº 16, de 31 de janeiro de 2013 (DOU de 01.02.2013, S. 1, p. 89), em observância aos princípios e diretrizes contidos na Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, regulamentada pelo Decreto nº 7.866, de 20 de dezembro de 2012. Pelo art. 2º do normativo, o monitoramento do PPA 2012-2015 incidirá sobre: a) os Indicadores, Objetivos, Metas e Iniciativas dos Programas Temáticos; b) a dimensão estratégica do Plano; c) as prioridades da administração pública federal e as especificidades das políticas públicas setoriais.

### **O que é programa, projeto, atividade, evento de duração certa?**

**Programa** - É o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual. Articula um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual, visando à solução de um problema ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade.

Toda ação finalística do governo federal deverá ser estruturada em programas temáticos, orientados para consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período. No PPA, a ação finalística é a que proporciona bem ou serviço para atendimento direto às demandas da sociedade.

Os programas de ações não-finalísticas são programas constituídos, predominantemente, de ações continuadas, devendo conter metas de qualidade e produtividade a serem atingidas em prazo definido.

**Projeto** - É um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo. Exemplo: construção de escolas, construção de hospitais, delegacias, postos de saúde, construção de pontes, estradas vicinais etc.

**Atividade** - É um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das

quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo. Exemplo: manutenção da escola, da ponte, do hospital etc.

**Evento de duração certa** - É uma ação de governo que tenha sua duração em um período de tempo determinado e resulte em um evento concreto (seminário, simpósio, encontro de líderes etc).

**Operações especiais** - São despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta, sob a forma de bens ou serviços, como, por exemplo, as Transferências Constitucionais.

Na gestão de recursos públicos federais, os órgãos e unidades são impactados por contingenciamentos - de créditos orçamentários ou de recursos financeiros. Inobstante o orçamento ter sido aprovado, os órgãos executores desse orçamento dependem da liberação de limites orçamentários, o que ocorre em meio às circunstâncias econômicas do País. Depois de liberados os créditos, os órgãos dependem ainda da programação financeira do governo federal, que pode, a seu critério, e consideradas as condições econômico-fiscais, estabelecer limites financeiros para gastos inferiores aos valores aprovados pelo Congresso Nacional: são os denominados Decretos de Contingenciamento.



#### CONCEITO BÁSICOS NO PPA 2012-2015:

*Art. 5º. O PPA 2012-2015 reflete as políticas públicas e organiza a atuação governamental por meio de Programas Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, assim definidos:*

*I - Programa Temático: que expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade; e*

*II - Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: que expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.*

*Parágrafo único. Não integram o PPA 2012-2015 os programas destinados exclusivamente a operações especiais.*

*Art. 6º O Programa Temático é composto por Objetivos, Indicadores, Valor Global e Valor de Referência.*

*§ 1º O Objetivo expressa o que deve ser feito, reflete as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas e tem como atributos:*

*I - Órgão Responsável: órgão cujas atribuições mais contribuem para a implementação do Objetivo;*

*II - Meta: medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa; e*

*III - Iniciativa: atributo que declara as entregas de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações governamentais, decorrentes ou não do orçamento.*

§ 2º O Indicador é uma referência que permite identificar e aferir, periodicamente, aspectos relacionados a um Programa, auxiliando o seu monitoramento e avaliação.

§ 3º O Valor Global é uma estimativa dos recursos orçamentários, necessários à consecução dos Objetivos, segregadas as esferas Fiscal e da Seguridade da esfera de Investimento das Empresas Estatais, com as respectivas categorias econômicas, e dos recursos de outras fontes.

§ 4º O Valor de Referência é um parâmetro financeiro, estabelecido por Programa Temático, especificado pelas esferas Fiscal e da Seguridade e pela esfera de Investimento das Empresas Estatais, que permitirá identificar, no PPA 2012-2015, empreendimento, quando seu custo total superar aquele valor.

Art. 7º. Integram o PPA 2012-2015 os seguintes anexos:

I - Anexo I - Programas Temáticos;

II - Anexo II - Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado; e

III - Anexo III - Empreendimentos Individualizados como Iniciativas.



## AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

As ações são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, doações etc, e os financiamentos.

As ações, conforme suas características, podem ser classificadas como atividades, projetos ou operações especiais.

## 3. Introdução aos tipos de transferências voluntárias

### 3.1. Conceitos Básicos

O § 1º do art. 1º do Decreto nº 6.170/2007 disciplina uma série de conceitos sobre nosso tema de estudo. A Portaria Interministerial nº 507/2011, em seu § 2º do art. 1º, amplia os conceitos com mais riqueza de detalhes. Seguem abaixo os principais conceitos que envolvem nosso tema em conformidade com a Portaria Interministerial citada acima:

I - Concedente	órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta,
----------------	---

	responsável pela transferência dos recursos financeiros e pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio
II - 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; também entendido como contratado no âmbito do Contrato de Repasse
III – Contratante	órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta da União que pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento, por intermédio de instituição financeira federal (mandatária) mediante a celebração de contrato de repasse.
IV – Contrato de Repasse	instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros processa-se por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatária da União
V – Contrato de Prestação de Serviços - CPS	instrumento jurídico que regula a prestação de serviços realizados pela mandatária da União a favor do concedente, que deve conter as atribuições delegadas, as limitações do mandato e a forma de remuneração pelos serviços
VI – Convênio	acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação
VII – Consórcio Público	pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005
VIII - contrato administrativo de execução ou fornecimento - CTEF	instrumento jurídico que disciplina a execução de obra, fornecimento de bem ou serviço, regulado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e demais normas pertinentes à matéria, tendo como contratante o ente que figura como conveniente
IX – Órgãos de controle	instituições vinculadas aos Poderes Executivo e Legislativo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que possuem designação constitucional para orientar, auditar, fiscalizar e acompanhar a execução dos programas, projetos e atividades de governo nos aspectos de legalidade, economicidade e eficiência
X - obras e serviços de interesse local	objeto cuja execução é atribuída ao conveniente mediante disponibilização orçamentária e financeira do concedente para estruturação de serviços públicos de interesse local, a exemplo dos

	de transporte coletivo, saneamento básico, bem como obras de habitação de interesse social e de infraestrutura
XI – mandatária da União	instituições e agências financeiras controladas pela União que celebram e operacionalizam, em nome da União, os instrumentos jurídicos de transferência de recursos aos convenientes
XII – executor/fornecedor	persona física ou jurídica de direito público ou privado, responsável pela execução de obra ou fornecimento de bem ou serviço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, e demais normas pertinentes à matéria, a partir de contrato de execução ou fornecimento firmado com órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos
XIII – beneficiários finais	população diretamente favorecida pelos investimentos
XIV - Dirigente	aquele que possua vínculo com entidade privada sem fins lucrativos e detenha qualquer nível de poder decisório, assim entendidos os conselheiros, presidentes, diretores, superintendentes, gerentes, entre outros
XV - Empresa estatal dependente	empresa controlada que recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária
XVI – Etapa ou fase	divisão existente na execução de uma meta
XVII – Interviente	órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta de qualquer esfera de governo, ou entidade privada que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio
XVIII – meta	parcela quantificável do objeto descrita no plano de trabalho
XIX – objeto	o produto do convênio ou contrato de repasse ou termo de cooperação, observados o programa de trabalho e as suas finalidades
XX - Padronização	estabelecimento de critérios a serem seguidos nos convênios ou contratos de repasse com o mesmo objeto, definidos pelo concedente ou contratante, especialmente quanto às características do objeto e ao seu custo
XXI - Projeto básico	conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra ou serviço de engenharia e a definição dos métodos e do prazo de execução
XXII - Proponente	órgão ou entidade pública ou privada, sem fins lucrativos, credenciada, que manifeste, por meio de proposta de trabalho, interesse em firmar instrumento regulado por esta Portaria

XXIII - Termo Aditivo	instrumento que tenha por objetivo a modificação do convênio já celebrado, vedada a alteração do objeto aprovado
XXIV – Termo de Cooperação	instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão ou entidade da administração pública federal para outro órgão federal da mesma natureza ou autarquia, fundação pública ou empresa estatal dependente
XXV – Termo de Parceria	instrumento jurídico previsto na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, para transferência de recursos para organizações sociais de interesse público
XXVI - Termo de Referência	documento apresentado quando o objeto do convênio contrato de repasse ou termo de cooperação envolver aquisição de bens ou prestação de serviços, que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado da região onde será executado o objeto, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto

## 3.2. Transferências Voluntárias: Espécies e Diferenças

### O que são Transferências Voluntárias?

As transferências voluntárias, consideradas no âmbito da gestão orçamentária e financeira dos recursos da União, têm seu conceito definido na Lei de Responsabilidade Fiscal - [LRF](#), como a **entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.**



#### AS TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO NA LDO

A mesma LRF estabelece, na alínea "f" do inciso I do caput do art. 4º, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias disporá também sobre as "demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas".



#### AS TRANSFERÊNCIAS OBRIGATÓRIAS

As transferências constitucionais obrigatórias para estados, DF e municípios também se destacam como importante fonte de receita a esses entes federativos. Mais informações sobre tais transferências, a

exemplo dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, podem ser obtidas nas cartilhas específicas da Secretaria do Tesouro Nacional em [https://www.tesouro.fazenda.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=157&Itemid=634](https://www.tesouro.fazenda.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=157&Itemid=634)

Onde se encontram as orientações primordiais para obtenção de recursos das Transferências Voluntárias?

É a partir da [LDO](#) que serão encontradas as orientações primordiais para a obtenção e gestão dos recursos oriundos das transferências voluntárias.

A mesma LDO possibilita que as transferências voluntárias sejam feitas aos entes federativos, estados, municípios e ao Distrito Federal, e às entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, para a realização de ações cuja competência seja da União ou tenha sido delegada a esses entes da Federação, com ônus para União, mediante:

- Contratos de Repasses
- Termo de Parceria
- Convênios

A LDO estabelece, ainda, que, para fins da realização de transferências voluntárias, o Poder Executivo deverá consolidar as normas relativas à celebração de convênios e instrumentos congêneres, bem como às correspondentes prestações de contas, mantendo-as atualizadas e divulgando-as por meio da *internet*.

Nesse contexto, destacamos a recente legislação concernente aos convênios e instrumentos similares, como o [Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007](#) e a recente Portaria Interministerial nº 507/2011 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda e da Controladoria Geral da União, constituindo-se como os normativos básicos para o estudo dos Convênios Federais e dos Contratos de Repasse. Logo em seu artigo inicial, o referido Decreto tenta consolidar em nomenclatura própria e única as descentralizações de recursos da União:

Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco que envolvam a transferência de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.  
(Redação dada pelo [Decreto nº 6.428, de 2008](#))



**BASE NORMATIVA DOS CONVÊNIOS**

- 1) O [Decreto nº 6.170/2007](#) foi alterado pelo [Decreto nº 6.329, de 23 de dezembro de 2007](#); [Decreto nº 6.428, de 14 de abril de 2008](#); [Decreto nº 6.497, de 30 de junho de 2008](#); [Decreto nº 6.619, de 29 de outubro de 2008](#); Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011; Decreto nº 7.594, de 31 de outubro de 2011; e pelo Decreto nº 7.641, de 12 de dezembro de 2011.
- 2) O Governo Federal recentemente revogou a Portaria Interministerial nº 127/2008 que disciplinava esse tema, sendo que a partir de 01/01/2012 vigora a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507, de 24 de novembro de 2011.

**Que inovações trouxe o Decreto nº 6.170/2007?**

- A obrigatoriedade do uso do [SICONV](#) como instrumento de celebração, liberação dos recursos, acompanhamento da execução e da prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria (como você verá no tópico 5 deste módulo).
- A disponibilização, no SICONV, das informações sobre os programas e as ações do governo federal sobre os quais os entes públicos e as entidades privadas sem fins lucrativos poderão manifestar interesse em celebrar instrumentos com a União (no tópico 6 deste módulo).
- Os requisitos para entes públicos e entidades privadas sem fins lucrativos pactuarem com o governo federal (conforme veremos no Módulo 2).

**3.3. Contratos de Repasse**

O contrato de repasse é um instrumento utilizado para descentralização de recursos financeiros destinados à execução de programas governamentais da União para estados, municípios e Distrito Federal, por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais federais. Esse tipo de transferência está disciplinado pelo Decreto nº 1.819, de 16 de fevereiro de 1996, que menciona:

As transferências de recursos da União, consignadas na lei orçamentária anual ou referentes a créditos adicionais para estados, Distrito Federal ou municípios, a qualquer título, inclusive sob a forma de subvenções, auxílios ou contribuições, serão realizadas mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, observadas as disposições legais pertinentes.

Essas transferências poderão ser feitas por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais federais, que atuarão como mandatárias da União.

O ministério competente para a execução do programa ou projeto deverá firmar, com a instituição ou agência financeira escolhida, o respectivo instrumento de cooperação, em que serão fixados, entre outros, os limites de poderes outorgados.

Para compreender o contrato de repasse, torna-se fundamental observar que há duas relações contratuais. A primeira acontece entre o órgão federal e a instituição financeira escolhida, com a finalidade de que esta execute o programa, projeto, atividade ou evento, de competência do respectivo órgão federal, concernentes às políticas públicas sob sua responsabilidade.

A segunda relação dá-se entre essa instituição financeira e o ente ou entidade executora do projeto, atividade ou evento, por meio do contrato de repasse. **Exemplo:** Repasses efetuados pelo **Ministério das Cidades** por intermédio da **Caixa Econômica Federal**, para execução do **Programa Construção de Casas Populares**.

### Como será feita a execução de programa de trabalho?

A execução de programa de trabalho que objetiva a realização de obra será feita por meio de contrato de repasse, salvo quando o concedente dispuser de estrutura para acompanhar a execução do convênio.

Caso a instituição ou agente financeiro público federal não detenha capacidade técnica necessária ao regular acompanhamento da aplicação dos recursos transferidos, considerará, no contrato de repasse, na qualidade de interveniente, outra instituição pública ou privada a quem caberá o mencionado acompanhamento.

Assim, tornou-se obrigatória a execução de programa de governo por meio de contrato de repasse, quando envolver a realização de obra e o concedente não dispuser de estrutura para acompanhar a execução do convênio, ainda que a respectiva instituição financeira não detenha capacidade técnica para efetuar o acompanhamento, situação em que poderá contar com outra instituição pública ou privada para fazer o acompanhamento.

Essa exigência está disciplinada no art. 8º do Decreto nº 6.170/2007.



#### PREFERÊNCIA PELO CONTRATO DE REPASSE

Convém destacar que o Contrato de Repasse deve ser usado com preferência, consoante as disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013: *“Art. 63. As transferências financeiras para órgãos públicos e entidades públicas e privadas serão feitas preferencialmente por intermédio*

*de instituições e agências financeiras oficiais, que, na impossibilidade de atuação do órgão concedente, poderão atuar como mandatárias da União para execução e supervisão...”*

### 3.4. Termos de Parceria

#### O que é termo de parceria?

É um instrumento jurídico para a realização de parcerias unicamente entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - [OSCIPI](#), para o fomento e execução de projetos.

O Termo de Parceria consolida um acordo de cooperação entre os partícipes e constitui uma alternativa ao convênio para a realização de projetos entre as OSCIP e órgãos das três esferas de governo. Os procedimentos utilizados para a celebração do termo de parceria são mais simples do que aqueles utilizados para se firmar um convênio.

O Termo de Parceria, instituído pela [Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999](#), é destinado à formação de vínculo entre o governo e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, para fomento e a execução de atividades consideradas de interesse público.

Essa lei foi complementada e regulamentada pelos seguintes dispositivos legais: [Decreto nº 3.100, de 30](#) de junho de 1999, e [Portaria-MJ nº 361, de 27](#) de julho de 1999.

Esse novo arcabouço legal foi resultado do trabalho de um grupo de organizações da sociedade civil, em parceria com o governo federal e o Congresso Nacional, articulado pelo Conselho da Comunidade Solidária.



O que se buscou com a edição da Lei nº 9.790/99:

- Mais agilidade - processo de qualificação menos oneroso.
- Abrangência institucional - reconhecimento de organizações cujas áreas de atuação social não eram contempladas legalmente.
- O acesso a recursos públicos tornou-se menos burocrático e com maior controle público e social.
- Mecanismos de planejamento, avaliação e controle dos projetos que envolvem recursos públicos (gestão estratégica).

- Reduzir os custos operacionais.
- Agilizar os procedimentos para o reconhecimento institucional.
- Diferenciar, no terceiro setor, as organizações que efetivamente têm finalidade pública, cuja atuação se dá no espaço público não estatal.

### **Meios para se firmar parcerias**

O órgão estatal tem que manifestar interesse em promover a parceria com a [OSCIP](#) e indicar as áreas nas quais deseja firmar parcerias e os requisitos técnicos e operacionais para sua realização. A parceria pode ser firmada por meio de concurso de projeto, que é uma forma mais democrática, transparente e eficiente de escolha da entidade executora do projeto.

A OSCIP também pode propor a parceria, apresentando seu projeto ao órgão estatal.

A decisão final sobre a efetivação da parceria será sempre da administração, que atestará com antecedência a regularidade do funcionamento da OSCIP.

### **Quem pode ou não firmar parcerias**

Nem todas as organizações podem firmar termos de parceria para prestação de serviços para a União. Para isto é preciso que elas comprovem sua certificação enquanto OSCIP e dedicação comprovada às atividades previstas na Lei nº 9.790/99.

**QUEM PODE** - Conforme art. 3º da Lei nº 9.790/99, podem firmar parcerias as organizações que atestarem dedicação às atividades sociais previstas, mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou, ainda, pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

Dedicação às atividades sociais previstas

Conforme art. 3º da Lei nº 9.790/99, podem firmar parcerias organizações que se dedicam a:

- I - Promoção da assistência social.
- II - Promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico.
- III - Promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei.
- IV - Promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei.
- V - Promoção da segurança alimentar e nutricional.
- VI - Defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável.
- VII - Promoção do voluntariado.
- VIII - Promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza.

- IX - Experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito.
- X - Promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse complementar.
- XI - Promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais.
- XII - Estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

**QUEM NÃO PODE** - Não podem firmar parcerias organizações que não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º da Lei nº 9.790/99. Não se qualificam como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público:

- I - As sociedades comerciais.
- II - Os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional.
- III - As instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais.
- IV - As organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações.
- V - As entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios.
- VI - As entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados.
- VII - As instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras.
- VIII - As escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras.
- IX - As organizações sociais.
- X - As cooperativas.
- XI - As fundações públicas.
- XII - As fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas.
- XIII - As organizações creditícias que tenham qualquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal.

Os recursos recebidos por uma [OSCIP](#) estão sujeitos à prestação de contas ao órgão transferidor. A legislação que trata da matéria ([Lei nº 9.790/99](#) e [Decreto nº 3.100/2000](#)) explicita esse tema e exige a seguinte documentação na composição da prestação de contas:

- Relatório de execução do objeto, contendo comparativo das metas com os respectivos resultados.
- Balanço patrimonial e mutações do patrimônio social.
- Demonstrativos dos gastos e receitas realizadas.
- Parecer e relatório de auditoria independente, nos casos em que o montante de recursos envolvidos for maior ou igual a R\$ 600 mil.
- Publicação pela OSCIP na imprensa oficial de demonstrativo da sua execução física e financeira.

- A prestação de contas deverá ser feita por um contador registrado no Conselho Regional de Contabilidade.

### 3.5. Convênios

#### O que são Convênios?

São os instrumentos disciplinadores da transferência de recursos públicos que tem por objeto a execução indireta de programas do governo federal ou de programas por este aprovado e que tem como partes integrantes, de um lado, a União, representada por um dos seus órgãos, e, de outro, o governo do Distrito Federal, os estados, os municípios, as Empresas Públicas, as Sociedades de Economia Mista, as Fundações ou Organização Particular sem fins lucrativos, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público<sup>11</sup>, sempre com interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.



#### A IMPORTÂNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Tanto o Convênio, como o Termo de Parceria e o Contrato de Repasse assumem importante significado por serem não só instrumentos de descentralização financeira, como também, disciplinadores das relações entre os órgãos/entidades envolvidas, visto que, em suas origens, caberia à administração pública federal direta e indireta a execução do programa de trabalho, cuja implementação foi transferida, sempre na busca dos resultados esperados pela sociedade.

#### Diferenciação entre convênios e contratos administrativos

Meirelles (2002)<sup>12</sup> define contrato administrativo como:

O ajuste que a administração pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou com outra entidade administrativa, para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria administração.

No contrato administrativo há sempre a intenção de obtenção de alguma vantagem, além do próprio objeto. O convênio tem em comum com o contrato o fato de ser um acordo de vontades. Mas é um acordo de vontades com características próprias.

<sup>11</sup> Pelo inciso V do art. 10º. da [Portaria Interministerial MP/MF/CGU no. 507/2012](#), é vedada a celebração de convênios ou contratos de repasse "com pessoas físicas ou entidades privadas com fins lucrativos".

<sup>12</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 27ª. Ed., São Paulo. Ed. Malheiros, 2002.

Além de se ressaltar que a Lei dos Contratos Administrativos - a [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#) - aplica-se aos convênios "no que couber", registram-se as diferenças entre um e outro instituto, as quais, somadas às características dos convênios, são sintetizadas a seguir:

	Convênio	Contrato
Interesses dos Envolvidos	Recíprocos: os partícipes desejam o bem comum, não se admitindo vantagem outra que não seja o objeto.	Opostos e contraditórios: o contratante espera o bem ou serviço e o contratado a remuneração devida.
Objetivos dos Envolvidos	Os partícipes almejam objetivos institucionais comuns.	Objetivos particulares.
Interesses	Mútua colaboração para alcançar o bem comum.	Interesses antagônicos, em sentidos opostos.
Remuneração	Feita antecipadamente.	Feita após a entrega do bem ou serviço.
Destino Remuneração	Vinculado ao objeto do ajuste.	Incorporado ao patrimônio do contratado, que pode aplicá-lo dentro de premissas próprias.
Prestação de Contas	Exigida, sob os aspectos físicos e financeiros.	Não exigida, bastando o "atesto" do recebimento do bem ou serviço, quando da entrega da fatura.

Além da observação dos pressupostos (levantadas as diferenças entre contratos e convênios), deve-se responder às questões abaixo:

- O caso concreto é uma execução descentralizada de programa de governo (projeto/atividade) ou de evento de interesse recíproco?
- O regime é de mútua cooperação?
- A competência é comum ou concorrente entre as partes?
- O objeto "aproveita" a ambos?

Se as respostas forem positivas, está configurado o convênio. Se as respostas forem negativas, pode-se estar diante de uma mera prestação de serviços (atendimento de necessidades do próprio concedente), com a criação/fornecimento de insumos/instrumentos que só seriam utilizados futuramente, na execução dos citados programas, caracterizando, dessa forma, uma consultoria<sup>13</sup> e/ou ações futuras<sup>14</sup>, ou ainda prestação de serviço simples (conforme definição constante do art. 6º da [Lei nº 8.666/1993](#)).

### **Exemplo de Equívoco de uma Celebração de Convênio**

Convênio entre a [Eletronorte](#) e a Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa ([Fadesp](#)), cujo escopo era o desenvolvimento de pesquisas com vistas à elaboração do Estudo

<sup>13</sup> Entendidos como tal os instrumentos "celebrados com pessoas físicas ou jurídicas, mediante os quais os contratados obrigam-se a fornecer produto de natureza intelectual para uso do órgão ou entidade contratante com o objetivo de subsidiar a tomada de decisão".

<sup>14</sup> Vide Decisão [TCU](#) nº 330/2002-Plenário

de Impacto Ambiental ([EIA](#)) e do Relatório de Impacto Ambiental ([Rima](#)), da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

No exemplo em questão, não foi caracterizada a mútua cooperação e a ELETRONORTE buscava apenas a contratação de uma prestação de serviços, o que certamente não se coaduna com uma celebração de convênio.

### 3.5.1. Convênios Firmados com Consórcios Públicos

Com relação aos convênios pactuados entre órgãos federais e consórcios públicos, além da previsão contida no inciso I do parágrafo único do [art. 2º do citado Decreto nº 6.170/2007](#), o assunto foi objeto da Portaria Interministerial [MP/MF/CGU nº 507/2011](#) (arts. 13 a 15).

Art. 13. Os órgãos e entidades da administração pública federal darão preferência às transferências voluntárias para estados, Distrito Federal e municípios, cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos, constituídos segundo o disposto na Lei nº 11.107, de 2005.

Art. 14. A celebração do convênio com consórcio público para a transferência de recursos da União está condicionada ao atendimento, pelos entes federativos consorciados, das exigências legais aplicáveis, sendo vedada sua celebração, bem como a liberação de quaisquer parcelas de recursos, caso exista alguma irregularidade por parte de qualquer dos entes consorciados.

Art. 15. Os estados, os municípios e o Distrito Federal poderão executar o objeto do convênio ou contrato de repasse celebrado com a União por meio de consórcio público a que estejam associados.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no caput, o instrumento de convênio ou contrato de repasse poderá indicar o consórcio público como responsável pela execução, sem prejuízo das responsabilidades dos convenientes.

Diante desses dispositivos, observa-se que o consorciamento de entes federativos é admitido, para fins de pactuação de convênios com órgãos federais, sendo que a inadimplência de um dos membros do consórcio impede a liberação de recursos financeiros pendentes de serem repassados aos demais membros.



#### CONSÓRCIO PÚBLICO

O Consórcio Público é a pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da [Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005](#).

Convém destacar os artigos 1º e 2º desse instrumento legal:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.

§ 1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado.

§ 2º A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os estados em cujos territórios estejam situados os municípios consorciados.

§ 3º Os consórcios públicos, na área de saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde - [SUS](#).

Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

§ 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:

I - Firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo.

II - Nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público.

III - Ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

§ 2º Os consórcios públicos poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados ou, mediante autorização específica, pelo ente da Federação consorciado.

§ 3º Os consórcios públicos poderão outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que deverá indicar de forma específica o objeto da concessão, permissão ou autorização e as condições a que deverá atender, observada a legislação de normas gerais em vigor.

## **4. Outros instrumentos de pactuação com outros órgão da Administração Pública Federal**

### **4.1. Protocolo de Intenções**

O Protocolo de Intenções está disposto no [art. 11 da Portaria Interministerial nº 507/2011](#).

De acordo com esse dispositivo normativo, o Protocolo de Intenções é um instrumento com o objetivo de reunir vários programas e ações federais a serem executados de forma descentralizada, devendo o objeto conter a descrição pormenorizada e objetiva de todas as atividades a serem realizadas com os recursos federais.



**CLAUSULAS NECESSÁRIAS NO PROTOCOLO DE INTENÇÕES**

Os órgãos e entidades da administração pública federal que decidirem implementar programas em um único objeto deverão formalizar protocolo de intenções, que conterà, entre outras, as seguintes cláusulas:

- I - descrição detalhada do objeto, indicando os programas por ele abrangidos.
- II - indicação do concedente responsável pelo protocolo.
- III - o montante dos recursos que cada órgão ou entidade irá repassar.
- IV- definição das responsabilidades dos partícipes, inclusive quanto ao acompanhamento e fiscalização na forma prevista nesta Portaria; e
- V- a duração do ajuste.

**4.2. Termo de Cooperação**

É um instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão da administração pública federal para outro órgão federal da mesma natureza ou autarquia, fundação pública ou empresa estatal dependente. Os termos de cooperação ainda estão por ser regulamentados, na forma do art. 89 da [Portaria Interministerial nº 507/2011](#), que ratificou dispositivo que já atribuiu aos secretários-executivos dos Ministérios da Fazenda, Planejamento e Controladoria-Geral da União a aprovação, em ato conjunto, de minuta-padrão de termo de cooperação, **a fim de orientar os órgãos e entidades envolvidos na celebração desse instrumento, enquanto não for regulamentado.**

O ato conjunto citado acima foi editado recentemente consubstanciando-se na Portaria Conjunta nº 8/2012, de 07 de novembro de 2012. Com essa Portaria Conjunta fica evidente a simplificação do governo federal no tratamento a ser dado nas relações entre os órgãos e entidades integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, mediante o Termo de Cooperação. Na citada Portaria se destaca a MINUTA PADRÃO a ser utilizada, conforme abaixo:

(MINUTA PADRONIZADA)<sup>15</sup>

*TERMO DE COOPERAÇÃO PARA DESCENTRALIZAÇÃO DE CRÉDITO Nº , DE DE .....*

*I - Identificação: (Título/Objeto da Despesa)*

*II - UG/Gestão-Repassadora e UG/Gestão-Recebedora*

<sup>15</sup> Essa é a MINUTA PADRONIZADA trazida pela Portaria Conjunta nº 8/2012, editada pelos Secretários Executivos da Fazenda, Planejamento e CGU. De fato, o Decreto nº 6.170 exige que haja um regulamento disciplinando o Termo de Cooperação, mas esse regulamento ainda não foi editado.

*III - Justificativa: (Motivação/Clientela/Cronograma físico)*

*IV - Relação entre as Partes: (Descrição e Prestação de Contas das Atividades)*

*V - Previsão Orçamentária: (Detalhamento Orçamentário com Previsão de Desembolso) Programa de trabalho/Projeto/Atividade, Fonte, Natureza da Despesa, Valor (R\$ 1,00)*

*VI - Data e Assinaturas:  
Unidade Descentralizadora, Unidade Descentralizada*

## 5. SICONV

### 5.1. O Portal de Convênios (Siconv)

Desde 1º de setembro de 2008, uma nova ferramenta de gestão foi introduzida no tema convênios federais: O Portal de Convênios ([Siconv](#)). O acesso ao portal poderá ser realizado por meio do link: [www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br).

O [Portal de Convênios](#) surgiu a partir de uma determinação do Tribunal de Contas da União (TCU), explicitada nos [Acórdãos 788 e 2088/2006](#)<sup>16</sup>. Nos referidos Acórdãos o TCU determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - [MP](#), que apresentasse àquele Tribunal um estudo técnico para implementação de sistema de informática em plataforma *web* que permitisse o acompanhamento *online* de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos/entidades, entes federados e entidades do setor privado, que pudesse ser acessado por qualquer cidadão, via rede mundial de computadores, contendo informações relativas aos instrumentos celebrados.

De acordo com a determinação do [TCU](#), o sistema informatizado a ser implementado deveria permitir a identificação dos seguintes elementos característicos de um instrumento de convênio ou contrato de repasse:

- Os dados da entidade conveniente.
- O parlamentar e a emenda orçamentária (se houver).
- O objeto pactuado.
- O plano de trabalho detalhado, inclusive custos previstos em nível de item/etapa/fase.
- Os recursos transferidos e a transferir.
- O status do cronograma de execução física com indicação dos bens adquiridos, serviços ou obras executadas.

<sup>16</sup> O inteiro teor dos referidos acórdãos pode ser obtido acessando: [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)

- As licitações realizadas e lances de todos os licitantes.
- O nome, [CPF](#) e localização dos beneficiários diretos.
- A execução financeira com as despesas executadas discriminadas analiticamente por fornecedor.
- Formulário destinado à coleta de denúncias.

Os estudos culminaram na introdução de dispositivos na [LDO para o exercício de 2008 - Lei nº 11.514, de 13](#) de agosto de 2007 -, cujo art. 21 estabelece que:

Art. 21. Os órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social deverão disponibilizar no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - [SIASG](#) informações referentes aos contratos e aos convênios firmados, com a identificação das respectivas categorias de programação.

§ 1º. Os órgãos e entidades que decidirem manter sistemas próprios de controle de contratos e convênios deverão providenciar a transferência eletrônica de dados para o SIASG, mantendo-os atualizados mensalmente.

§ 2º. No âmbito dos convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, firmados com órgãos ou entidades de direito público ou privado, o concedente deverá manter atualizados e divulgar na internet os dados referentes à execução física e financeira dos contratos, celebrados pelo conveniente, cujo valor seja superior ao limite estabelecido no art. 23, inciso I, alínea "a", da Lei nº 8.666, de 1993, podendo a referida atualização ser delegada ao conveniente.

Tal mandamento legal foi ratificado nas LDOs subsequentes, sendo que atualmente é ratificado na LDO/2013 – Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012, que estabelece em seu art. 17 (caput) e em seus parágrafos 1º e 2º:

“Art. 17. Os órgãos e as entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento deverão disponibilizar no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG e no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, no que couber, informações referentes aos contratos e aos convênios ou instrumentos congêneres firmados, com a identificação das respectivas categorias de programação e fontes de recursos quando se tratar de convênios ou instrumentos congêneres, observadas as normas estabelecidas pelo Poder Executivo.

§ 1o As normas de que trata o caput deverão prever a possibilidade de os órgãos e as entidades manterem sistemas próprios de gestão de contratos e convênios ou instrumentos congêneres, desde que condicionada à transferência eletrônica de dados para o SIASG e o SICONV.

§ 2o Os projetos técnicos cadastrados no âmbito do SICONV, aptos para execução e não conveniados, integrarão um banco de projetos, mantido no Portal de Convênios, no qual poderão ser disponibilizados projetos básicos e de engenharia pré-formatados para adesão”.

A partir das diretrizes da [LDO](#), o [Siconv](#) foi regulamentado pelo [Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007](#), tornando o seu uso obrigatório por todos os gestores de recursos públicos executados de forma descentralizada (convênios e contratos de repasse).

A introdução normativa do [Siconv](#) no ordenamento jurídico deu-se a partir do art. 13 do [Decreto nº 6.170/2007](#), com as alterações introduzidas pelo [Decreto nº 6.619/2008](#).

Por sua vez, a [Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008](#), com as alterações introduzidas pela Portaria Interministerial [MP/MF/CGU nº 342/2008](#), dispõe no art. 3º que **os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão realizados no SICONV**. Tal obrigatoriedade foi mantida na Portaria Interministerial nº 507/2011, em vigor a partir de 1º de janeiro de 2012, como sucessora da citada Portaria Interministerial nº 127/2008.



#### Siconv – USO OBRIGATÓRIO

O uso obrigatório do Siconv foi enfatizado nas alterações promovidas no Decreto nº 6.170, senão vejamos a redação dada ao seu art. 18-B, incluído no final de 2011:

*“Art. 18-B. A partir de 16 de janeiro de 2012, todos os órgãos e entidades que realizem transferências de recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União por meio de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria, ainda não interligadas ao Siconv, deverão utilizar esse sistema. .*

*Parágrafo único. Os órgãos e entidades que possuam sistema próprio de gestão de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria deverão promover a integração eletrônica dos dados relativos às suas transferências ao Siconv, passando a realizar diretamente nesse sistema os procedimentos de liberação de recursos, acompanhamento e fiscalização, execução e prestação de contas. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.641, de 2011\)](#)”*

No portal, devem ser destacados vários aspectos, sendo relevante citarmos as seguintes funcionalidades:

- Possibilidade de acesso fácil pela sociedade em geral, objetivando a promoção da transparência.
- Integração com os sistemas estruturantes da Administração Pública Federal ([RFB](#), [Siafi](#), [CEF](#), [BB](#), [BNB](#), [BASA](#) etc.).

- Criação de perfis de elegibilidade de convênio de acordo com as características do proponente.
- Existência de formulários para apresentação *online* de projetos, planos de trabalho, relatórios, conciliação bancária, prestação de contas etc.
- Credenciamento e cadastramento dos entes federativos e entidades privadas sem fins lucrativos.
- Centralização de todas as informações no Portal.
- Facilidade de ouvidoria (denúncias; fotos etc).
- Registro de licitações, licitantes, vencedores dos certames, dirigentes etc.
- Comando das transferências dos recursos pelo concedente.
- Comando dos pagamentos do conveniente pelo Portal dos Convênios. Integração diária com BB, CEF, BNB e BASA.
- Prestação de Contas.
- Tomada de Contas Especiais (processo administrativo para apuração de irregularidades, identificação dos responsáveis e quantificação do dano ao erário público).

Para ter acesso ao [Portal dos Convênios](#), o usuário deverá estar habilitado no [Siconv](#). Para tanto, deverá solicitar senha com perfil específico, junto ao Cadastrador Parcial do respectivo órgão.

**Portal dos Convênios**  
O Portal dos Convênios do Governo Federal

Capacitação | Entidades Privadas Aptas | Legislação | Informações Gerenciais | Manuais | Perguntas Frequentes | Chamamento Público/Concurso de Projetos | Cotação Prévia de Preços | Ajuda

**INFORMAÇÕES URGENTES**

URGENTE - Cartilha para os Prefeitos **Novo**  
Comunicado aos Usuários Concedentes **Novo**  
Comunicado aos Usuários Concedentes: **NOVO CPR**  
Comunicado aos Gestores Municipais: **ATUALIZAR OS DADOS CADASTRAIS DO MUNICÍPIO NO SICONV**  
Comunicado: Portaria Nº 605, de 10 de dezembro de 2012  
Comunicado aos Concedentes e Convenientes

**Últimas notícias**

**13/12/2011**  
**Decreto regulamenta**  
**cadastro de transferências**  
**no SICONV**

Brasília, 13/12/2011 – As transferências de recursos federais feitas pela União para entidades privadas sem fins lucrativos devem estar obrigatoriamente cadastradas no Sistema de Convênios do Governo Federal (SICONV) a partir de 16 de janeiro. A determinação está no decreto nº 7.641, publicado nesta terça-feira, 13, no Diário Oficial da União.

[[leia mais](#)]

[Acesse todas as notícias](#)

Central de Serviços  
**0800 978 2340**  
Clique aqui para abrir acionamento na CSS via WEB.

**CAPACITAÇÃO TREINAMENTO**  
Para proponentes, concedentes e unidades cadastradoras  
**Conheça as novidades!**

Unidade Cadastradora  
Concedente  
Conveniente/Proponente  
Entidade sem fins lucrativos

copyright - Portal dos convênios

Figura 1: Tela de abertura (homepage) do Portal de Convênios (www.convênios.gov.br)



#### DETERMINAÇÕES DO TCU SOBRE O SICONV

O TCU alertou no sentido de que os sucessivos **atrasos no cronograma de implementação do Siconv e do Portal de Convênios**, em todos os seus módulos previstos, estão postergando a conclusão dessas ferramentas e, em consequência, impedindo uma melhor gestão dos recursos públicos federais descentralizados, comprometendo os custos e os resultados de parcela dos programas de governo e propiciando a ocorrência de irregularidades na gestão orçamentária desses recursos objeto de

transferências voluntárias a estados, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos (**Acórdão nº 3.304/2011-Plenário**).

O governo federal também disponibiliza informações sobre Convênios firmados no [Portal da Transparência](#), disponibilizando, entre outras, as seguintes consultas:

- Convênios por estado/municípios: todos os convênios celebrados com instituições e entidades sediadas no município.
- Convênios por órgão concedente: todos os convênios relacionados pela unidade do governo federal que liberou os recursos.
- Últimas liberações da semana: relação dos recursos liberados por meio de convênios na última semana.
- Últimas liberações do mês: relação dos recursos liberados por meio de convênios no último mês.

Figura 2 - [www.transparencia.gov.br](http://www.transparencia.gov.br) (link: convênios)

## 5.2. Credenciamento e Cadastramento de Entes e Entidades

Para uso do Portal, faz-se necessário cumprir algumas formalidades. Do ponto de vista do conveniente, a primeira etapa a ser alcançada é o CREDENCIAMENTO do usuário realizado diretamente no [Siconv](#), o qual consiste basicamente na apresentação dos elementos básicos que compõem a instituição proponente de um convênio com os seguintes elementos:

<b>Instituições públicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nome</li> <li>- Endereço da sede</li> <li>- Endereço eletrônico</li> <li>- <a href="#">CNPJ</a></li> <li>- Endereço residencial do responsável que assinará o instrumento</li> </ul>
<b>Instituições privadas sem fins lucrativos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Razão social</li> <li>- Transcrição do objeto social da entidade atualizado</li> <li>- Endereço</li> <li>- Endereço eletrônico</li> <li>- CNPJ</li> <li>- Relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e <a href="#">CPF</a> de cada um deles</li> </ul>

O credenciamento será realizado, uma única vez, diretamente no Portal. As informações prestadas deverão ser atualizadas pelo conveniente ou contratado até que exauridas todas as obrigações referentes ao convênio ou contrato de repasse.

Para realizar o credenciamento, não será necessário "logar" no sistema. Basta clicar no ícone de "Acessar o Siconv" e, na tela seguinte, clicar no link "incluir proponente", preencher os dados, seguindo as orientações do Siconv.

Outra etapa a ser cumprida é o Cadastramento<sup>17</sup>, sendo este realizado junto a uma unidade cadastradora do governo federal. No Portal de Convênios encontramos a lista de todas as unidades cadastradoras. O cadastramento está previsto nos artigos 21 a 23 da Portaria Interministerial nº 507/2011.

**Para o cadastramento das entidades privadas sem fins lucrativos será exigido ainda um rol de documentos básicos:**

- Cópia do estatuto ou contrato social registrado no cartório competente e suas alterações;
- Relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com Cadastro de Pessoas Físicas (CPF);
- Declaração do dirigente máximo da entidade acerca da inexistência de dívida com o poder público e de inscrição nos bancos de dados públicos ou privados de proteção ao crédito;
- Declaração da autoridade máxima da entidade informando que nenhuma das pessoas relacionadas no inciso II é agente político de Poder ou do Ministério Público, tanto quanto dirigente de órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;
- Prova de inscrição da entidade no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), pelo prazo mínimo de três anos;
- Prova de regularidade com as Fazendas Federal, Estadual e Municipal e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), na forma da lei;
- Comprovante do exercício nos últimos três anos, pela entidade privada sem fins lucrativos, de atividades referentes à matéria objeto do convênio ou contrato de repasse que pretenda celebrar com órgãos e entidades da administração pública federal. (Essa comprovação deverá ser aprovada pelo órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela matéria objeto do convênio ou contrato de repasse que se

---

<sup>17</sup> No Portal do SICONV podem ser acessados o Manual de Cadastramento de Proponente, dentre outros, disponibilizados no Portal.

pretenda celebrar e não se aplica para convênios do Ministério da Saúde destinados a serviços de saúde integrantes do SUS);

A entidade privada sem fins lucrativos, após informar os dados dos documentos no Portal dos Convênios Siconv, deverá se dirigir a uma unidade cadastradora do SicaF em posse dos documentos exigidos para o cadastramento.

O Portal dos Convênios - SICONV disponibiliza área específica para registro dos documentos mencionados:

- Certidões: registro dos dados das certidões SRF/PGFN, FGTS, INSS, Receita Estadual, Receita Municipal etc.
- Estatuto: registro dos dados do estatuto social, como cartório, livro/folha de registro etc.
- Dirigentes: registro dos dados sobre o(s) dirigente(s).
- Declarações: registro das declarações de não dívida com o poder público e de funcionamento regular nos últimos anos.

As informações prestadas no credenciamento e no cadastramento devem ser atualizadas pelo conveniente ou contratado até que sejam exauridas todas as obrigações referentes ao convênio ou contrato de repasse.

O servidor da unidade cadastradora fará a conferência das informações prestadas no sistema com os documentos apresentados e, em seguida, realizará a aprovação do cadastramento do proponente.

## **6. Divulgação**

### **6.1. Programas Padronizáveis e Não Padronizáveis**

O [Decreto nº 6.170/2007](#) introduz o conceito de padronização (inciso XI do § 1º do art. 1º), como “estabelecimento de critérios a serem seguidos nos convênios ou contratos de repasse com o mesmo objeto, definidos pelo concedente ou contratante, especialmente quanto às características do objeto e ao seu custo ([Redação dada pelo Decreto nº 6.428, de 2008.](#))”.

Esse mesmo conceito é ratificado no inciso XX do § 1º do art. 1º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011.

## **A IMPORTÂNCIA DA PADRONIZAÇÃO DE OBJETOS PARA O CONVENIENTE**

Com a padronização de objetos, a administração pública busca tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos, com a redução de custos e a otimização da aplicação dos recursos.

Complementarmente, com a divulgação dos objetos padronizados e o chamamento público dos interessados em pactuar com a administração pública, exercitam-se os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Para o conveniente, a divulgação dos objetos padronizados e o chamamento público tornam mais democrática a busca de recursos governamentais, por meio de regras isonômicas e transparentes.

### Como a administração pública federal irá divulgar os objetos padronizados?

Os órgãos e entidades da administração pública federal que pretenderem executar programas, projetos e atividades que envolvam transferências de recursos financeiros deverão divulgar anualmente no [Siconv](#) a relação dos programas a serem executados de forma descentralizada e, quando couber, critérios para a seleção do conveniente ou contratado. Essa exigência foi fixada no art. 4º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011.

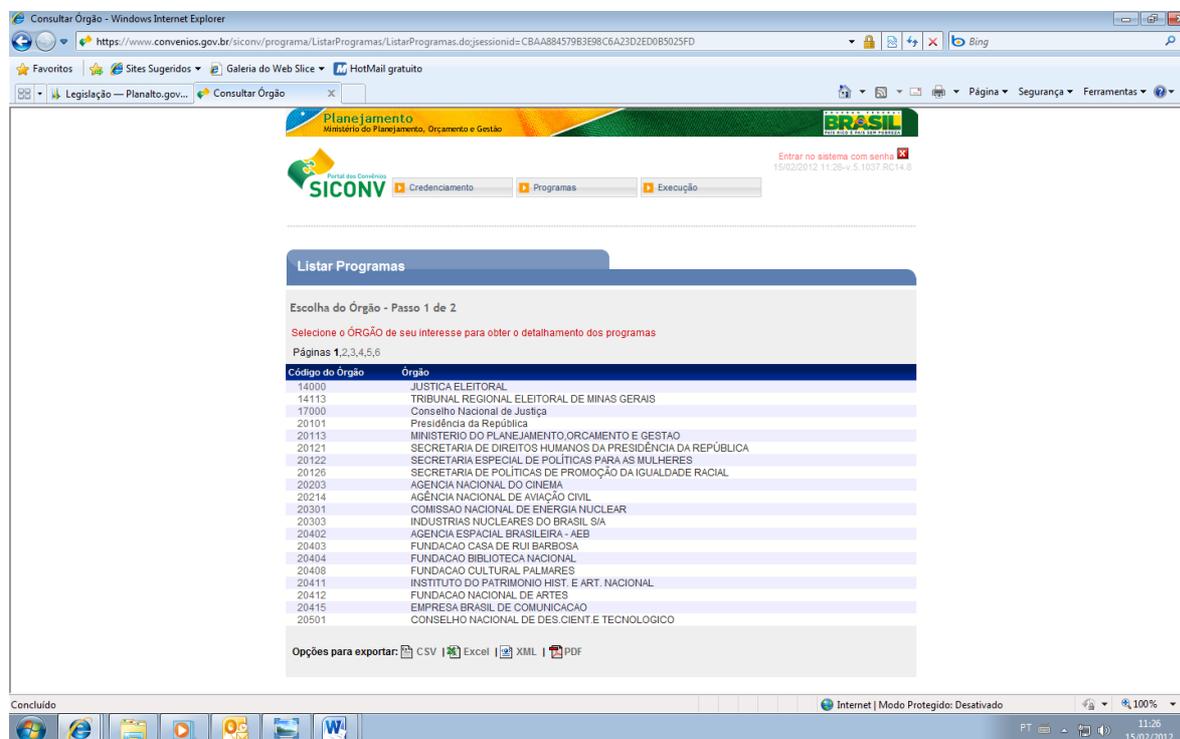
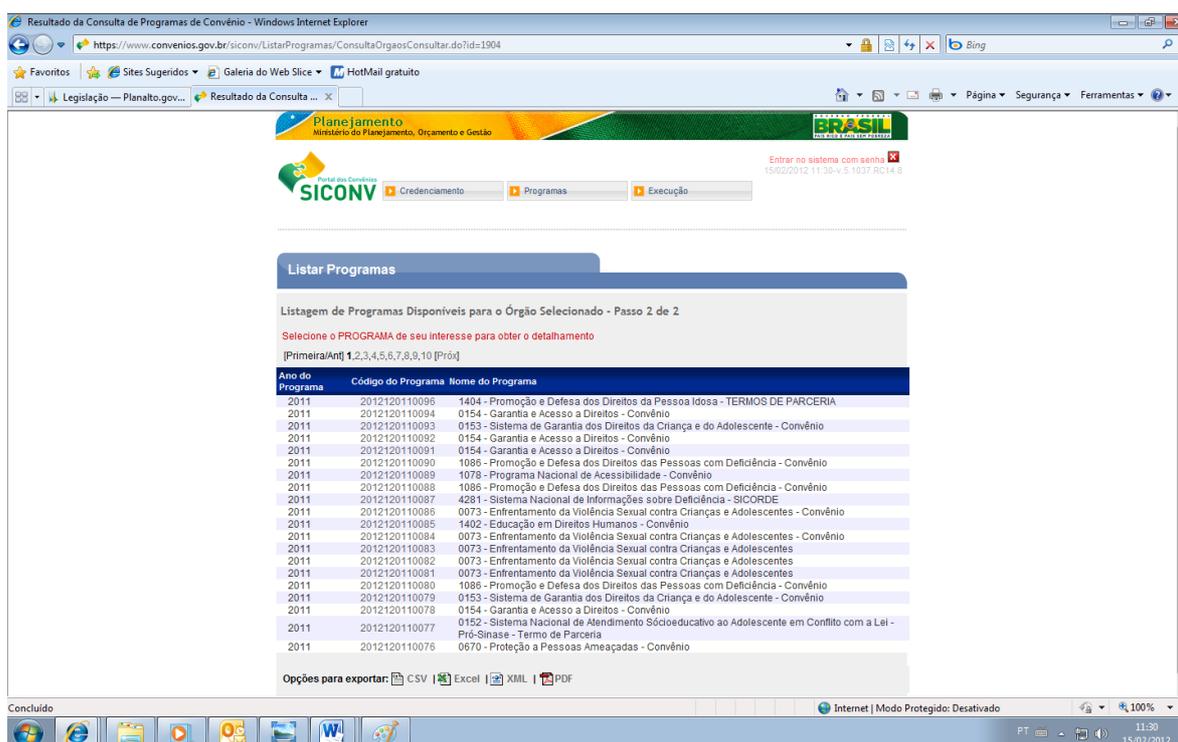


Figura 3 – Lista de Programas – SICONV

Para saber quais programas constituem programas padronizados, o interessado deve acessar o Portal dos Convênios: [www.convencios.gov.br](http://www.convencios.gov.br), onde encontrará a listagem dos programas disponíveis no link “Acesso Livre”.

Por sua vez, os entes e as entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos que desejarem pactuar com a administração pública federal deverão acessar o sistema Siconv para verificarem os programas disponíveis e as diretrizes de cada órgão, com a finalidade de manifestarem interesse em celebrar instrumentos, mediante a apresentação, no mesmo sistema de proposta/plano de trabalho.



**Figura 4** – Programas disponíveis ao escolher um órgão (a partir da consulta aos programas por órgão o usuário deve clicar em um dos órgãos listados para conhecer seus programas divulgados no Siconv).

<p><b>Para a celebração de convênios, o concedente deve realizar as seguintes ações no SICONV:</b></p>	<p><b>Para firmar convênio ou contrato de repasse com o Governo Federal, compete ao conveniente:</b></p>
<p>Divulgação de programas padronizados</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seleção, análise e aprovação de proposta/plano de trabalho;</li> <li>• Geração (registro) de convênio;</li> <li>• Geração de número da Unidade Gestora de Transferência Voluntária - <a href="#">UGTV</a>;</li> <li>• Geração de Empenho;</li> <li>• Abertura de conta de convênio;</li> </ul>	<p>Credenciamento</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cadastramento;</li> <li>• Elaboração e envio de proposta/plano de trabalho;</li> <li>• Registro da conta-corrente do convênio (quando a mesma não for gerada automaticamente pelo concedente);</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"><li>• Registro da assinatura do convênio;</li><li>• Publicação.</li></ul>	
Assim, a divulgação dos objetos padronizados é o primeiro passo realizado pela administração pública. Você verá os demais passos nos módulos seguintes.	Para saber quais programas constituem programas padronizados, o interessado deve acessar o Portal dos Convênios, onde encontrará a listagem dos programas disponíveis.

## A PADRONIZAÇÃO DE OBJETOS

A padronização de objetos foi prevista no [Decreto nº 6.170/2007](#), nos seus artigos 14 e 15, com a redação dada pelo [Decreto nº 6.428/2008](#), e consiste no “estabelecimento de critérios a serem seguidos nos convênios ou contratos de repasse com o mesmo objeto, definidos pelo concedente ou contratante, especialmente quanto às características do objeto e ao seu custo”.

Vejamos os artigos 14 e 15 Contidos no [Decreto nº 6.170/2007](#):

Art. 14. Os órgãos concedentes são responsáveis pela padronização e seleção dos objetos mais frequentes nos convênios.

Art. 15. Nos convênios em que o objeto consista na aquisição de bens que possam ser padronizados, os próprios órgãos e entidades da administração pública federal poderão adquiri-los e distribuí-los aos convenientes.

A impossibilidade de padronização de objetos deverá ser justificada no [Siconv](#) pela autoridade competente.

No mesmo sentido, o projeto básico ou o termo de referência poderá ser dispensado no caso de padronização do objeto, a critério da autoridade competente do órgão ou entidade concedente, em despacho fundamentado, conforme estabelece o § 1º do art. 37 da [Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011](#).

## PROCEDIMENTOS PARA A PADRONIZAÇÃO DE OBJETOS

Portaria Interministerial nº 507/2011:

Art. 85. A padronização de objetos prevista no art. 14 do Decreto nº 6.170, de 2007, atenderá aos seguintes procedimentos:

I - Os órgãos responsáveis pelos programas deverão constituir, anualmente, comissão especial que elaborará relatório conclusivo sobre a padronização dos objetos.

II - O relatório será submetido à aprovação da autoridade competente, que deverá decidir pela padronização ou não dos objetos, registrando no [Siconv](#) a relação dos objetos padronizáveis até 31 de outubro de cada ano.

III - Os órgãos responsáveis pelos programas deverão registrar no Siconv, até 15 de dezembro de cada ano, o detalhamento das características dos objetos padronizados.

§ 1º Os órgãos responsáveis pelos programas utilizarão as informações básicas contidas nas atas das licitações e das cotações de preço relativas às contratações realizadas com os recursos repassados como forma de subsidiar a composição dos objetos padronizados.

§ 2º A impossibilidade de padronização de objetos deverá ser justificada no Siconv pela autoridade competente.

## A PADRONIZAÇÃO DE OBJETOS SEGUNDO A DOUTRINA

É interessante observar o comentário de Justen (2004)<sup>18</sup>:

Consagra-se a padronização como instrumento de racionalização da atividade administrativa, com redução de custos e otimização da aplicação dos recursos. (...) A padronização se materializará através de ato da autoridade competente - competência esta que se avalia segundo as regras organizacionais de cada entidade. Em princípio, é competente para decretar a padronização a autoridade de mais elevada hierarquia. (...) O procedimento se iniciará através da constatação da utilidade e cabimento da padronização. Para tanto, deverá haver ato de instalação de um procedimento administrativo para esse fim específico. Será adequado constituir uma comissão especial para avaliar o cabimento da padronização e encaminhar as providências necessárias a apurar a melhor solução nesse sentido.

Desse trecho, é possível abstrair que foram adotados procedimentos análogos nas regras estabelecidas para a padronização de objetos no âmbito dos convênios federais. Primeiro, fica claro que, com a padronização, a administração pública busca tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos, com a redução de custos e a otimização da aplicação dos recursos. Segundo, que a padronização, no âmbito da administração pública federal será conduzida por comissão especialmente formada para esse fim. Em terceiro lugar, que será aprovada pela autoridade competente. Por fim, cumprindo o princípio da publicidade, será divulgada no [Siconv](#), com o fito de seu total aproveitamento pelos interessados.

### Como você pode acessar os programas divulgados pelos órgãos federais?

Se você quer ter acesso aos programas divulgados pelos órgãos federais, acesse o Portal dos Convênios, posteriormente **[Listar Programas]** e, em seguida, **selecione o programa** de seu interesse. Assim, você obterá as informações do programa selecionado.

Para obter essas informações, você não precisará obter a senha do [Siconv](#) previamente.

---

<sup>18</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo. Ed. Dialética, 2004.



Figura 5 – Programa detalhado no SICONV

## 6.2. Chamamento Público

Determina a Lei de Diretrizes Orçamentárias que o Poder Executivo disponibilizará na Internet demonstrativo, atualizado mensalmente, de contratos, convênios, contratos de repasse ou termos de parceria referentes a projetos, discriminando as classificações funcional e por programas, a unidade orçamentária, a contratada ou o conveniente, o objeto e os prazos de execução, os valores e as datas das liberações de recursos efetuadas e a efetuar.

O que os órgãos de controle (CGU e TCU) têm buscado é a redução da margem discricionária da administração pública em escolher as instituições parceiras beneficiárias de convênios e similares.

No âmbito das transferências voluntárias disciplinadas pelo Decreto nº 6.170/2007 e pela Portaria Interministerial nº 507/2011, as unidades concedentes poderão instituir seleção pública de beneficiários estaduais e municipais e mais recentemente, por exigência presidencial, (Decreto nº 7.568 e nº 7.592/2011) deverá ser implementado processo de seleção quando o beneficiário for entidade privada sem fins lucrativos.

**Qual o objetivo do chamamento público?**

O chamamento público a ser adotado para os convênios firmados com órgãos federais foi instituído pelo [Decreto nº 6.170/2007](#). A princípio, o referido Decreto estabeleceu como objetivo a seleção de projetos ou entidades "que tornem mais eficaz o ajuste".



#### CHAMAMENTO PÚBLICO E EMENDAS PARLAMENTARES

Cabe esclarecer que parte dos convênios são financiados com recursos oriundos de [emendas parlamentares](#). Considerando que as respectivas emendas, por sua natureza, devem indicar o objeto e o destinatário, não há como se submeter ao chamamento público.

É importante destacar que a administração busca sempre atender o interesse público. Com esse dispositivo, espera-se que a administração obtenha, de forma igualitária, impessoal e democrática, o melhor projeto, realizado pelo órgão ou entidade que tenha a capacidade adequada de realizá-lo.

Essa assertiva nos leva aos princípios estabelecidos pela [Lei nº 8.666/93](#): isonomia, competitividade, seleção da proposta mais vantajosa, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, proibição administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.



#### PRINCIPIOS NA LEI DE LICITAÇÕES PÚBLICAS

Para mais informações, veja especificamente o art. 3º da [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#).

#### DE QUE FORMA DEVERÁ SER DADA A PUBLICIDADE AO CHAMAMENTO PÚBLICO?

O [Decreto nº 6.170/2007](#) estabelece que deverá ser dada publicidade ao chamamento público, por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios, e que o chamamento público deverá estabelecer critérios objetivos visando à aferição da qualificação técnica e capacidade operacional do conveniente para a gestão do convênio.

Qualquer órgão ou entidade interessados em fazer convênio com a administração pública federal deverá acessar a página da *internet* do órgão respectivo, cujas políticas públicas sejam

de seu interesse, ou o Portal dos Convênios, como já foi exemplificado ao final do tópico anterior.

Após identificar a política pública de seu interesse, bem como a possibilidade de atendimento aos critérios especificados no respectivo Edital de Chamamento Público, o proponente credenciado manifestará seu interesse em celebrar o convênio ou contrato de repasse, mediante apresentação de proposta de trabalho no [Siconv](#), em conformidade com o programa e com as diretrizes disponíveis no sistema.

O [Decreto nº 6.170/2007](#) e a [Portaria Interministerial nº 507/2011](#), no âmbito de sua competência, instituíram o chamamento público como ato discricionário do concedente, exceto no que tange à seleção de entidades privadas sem fins lucrativos.

Recentemente o dispositivo do chamamento público foi enfatizado pelo Poder Executivo com a edição dos Decretos nº 7.568 e nº 7.592/2011, nos quais o principal enfoque é o caráter obrigatório de Edital de Chamamento Público no processo de seleção quando o beneficiário for entidade privada sem fins lucrativos. Numa leitura mais avançada desses dois normativos, observou-se que a não adoção do Edital deverá ser objeto de justificativa para parte do órgão concedente, o que demonstra que esse instrumento tem natureza de regra geral, cabendo motivação a sua não adoção.



#### MOTIVAÇÃO NA LEI DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Uma leitura mais avançada leva à [Lei nº 9.784, de 24 de janeiro de 1999](#): o inciso I do art. 50 dessa Lei impõe que os atos administrativos devam ser motivados, "com indicação dos fatos e fundamentos", quando, entre outros, "neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses", como é o caso de limitar o direito de alguém de ser selecionado diante de um chamamento público.

Para observar esse entendimento, veja o que dizem os artigos 4º e 5º do Decreto nº 6.170 de 2007:

Art. 4º A celebração de convênio ou contrato de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos será precedida de chamamento público a ser realizado pelo órgão ou entidade concedente, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do ajuste. ([Redação dada pelo Decreto nº 7.568, de 2011](#))

§ 1º Deverá ser dada publicidade ao chamamento público, inclusive ao seu resultado, especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios. ([Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011](#))

§ 2º O ministro de Estado ou o dirigente máximo da entidade da administração pública federal poderá, mediante decisão fundamentada, excepcionar a exigência prevista no **caput** nas seguintes situações: [\(Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011\)](#)

I - nos casos de emergência ou calamidade pública, quando caracterizada situação que demande a realização ou manutenção de convênio ou contrato de repasse pelo prazo máximo de cento e oitenta dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação da vigência do instrumento; [\(Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011\)](#)

II - para a realização de programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer sua segurança; ou [\(Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011\)](#)

III - nos casos em que o projeto, atividade ou serviço objeto do convênio ou contrato de repasse já seja realizado adequadamente mediante parceria com a mesma entidade há pelo menos cinco anos e cujas respectivas prestações de contas tenham sido devidamente aprovadas. [\(Incluído pelo Decreto nº 7.568, de 2011\)](#)

Art. 5º O chamamento público deverá estabelecer critérios objetivos visando à aferição da qualificação técnica e capacidade operacional do conveniente para a gestão do convênio.

Essas disposições são derivadas de ações do Tribunal de Contas da União, que por meio do Acórdão do Tribunal de Contas da União nº 1.331/2008 - Plenário, recomendou, nos itens 9.2.2 e 9.3, respectivamente, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Casa Civil da Presidência da República, que avaliem a oportunidade e a conveniência de:

orientar os órgãos e entidades da administração pública para que editem normativos próprios visando estabelecer a obrigatoriedade de instituir processo de chamamento e seleção públicos previamente à celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos, em todas as situações em que se apresentar viável e adequado à natureza dos programas a serem descentralizados.

Em outro acórdão mais recente (nº 2.797/2010 – 2ª. Câmara), o TCU determina ao Ministério do Trabalho e Emprego que publique normas contendo critérios objetivos de habilitação e seleção das entidades e demais condições envolvendo a transferência de recursos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 (Lei 12.708/2012) também faz menção à implantação pelos órgãos federais de critérios objetivos de seleção<sup>19</sup> de parceiros para execução de convênios, em especial entidades privadas sem fins lucrativos. Senão vejamos o disposto no art. 52, incisos I, II e III, como também no seus parágrafos 1º e 2º:

“Art. 52. A transferência de recursos a título de contribuição corrente somente será destinada a entidades sem fins lucrativos que não atuem nas áreas de que trata o caput do art. 51 e que preencham uma das seguintes condições:

<sup>19</sup> A LDO/2013 também prevê que o Poder Executivo deve publicar normativo exigindo a seleção de projetos de entidades privadas sem fins lucrativos (art. 55, inciso VI, da Lei 12.708/2012). A Portaria Interministerial 507/2011 supre essa exigência ao definir os critérios do CHAMAMENTO PÚBLICO ou CONCURSO DE PROJETOS.

I - estejam autorizadas em lei que identifique expressamente a entidade beneficiária;

II - estejam nominalmente identificadas na Lei Orçamentária de 2013; ou

III - sejam selecionadas para execução, em parceria com a administração pública federal, de programas e ações que contribuam diretamente para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no Plano Plurianual.

§ 1o A transferência de recursos a título de contribuição corrente, não autorizada nos termos do inciso I do caput, dependerá de publicação, para cada entidade beneficiada, de ato de autorização da unidade orçamentária transferidora, **o qual conterá o critério de seleção**, o objeto, o prazo do convênio ou instrumento congêneres e a justificativa para a escolha da entidade.

§ 2o O disposto no caput e no § 1o aplica-se aos casos de prorrogação ou renovação de convênio ou instrumento congêneres ou aos casos em que, já havendo sido firmado o instrumento, devam as despesas dele decorrentes correr à conta de dotações consignadas na Lei Orçamentária de 2013". **(grifamos)**



## O CHAMAMENTO PÚBLICO NA PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 507/2011

A recente Portaria Interministerial nº 507/2011, consolidou o tema dos chamamentos públicos também denominados de concurso de projetos em capítulo específico da Portaria (Capítulo II).

Transcrevemos abaixo a íntegra do capítulo II com os merecidos destaques:

### **CAPÍTULO II** **DO CHAMAMENTO PÚBLICO OU CONCURSO DE PROJETOS**

*Art. 7º Para a celebração dos instrumentos regulados por esta Portaria com entes públicos, o órgão ou entidade da Administração Pública Federal **poderá, com vista a selecionar projetos e órgãos ou entidades públicas que tornem mais eficaz a execução do objeto, realizar chamamento público no Siconv, que deverá conter, no mínimo: (GRIFO: o dispositivo enfatiza que no caso da seleção de entidade pública o chamamento público é discricionário)***

*I - a descrição dos programas a serem executados de forma descentralizada; e*

*II - os critérios objetivos para a seleção do conveniente ou contratado, com base nas diretrizes e nos objetivos dos respectivos programas.*

*Parágrafo único. Deverá ser dada publicidade ao chamamento público, **pelo prazo mínimo de 15 (quinze) dias**, especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios. **(GRIFO: foi disciplinado um prazo mínimo de divulgação do Edital)***

*Art. 8º A formação de parceria para execução descentralizada de atividades, por meio de convênio ou termo de parceria, **com entidades privadas sem fins lucrativos deverá ser precedida de***

**chamamento público ou concurso de projetos** a ser realizado pelo órgão ou entidade concedente, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem eficaz o objeto do ajuste. **(GRIFO: aqui há ênfase que na seleção de entidades privadas o chamamento público é obrigatório)**

§ 1º O edital do chamamento público ou concurso de projetos conterà, no mínimo, as seguintes informações:

I - especificação do objeto da parceria;

II - datas, prazos, condições, local e forma de apresentação das propostas;

III - datas e critérios objetivos de seleção e julgamento das propostas;

IV - exigência de declaração da entidade proponente de que apresentará, para celebração do instrumento, comprovante do exercício, nos últimos 3 (três) anos de atividades referentes à matéria objeto do convênio ou termo de parceria que pretenda celebrar com órgão ou entidade, nos termos do § 7º deste artigo;

V - valor previsto para a realização do objeto da parceria;

VI - previsão de contrapartida, quando cabível.

§ 2º A análise das propostas submetidas ao chamamento público ou concurso de projetos deverá observar os seguintes aspectos, entre outros que poderão ser fixados pelo órgão ou entidade concedente:

I - a capacidade técnica e operacional do proponente para a execução do objeto da parceria;

II - a adequação da proposta apresentada ao objeto da parceria, inclusive quanto aos custos, cronograma e resultados previstos.

§ 3º O resultado do chamamento público ou concurso de projetos deverá ser devidamente fundamentado pelo órgão ou entidade concedente.

§ 4º Deverá ser dada publicidade ao chamamento público ou concurso de projetos, inclusive ao seu resultado, especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios.

§ 5º As informações previstas no § 4º deverão permanecer acessíveis no Portal de Convênios por um período não inferior a 5 (cinco) anos, contados da data da divulgação do resultado do chamamento público ou concurso de projetos.

§ 6º A celebração do convênio ou termo de parceria com entidades privadas sem fins lucrativos será condicionada à apresentação pela entidade do comprovante do exercício, nos últimos três anos, de atividades referentes à matéria objeto da parceria.

§ 7º A comprovação a que se refere o § 6º poderá ser efetuada mediante a apresentação de instrumentos similares firmados com órgãos e entidades da administração pública, relatórios de atividades desenvolvidas, declarações de conselhos de políticas públicas, secretarias municipais ou estaduais responsáveis pelo acompanhamento da área objeto da parceria, entre outras.

§ 8º A comprovação a que se refere o § 6º deverá ser relativa aos três anos anteriores à data prevista para a celebração do convênio, termo de parceria ou contrato de repasse, devendo ser essa data previamente divulgada por meio do edital de chamamento público ou de concurso de projetos.

**O ARTIGO 9º DISPÕE SOBRE OS CASOS ONDE O CHAMAMENTO PÚBLICO PODE SER DISPENSADO**

*Art. 9º O titular do órgão ou da entidade concedente poderá, mediante decisão fundamentada, excepcionar a exigência prevista no art. 8º nas seguintes situações:*

*I - nos casos de emergência ou calamidade pública, quando caracterizada situação que demande a realização ou manutenção de convênio, termo de parceria ou contrato de repasse pelo prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação da vigência do instrumento;*

*II - para a realização de programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer sua segurança; e*

*III - nos casos em que o projeto, atividade ou serviço objeto do convênio ou contrato de repasse já seja realizado adequadamente mediante parceria com a mesma entidade há pelo menos cinco anos e cujas respectivas prestações de contas tenham sido devidamente aprovadas.*

## **Bibliografia**

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº. 2.829**, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União. Presidência da República. Brasília. 1998.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº. 6.170**, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Presidência da República. Brasília. 2007.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº. 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa Presidência da República. Brasília. 1967.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Regime Jurídico do Servidor Público Federal. Presidência da República. Brasília. 1990.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 8.429**, de 02 de junho de 1992. Lei da Improbidade Administrativa. Presidência da República. Brasília. 1992.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 9.504**, de 30 de setembro de 1997. Lei Eleitoral. Presidência da República. Brasília. 1997.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Lei do Processo Administrativo. Presidência da República. Brasília. 1999.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 11.107**, de 6 de abril de 2005. Lei dos Consórcios Públicos.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 12.708**, de 17 de agosto de 2012. Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013. Presidência da República. Brasília. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 12.593**, de 18 de janeiro de 2012. Lei do PPA 2012-2015. Brasília. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 12.595**, de 19 de janeiro de 2012. Lei Orçamentária Anual. Brasília. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº. 101**, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Presidência da República. Brasília. 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Inventário das principais medidas para melhoria da gestão pública no Governo Federal Brasileiro**. Brasília. 2009.

\_\_\_\_\_. **Portaria Conjunta nº. 8**, de 7 de novembro de 2012. Oriunda dos Secretários Executivos da CGU/MF/MPOG, dispõe sobre o Termo de Cooperação. Brasília. 2012.

\_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial CGU/MP/MF nº. 127**, de 29 de maio de 2008. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº. 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse Brasília. 2008.

\_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial CGU/MP/MF nº. 507**, de 24 de novembro de 2011. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº. 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse a partir do exercício de 2012. Brasília. 2011.

\_\_\_\_\_. **Portal da Transparência**. Brasília. 2010. Disponível em <<http://www.transparencia.gov.br>>.

\_\_\_\_\_. **Portal de Convênios. O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV**. Disponível em <<http://www.convenios.gov.br>>. Brasília. 2008.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Conceitos de Princípios Constitucionais. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 2ª. Ed., 2002.

GRAZZIOTIN, Paulo. **Ementário da Gestão Pública**, Grupo de Discussão do Google, disponível em <<http://groups.google.com.br/group/prgg>>.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo. Ed. Dialética, 2004.

MARTINS, Raildy Azevêdo Costa. **A (RE) Introdução do Decreto Autônomo no Ordenamento Jurídico Brasileiro** - Análise de Caso Concreto: O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Trabalho final apresentado no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu, mimeo, Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP, Brasília, 2006.

MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Editora Malheiros. 2002.

MOURA, Renilda e outros. **Execução Orçamentária e Financeira** - Curso de Formação AFC/CGU: ESAF, Brasília, 2005.

POUBEL DE CASTRO, Domingos; GARCIA, Leice Maria. **Contabilidade pública no governo federal**. São Paulo: Atlas, 2004.