



# Convênios e outros repasses

5ª edição





República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

MINISTROS

João Augusto Ribeiro Nardes, Presidente  
Aroldo Cedraz de Oliveira, Vice-Presidente  
Walton Alencar Rodrigues  
Benjamin Zymler  
Raimundo Carreiro  
José Jorge  
José Múcio Monteiro  
Ana Arraes

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti  
Marcos Bemquerer Costa  
André Luís de Carvalho  
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Paulo Soares Bugarin, Procurador-Geral  
Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral  
Cristina Machado da Costa e Silva, Subprocuradora-Geral  
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador  
Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador  
Sérgio Ricardo Costa Caribé, Procurador

# Convênios e outros repasses

5ª edição



Brasília-2014

© Copyright 2014, Tribunal de Contas da União

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

<[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>

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

---

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Convênios e outros repasses / Tribunal de Contas da  
União. – 5ª .ed. – Brasília : Secretaria-Geral de Controle  
Externo, 2014.

80 p.

1. Convênio. 2. Tribunal de Contas da União (TCU). I.  
Título

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa

## APRESENTAÇÃO

**A obrigatoriedade de utilização** do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) para a celebração, liberação de recursos, acompanhamento da execução e prestação de contas dos ajustes firmados com recursos repassados voluntariamente pela União trouxe um novo desafio para a Administração Pública Federal: a capacitação de todos os usuários do novo sistema.

Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), estima-se que o sistema tenha cerca de 90 mil usuários, entre órgãos federais com programas passíveis de convênios e contratos de repasse, assim como entre órgãos estaduais, municipais e entidades sem fins lucrativos que pretendam firmar ajustes com a União.

Para superar esse desafio, o Ministério do Planejamento e o Tribunal de Contas da União estão elaborando, em parceria, um curso sobre fundamentos de transferências voluntárias com utilização do Siconv, na modalidade de ensino a distância, voltado à difusão de conhecimento e capacitação de usuários do Siconv.

É nesse contexto que se insere a quinta edição da publicação “Convênios e outros repasses”, cuja atualização tem por objetivo torná-la mais didática do que já é. Para tanto, foram incluídas nessa publicação imagens gráficas e algumas informações consideradas necessárias à capacitação dos usuários, tais como: chamamento público; classificação da despesa; novos esclarecimentos sobre a conta bancária específica e sobre a prestação de contas dos recursos repassados.

Com a operacionalização dos convênios sendo realizada integralmente no Siconv, a prestação de contas dos recursos passou a ser feita concomitantemente com a sua execução. Nessa fase são registrados todos os processos de compras, contratos, documentos de liquidação, pagamentos e ingressos de recursos, e as falhas no registro desses atos podem comprometer irremediavelmente as contas. Daí a importância da capacitação dos gestores para adequada utilização do sistema.





A publicação “Convênios e outros Repasses”, base teórica do curso que está sendo desenvolvido, aborda todos esses aspectos e será acessada no ambiente virtual de ensino por meio da funcionalidade denominada livro. Sempre que houver atualização da cartilha, o curso será automaticamente atualizado.

Esperamos, assim, contribuir para evitar que os administradores públicos cometam irregularidades na aplicação de recursos federais por desconhecimento da sistemática de controle introduzida pelo Siconv.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES

*Ministro-Presidente do TCU*



# SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	<b>9</b>
<b>Noções preliminares sobre transferências voluntárias</b>	<b>11</b>
Convênio	13
Contrato de repasse	13
Termo de parceria	13
Partícipes	13
Origem dos recursos	14
Fases do convênio	15
Regulamentação	15
O Siconv e o Portal de Convênios do governo federal	16
<b>Proposição do convênio</b>	<b>19</b>
Identificação das necessidades locais e definição de prioridades	21
Conhecimento dos programas de governo	21
Chamamento Público	25
Credenciamento e Cadastramento de entes e entidades	26
Elaboração do Plano de Trabalho	29
Inclusão da proposta de trabalho no Siconv	31
Classificação da despesa	32
Inclusão dos dados bancários na proposta	34
Projeto Básico e Termo de Referência	34
Irregularidades e falhas mais frequentes na fase de proposição dos convênios verificadas pelo TCU	37
<b>Celebração/formalização do convênio</b>	<b>39</b>
Atendimento às condições para celebração	41
Hipóteses de vedação de celebração	46
Publicidade da celebração	47
Abertura automática da conta bancária específica	48





<b>Execução do convênio</b>	<b>49</b>
Execução financeira	52
Regularização da conta bancária específica	52
Pagamento de despesas	53
Pagamento de despesas por meio da	
Ordem Bancária de Transferência Voluntária	56
Irregularidades e falhas mais frequentes	
na execução financeira dos convênios detectadas pelo TCU	57
Execução física	58
Procedimentos licitatórios	58
Irregularidades e falhas mais frequentes	
encontradas pelo TCU em processos licitatórios	59
Contratação com terceiros	60
Irregularidades e falhas mais frequentes	
na contratação de terceiros detectadas pelo TCU	61
Execução de contratos de obras	61
Execução de contratos de bens e serviços	63
<b>Prestação de contas do convênio</b>	<b>65</b>
A prestação de contas ao órgão repassador	67
A prestação de contas à sociedade	69
A Tomada de Contas Especial - TCE	69
<b>A fiscalização do TCU sobre convênios</b>	<b>71</b>
<b>Jurisprudência do TCU sobre convênios</b>	<b>75</b>
<b>Onde encontrar o TCU</b>	<b>80</b>





## INTRODUÇÃO

**Esta publicação traz** conceitos básicos sobre convênios, contratos de repasse e termos de parceria bem como orientações no tocante à regulamentação, aos procedimentos e às regras para obtenção, aplicação e controle dos recursos públicos federais transferidos por meio desses instrumentos, contemplando as mudanças recentes na legislação e nos procedimentos que regem o assunto.

Os aspectos mais importantes de todas as fases de operacionalização do convênio, contrato de repasse ou termo de parceria são enfatizados, transmitindo orientações quanto ao que deve ser observado em cada uma dessas fases e chamando a atenção para as irregularidades e falhas mais frequentes em cada uma delas, de modo a contribuir para que os gestores dos recursos assumam atitudes preventivas em relação a essas ocorrências e adotem procedimentos capazes de efetivamente evitá-las.

As transferências voluntárias realizadas mediante convênios, contratos de repasse e termos de parceria constituem um sistema de cooperação entre a União e as entidades governamentais dos demais entes da Federação, além das organizações não-governamentais, para execução de ações de interesse recíproco, financiadas com recursos do orçamento federal. Esse sistema de cooperação, no entanto, tem sido alvo de fundadas críticas quanto aos mais diversos aspectos.

Considerando que a jurisdição do TCU abrange todos esses repasses, independentemente da esfera de governo em que se situa a entidade beneficiária, as orientações dessa publicação visam, precipuamente, a contribuir para a obtenção e boa aplicação dos recursos, mas também alertar em relação às ocorrências que o Tribunal considera ofensivas aos princípios básicos da boa gestão e que poderão implicar a irregularidade das contas.





# NOÇÕES PRELIMINARES SOBRE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS





**D**e modo geral, será utilizada nesta cartilha a nomenclatura convênio para designar as modalidades convênio, contrato de repasse e termo de parceria.

## Convênio

**É o acordo, ajuste** ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros dos orçamentos da União visando à execução de programa de governo, o qual envolve a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, e tenha como partícipes, de um lado, órgão da administração pública federal direta, autarquia, fundação pública, empresa pública ou sociedade de economia mista, e, de outro, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidade privada sem fins lucrativos.

## Contrato de repasse

Instrumento administrativo usado na transferência dos recursos financeiros, por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União. A instituição que mais fortemente vem operando essa modalidade de transferência é a Caixa Econômica Federal ([www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br)).

## Termo de parceria

Instrumento jurídico previsto na Lei 9.790/1999, para transferência de recursos para Organizações Sociais de Interesse Público.

## Partícipes

Os instrumentos jurídicos utilizados nas transferências de recursos orçamentários abrangem concedentes e convenientes, contratantes e contratados, assim definidos:

**Concedente:** órgão da administração pública federal direta ou entidade da administração pública federal indireta, responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio.

**Conveniente:** órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade



privada sem fins lucrativos, com o qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento mediante convênio.

**Contratante:** órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta que pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento, por intermédio de instituição financeira federal (mandatária) mediante celebração de contrato de repasse.

**Contratado:** órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, com a qual a administração federal pactua a execução de contrato de repasse.

## Origem dos recursos

As dotações orçamentárias destinadas aos convênios e aos contratos de repasse são alocadas no Orçamento Geral da União (OGU) de duas maneiras:

- Contemplação nominal do estado, do município ou da entidade privada sem fins lucrativos, por meio da proposta do Executivo ou de emenda ao Orçamento da União por deputado federal ou senador.
  - » Ao ser publicada a Lei Orçamentária, já haverá previsão dos recursos para a consecução do objeto proposto na emenda.
- Não contemplação explícita, mas o programa orçamentário destina recursos para a região em que se localiza o pretendente e prevê sua aplicação por meio de órgão ou entidade estadual, municipal ou não governamental (identifica-se essa previsão pelas seguintes modalidades de destinação: 30 – governo estadual, 40 – administração municipal, e 50 – entidade privada sem fins lucrativos).

O acesso a esses recursos pelo interessado dá-se de duas formas:

- Proposta ou projeto formulados pelo próprio interessado, diretamente ao ministério ou à entidade que disponha de recursos aplicáveis ao objeto pretendido.
  - » Após análise da necessidade e da viabilidade do objeto proposto, das informações cadastrais do proponente e da sua regularidade, o ministério ou a entidade poderá aprovar o convênio e liberar os recursos.





- » No caso da execução obrigatória de emendas parlamentares individuais, os proponentes deverão apresentar a proposta e o plano de trabalho por meio do Siconv, no prazo estabelecido pelo governo federal. A programação orçamentária não será executada se o ministério repassador dos recursos verificar impedimento de ordem técnica à celebração dos convênios (Portaria Interministerial 40/2014 dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda, da Controladoria-Geral da União e Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República).
- O ministério ou a entidade federal detectam as necessidades locais ou desejam implementar programas federais na região.
  - » Os municípios são, então, contatados para que efetivem sua participação no programa.

## Fases do convênio

Normalmente, um convênio envolve quatro fases:

- Proposição
- Celebração/Formalização
- Execução
- Prestação de Contas

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

A seguir serão comentadas cada uma dessas fases e seus respectivos procedimentos, com vistas à perfeita execução do convênio ou do contrato de repasse.

## Regulamentação

Os convênios celebrados até 14 de abril de 2008 sujeitam-se às disposições da IN/STN 01, de 1997, e suas alterações. A partir dessa data, as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse e termos de cooperação são as dispostas



no Decreto 6.170/2007 (com dispositivos alterados ou acrescidos pelos Decretos 6.428/2008, 6.619/2008, 6.497/2008, 7.568/2011, 7.594/2011 e 7.641/2011) e na Portaria Interministerial 127, de 29 de maio de 2008 e suas alterações, dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e do Controle e da Transparência. A IN/STN 01/97 não mais se aplica aos instrumentos celebrados sob a vigência da nova Portaria, conforme expressamente dispôs a Portaria Interministerial 342, de 5 de novembro de 2008.

O Decreto 6.170/2007 também instituiu o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) e o Portal de Convênios do governo federal ([www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)). Toda a regulamentação disponível a respeito do assunto encontra-se disponível nesse Portal.

Em 28 de novembro de 2011 foi publicada a Portaria Interministerial 507/2011, dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e do Chefe da Controladoria-Geral da União, vigente a partir de 1/1/2012, com exceção dos arts. 77 a 79 que entraram em vigor na data de sua publicação, segundo o disposto no art. 97. Esse normativo revogou expressamente a Portaria Interministerial 127/2008, passando a regular as transferências voluntárias.

## O Siconv e o Portal de Convênios do governo federal

O Siconv é o sistema informatizado do governo federal no qual serão registrados todos os atos relativos ao processo de operacionalização das transferências de recursos por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria, desde a sua proposição e análise, passando pela celebração, liberação de recursos e acompanhamento da execução, até a prestação de contas. As informações registradas no Siconv são abertas à consulta pública na internet, no Portal de Convênios ([www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)).

Com essas ferramentas, a União espera maior agilidade e menores custos com os procedimentos necessários às transferências voluntárias de recursos federais. E mais, espera garantir mais transparência aos atos de gestão, pois o Portal possibilita o acompanhamento pela sociedade de todo o processo, desde a apresentação da proposta pelo interessado até a análise, celebração e liberação de recursos pelo concedente, bem



como a prestação de contas on-line da execução física e financeira, pelo conveniente.

Desde 1º de julho de 2008, o Portal de Convênios foi disponibilizado e, a partir de 1º de setembro de 2008, teve início a obrigatoriedade de utilização do referido portal para a celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas dos convênios firmados com recursos repassados voluntariamente pela União.

A obrigatoriedade vale para todos os usuários do novo sistema: órgãos federais com programas passíveis de convênios e contratos de repasse, bem como órgãos estaduais e municipais e ONGs que firmarem esses convênios e contratos com a União. Para facilitar a operacionalização do Portal de Convênios, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, disponibiliza no endereço [www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br), manuais voltados a todos os usuários do sistema.

Não são registrados no Siconv os termos de cooperação, mediante os quais são ajustadas as transferências de crédito orçamentário entre unidades gestoras de um mesmo órgão ou entidade da administração pública federal. A descentralização do crédito é realizada no Sistema Integrado de Administração Financeira - Siafi.





# PROPOSIÇÃO DO CONVÊNIO





## Identificação das necessidades locais e definição de prioridades

O início do processo de solicitação de verbas federais para aplicação em estados e municípios se dá com a identificação das necessidades existentes na comunidade. A partir do conhecimento da realidade socioeconômica local em que se definem as áreas mais carentes que necessitam de mais atenção e ação imediata do Poder Público.

Mesmo que o conveniente (Distrito Federal, estado ou município) disponha, em sua estrutura organizacional, de setor específico para a realização de estudos sobre a realidade socioeconômica local, convém ouvir a comunidade por meio de instituições, tais como sindicatos, associações de bairros e ONGs. Normalmente, as áreas que sempre demandam recursos são educação, saúde, saneamento, construção e recuperação de estradas, abastecimento de água, energia urbana e rural e habitação.

A partir da seleção das áreas carentes, o interessado precisa estabelecer uma escala de prioridades dentre as necessidades detectadas. O projeto a ser implementado deve contemplar a ação mais urgente e eficaz dentro de determinada área carente.

A escolha do segmento a ser atingido e do projeto a ser executado devem levar em conta, dentre outros aspectos, a compatibilidade com a estrutura já existente na localidade, o impacto na comunidade, a relação custo-benefício, o valor do projeto e a disponibilidade de recursos próprios para arcar com a contrapartida.

## Conhecimento dos programas de governo

Identificadas as carências e as prioridades locais, compete ao interessado buscar, no órgão ou na entidade apropriados, os recursos necessários para implementar o projeto desejado.

Os recursos disponíveis no Orçamento da União são limitados, sofrem constantes contingenciamentos e estão sujeitos a cortes, segundo prioridades definidas pelo governo federal.

Daí que a proposição de convênios, em áreas consideradas também prioritárias pelo governo federal, tem, naturalmente, mais chances de aprovação.



É aconselhável, assim, que o gestor conheça os diversos programas federais existentes, em especial as exigências, finalidades e condições de participação. No Portal de Convênios são disponibilizados pelo governo federal todos os programas de transferências voluntárias de todos os órgãos federais com programas passíveis de convênios e contratos de repasse.

**N**o Portal de Convênios, são disponibilizados todos os programas de transferências voluntárias de todos os órgãos federais com programas passíveis de convênios e contratos de repasse.

Além do Portal de Convênios, que pode ser consultado no endereço [www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br), estão listados a seguir alguns endereços eletrônicos da internet que dão acesso direto a diversos programas, entidades e fundos do governo federal, relacionados por ministério. Ao acessar a página na internet, o interessado obterá informações sobre o objetivo desses e de outros programas, as exigências, as condições de participação, a legislação aplicável, os formulários para inscrição e outros dados.

Ministério da Educação	Endereço Eletrônico
Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)	www.fnde.gov.br
Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)	
Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	
Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate)	
Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo)	
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)	





<b>Ministério da Saúde</b>	<b>Endereço eletrônico</b>
Assistência Farmacêutica (Farmácia Popular)	www.saude.gov.br
Atenção Básica em Saúde (Programa Saúde da Família)	
Assistência Hospitalar e Ambulatorial Especializada)	
Fundo Nacional de Saúde (FNS)	
Fundação Nacional de Saúde (FUNASA)	www.funasa.gov.br

<b>Ministério da Cultura</b>	<b>Endereço eletrônico</b>
Plano Nacional de Cultura (PNC)	www.cultura.gov.br
Mais Cultura	

<b>Ministério do Esporte</b>	<b>Endereço eletrônico</b>
Segundo Tempo	www.esporte.gov.br
Esporte e lazer na cidade (PELC)	

<b>Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome</b>	<b>Endereço eletrônico</b>
Programa Bolsa Família	www.mds.gov.br
Brasil sem miséria	

A Caixa Econômica Federal (CAIXA) é o agente financeiro de vários programas dos ministérios. Compete à Instituição celebrar contratos de repasse e fiscalizar a execução dos projetos.

As obras oriundas de contrato de repasse constam de banco de dados denominado Obrasnet, acessível por meio do sítio [www.obrasnet.gov.br](http://www.obrasnet.gov.br) ou [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br). Ali podem ser obtidas informações sobre a execução físico-financeira e fotos dos empreendimentos.

Os programas que contam atualmente com a participação da CAIXA são os listados a seguir, os quais podem ser consultados, também, no seguinte endereço eletrônico [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br), opção governo.



## Saneamento Ambiental

---

- Abastecimento de Água
- Saneamento Ambiental Urbano
- Esgotamento Sanitário
- Gestão de Recursos Hídricos
- Brasil Joga Limpo
- Resíduos Sólidos Urbanos
- Drenagem Urbana Sustentável
- Probio II

## Infraestrutura Setor Público

---

- Construção de Estabelecimentos Penais
- Mobilidade Urbana
- Pró-Municípios
- Prodesa - Projetos de Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário
- Programa de Gestão Urbana Metropolitana
- PRSH – Programa de Revitalização de Sítios Históricos
- Urbanização e Regularização e de Assentamentos Precários
- Inclusão Digital
- Monumenta/BID
- Pró-Transportes
- Proes – Apoio à Infraestrutura Econômica e Social
- Programas com Finalidade Esportiva
- Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais
- Instalação de Restaurantes Populares Públicos
- Pró-Infra
- Intervenção em Favelas
- Programa de Apoio ao Desenvolvimento Comunitário – Prodec
- Melhores Práticas em Gestão Local
- Programas de Desenvolvimento Agrário
- Revitalização de Bens do Patrimônio Histórico Nacional

## Inovações Tecnológicas

---

- Conservação de Energia na Habitação Popular



## Habitação

---

- CC FGTS – Operações Coletivas
- Programa de Infraestrutura e Serviços de Reforma Agrária
- Programa Nacional de Crédito Fundiário
- Crédito Solidário
- Minha Casa Minha Vida
- Pró-Moradia
- Programa Habitar Brasil BID
- Programa Morar Melhor
- Imóvel na Planta
- Urbanização e Regularização e Integração de Assentamentos Precários

## Educação, Turismo e Saúde

---

- Ação e Municipalização do Turismo
- Farmácia Popular
- Infraestrutura Turística - Prointur
- Fundo a fundo
- Transferência de recursos oriundos de convênios do MEC/FNDE
- Convênios FNS e FUNASA
- Bolsa Família

## Chamamento Público

Com o objetivo de selecionar a melhor proposta, bem como de aferir a capacidade técnica e operacional do proponente para realizar o objeto do convênio, atendendo ao princípio da impessoalidade, os órgãos federais realizam chamamento público (art. 8º, §2º, da PI 507/2011).

A publicidade do chamamento é feita no Portal dos Convênios e por intermédio da divulgação na página inicial do sítio oficial do órgão repassador de recursos.

A realização do chamamento público é facultada para os convênios celebrados com estados ou municípios. Essa decisão compete às autoridades responsáveis pela concepção e gestão de cada programa federal. Contudo, se o beneficiário for entidade privada sem fins lucrativos, o chamamento público ou concurso de projetos é obrigatório.



Identificado o programa de governo de interesse local, bem como a possibilidade de atendimento aos critérios especificados do edital da seleção pública, o proponente deverá manifestar a intenção em celebrar o convênio, mediante apresentação de proposta de trabalho no Siconv.

Para a apresentação da proposta de trabalho, é necessário estar credenciado no Portal dos Convênios. Em algumas situações poderá ser exigido também o cadastramento prévio como condição para participação no chamamento público, o que será devidamente informado no Portal.

## Credenciamento e Cadastramento de entes e entidades

Desde 1º de setembro de 2008, todo o processo de credenciamento, cadastramento e apresentação de propostas deve ser realizado por intermédio do Portal de Convênios.

O credenciamento é realizado, uma única vez, pelo próprio interessado e deve incluir no mínimo as seguintes informações:

- nome, endereço da sede, endereço eletrônico e número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), bem como endereço residencial do responsável que assinará o instrumento, quando se tratar de instituições públicas; e
- razão social, endereço, endereço eletrônico, número de inscrição no CNPJ, transcrição do objeto social da entidade atualizado, relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e CPF de cada um deles, quando se tratar das entidades privadas sem fins lucrativos.

O sistema gerará um *login* e uma senha de acesso. De posse dessas informações, o proponente poderá enviar eletronicamente propostas para os programas disponibilizados que aceitam propostas de proponentes apenas credenciados.

Para validação e efetivação do cadastramento, que terá validade de 1 (um) ano, o órgão ou entidade pública ou privada sem fins lucrativos



(proponente) deverá apresentar, no órgão repassador de recursos ou nas unidades cadastradoras do Sicaf (Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores Federais) a ele vinculadas, os seguintes documentos:

Órgão ou entidade pública:

- cópia autenticada dos documentos pessoais do representante, em especial, Carteira de Identidade e CPF;
- cópia autenticada do diploma eleitoral, acompanhada da publicação da portaria de nomeação ou outro instrumento equivalente, que delegue competência para representar o ente, órgão ou entidade pública, quando for o caso; e

Entidades privadas sem fins lucrativos (ONGs):

- cópia autenticada dos documentos pessoais do representante, em especial, Carteira de Identidade e CPF;
- cópia autenticada da ata da assembleia que elegeu o corpo dirigente da entidade privada sem fins lucrativos, devidamente registrada no cartório competente, acompanhada de instrumento particular de procuração, com firma reconhecida, assinada pelo dirigente máximo, quando for o caso;
- cópia do estatuto ou contrato social registrado no cartório competente e suas alterações;
- relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com 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, para cada um dos dirigentes, se é membro do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o 2º grau (ver tabela a seguir);



- prova de inscrição da entidade no CNPJ pelo prazo mínimo de três anos;
- prova de regularidade com as Fazendas Federal, Estadual, do Distrito Federal, e Municipal e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, na forma da lei; e
- comprovação 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.

A relação com todas as unidades cadastradoras está disponível no Portal de Convênios. Basta acessar o portal, clicar em “Unidade Cadastradora” e depois em “Listagem de endereços de Unidades Cadastradoras por Estado”.

O representante do órgão ou da entidade pública ou privada responsável pela entrega dos documentos e das informações para fins de cadastramento deverá comprovar seu vínculo com o cadastrado e poderes para representá-lo neste ato.

A tabela a seguir apresenta de forma detalhada as relações de parentesco vedadas aos dirigentes das entidades privadas sem fins lucrativos, o que é importante para prestar a declaração exigida das ONGs:

#### **Relações de parentesco vedadas aos dirigentes de ONGs com agentes do Poder Público**

Formas de Parentesco		Graus de Parentesco	
		1º grau	2º grau
Consanguíneo	Em linha reta ascendente	Pais	Avós
	Em linha reta descendente	Filhos	Netos
	Em linha colateral	-	Irmãos
Por afinidade	Em linha reta ascendente	Sogros	Avós do cônjuge ou companheiro
	Em linha reta descendente	Enteados, genros e noras	Netos do cônjuge ou companheiro
	Em linha colateral	-	Cunhados



Na página inicial do Portal dos Convênios, é divulgada relação de todas as entidades privadas sem fins lucrativos aptas a receber transferências voluntárias de recursos por meio de convênios e termos de parceria.

## Elaboração do Plano de Trabalho

O interessado em celebrar convênio ou contrato de repasse deverá apresentar proposta de trabalho no Siconv, em conformidade com o programa e com as diretrizes disponíveis no sistema. Uma vez aceita, a proposta passa a denominar-se Plano de Trabalho, que é o documento por meio do qual o gestor define como o objeto do convênio ou contrato de repasse será realizado.

O Plano de Trabalho será analisado quanto à viabilidade e à adequação aos objetivos do programa governamental e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada a qualificação técnica e a capacidade operacional para gestão do instrumento, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador dos recursos.

A entidade privada sem fins lucrativos deverá executar diretamente a integralidade do objeto. A contratação de serviços de terceiros somente é admitida quando houver previsão no plano ou programa de trabalho ou em razão de fato superveniente e imprevisível, devidamente justificado, aprovado pelo órgão ou entidade concedente.

**P**ara fazer um Plano de Trabalho de convênio, entre em contato com o ministério ou a entidade repassadora, a fim de receber as instruções necessárias. Pesquise na internet e no Portal de Convênios do governo federal.

A Proposta de Trabalho deverá conter, no mínimo:

- Razões que justifiquem a celebração do instrumento, ou seja, justificativa contendo a caracterização dos interesses recíprocos do proponente e do concedente, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal e



a indicação do público alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados.

- Descrição completa do objeto a ser executado. Objeto é o produto do convênio, contrato de repasse ou termo de parceria, observados o programa de trabalho e as suas finalidades.
- Descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente, com definição das etapas da execução. Entende-se por meta a parcela quantificável do objeto e por etapa a divisão existente na execução de uma meta.
- Previsão de prazo para a execução consubstanciada em um cronograma de execução do objeto, no respectivo cronograma de desembolso e no plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e da contrapartida financeira do proponente, se for o caso, com estimativa dos recursos financeiros, discriminando o repasse a ser realizado pelo concedente ou contratante e a contrapartida prevista para o proponente, especificando o valor de cada parcela e do montante de todos os recursos.
- Informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para a execução do objeto.

Eventuais imprecisões ou irregularidades poderão ser resolvidas, devendo o proponente manifestar-se no prazo estipulado, pois a ausência de manifestação será entendida como desistência quanto ao prosseguimento do processo.

A seguir, a título de exemplo, o adequado detalhamento de um plano de trabalho cujo objeto seja a capacitação de jovens para utilização de recursos básicos de informática (sistema operacional, aplicativos, internet e correio eletrônico), incluindo aquisição de equipamentos necessários à modernização do laboratório de informática do município.

Este plano de trabalho é composto de duas metas: (i) Modernização do Laboratório e (ii) Capacitação de Jovens. A primeira meta será executada mediante a aquisição de equipamentos, sendo desdobrada em três etapas. A segunda compreende o planejamento, a elaboração de materiais, a divulgação e as matrículas para o curso, portanto está dividida em quatro etapas.





**Exemplo de desdobramento do objeto em metas e etapas.**

Meta	Etapa	Especificação	Indicador Físico		Duração	
			Unid.	Qtde.	Início	Fim
<b>1.</b>		<b>Modernização do Laboratório</b>			<b>Data</b>	<b>Data</b>
	1.1	Aquisição de computadores 1Gb RAM, HD250	Pç.	50	Data	Data
	1.2	Aquisição de monitores de vídeo LCD 17"	Pç.	50	Data	Data
	1.3	Aquisição de impressoras laser	Pç.	10	Data	Data
<b>2.</b>		<b>Capacitação de Jovens</b>	<b>Jovens</b>	<b>500</b>	<b>Data</b>	<b>Data</b>
	2.1	Planejamento de aulas	Planos	1	Data	Data
	2.2	Elaboração de material didático	Apostilas	500	Data	Data
	2.3	Divulgação por rádio (vezes/dia)	Avisos	10	Data	Data
	2.4	Matrículas do 1º período letivo	Matrículas	250	Data	Data

Fonte: Dados exemplificativos

## Inclusão da proposta de trabalho no Siconv

Para incluir a proposta no Siconv, o proponente deve fazer o acesso identificado ao sistema. Após a seleção do programa para o qual quer incluir a proposta, é preciso selecionar os objetos e as regras da contrapartida dentre as opções disponíveis e informar os valores da proposta, inclusive contrapartida financeira ou em bens e serviços.

Também devem ser informados a modalidade da transferência, a justificativa para celebração, a descrição do objeto, os dados bancários, as datas de vigência, juntando os documentos comprobatórios da capacidade técnica e da contrapartida.

No cronograma físico de execução do objeto, deverão ser cadastradas as metas, informando: a especificação, a unidade de fornecimento, a quantidade, o valor unitário, o valor total e o período de execução. Caso haja previsão de desdobramento das metas em etapas, estas deverão ser incluídas da mesma forma.



Feita a inclusão das metas e suas etapas, é momento de informar o cronograma de desembolso. Nesse cronograma, são preenchidos no Siconv o valor de cada parcela, o responsável (concedente ou proponente) e a data. Importante destacar que para cada parcela inserida é preciso associá-la às respectivas meta e etapa.

Com o cronograma de desembolso preenchido, passa-se para o preenchimento do plano de aplicação detalhado, no qual são identificados o tipo de despesa (bem, serviço, obra, tributo ou despesa administrativa) e o código orçamentário da natureza da despesa.

### **Classificação da despesa**

Ao preencher o plano de aplicação detalhado no Siconv, o gestor deve ter especial atenção com a natureza da despesa informada para cada etapa do plano de trabalho, pois as incorreções podem comprometer irremediavelmente a prestação de contas.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria de Orçamento Federal, publica anualmente o Manual Técnico de Orçamento - MTO, instrumento de apoio aos processos orçamentários da União. Esse documento conceitua e detalha a classificação da despesa, dentre elas a utilizada para o preenchimento de informações no Siconv. A consulta ao MTO-2014 pode ser acessada no endereço eletrônico [http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO\\_2014.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2014.pdf).

A classificação da despesa necessária para a realização de um projeto é composta pela sequência de 6 (seis) números X.X.XX.XX, correspondente a categoria econômica, grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação e o elemento de despesa, conforme demonstrado na tabela a seguir:



## Classificação das despesas

<b>Categoria Econômica</b>	<b>Grupo de Natureza da Despesa</b>	<b>Modalidades de Aplicação</b>	<b>Elementos de Despesa (*)</b>
3 – Despesas Correntes	1 – Pessoal e Encargos Sociais	Aplicação Direta - código 90.	30 – Material de Consumo
	2 – Juros e Encargos da Dívida		36 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física
	3 – Outras Despesas Correntes		39 – Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
4 – Despesas de Capital	4 – Investimentos		51 – Obras e Instalações
	5 – Inversões financeiras		52 – Equipamentos e Material Permanente
	6 – Amortização da Dívida		

Fonte: Manual Técnico de Orçamento 2014.

Legenda: (\*) Elementos de despesa mais utilizados na execução das transferências voluntárias.

Dependendo do efeito econômico da despesa (custeio ou capital), os grupos de natureza da despesa serão ou 3 - Outras Despesas Correntes ou 4 – Investimentos.

Após a definição da categoria econômica e do grupo de natureza, é preciso identificar a modalidade de aplicação. Como na transferência voluntária o recurso será aplicado diretamente pela prefeitura, estado, DF ou entidade privada sem fins lucrativos, utiliza-se o código 90 - Aplicação Direta.

O elemento de despesa tem por finalidade informar o objeto de gasto, tais como diárias, material de consumo ou serviços de terceiros prestados sob qualquer forma. Na tabela acima, foram listados apenas os elementos de despesa mais utilizados na execução das transferências voluntárias.

Os códigos dos elementos de despesa estão definidos no Anexo II da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 2001, que pode ser consultada no endereço eletrônico [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/Port\\_Interm\\_1632001\\_Atualizada\\_20100618.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/Port_Interm_1632001_Atualizada_20100618.pdf).

Além desses seis números, o Siconv está exigindo o detalhamento do tipo de material ou serviço, podendo ser utilizada a aplicação no número “99” que significa “Outros”.



Seguindo essas orientações, vamos classificar as despesas do exemplo de plano de trabalho visto nas páginas anteriores.

As despesas relativas às etapas da meta 1 – modernização do laboratório devem ser classificadas segundo a sua natureza como 4.4.90.52.35 – Equipamentos para processamento de dados. Detalhando essa classificação, temos que 4 - Despesa Capital; 4 - Investimentos; 90 - Aplicações Diretas; 52 - Equipamentos e Material Permanente; 35 - Equipamentos para processamento de dados.

As despesas relativas às etapas da meta 2 – capacitação de jovens devem ser classificadas segundo a sua natureza como 3.3.90.39.99 – Outro Serviço de Terceiros Pessoa Jurídica, sendo que 3 - Despesas Correntes; 3 - Outras Despesas Correntes; 90 - Aplicações Diretas; 39 - Outro Serviço de Terceiros Pessoa Jurídica; 99 - Outro Serviço de Terceiros Pessoa Jurídica.

### **Inclusão dos dados bancários na proposta**

Durante a etapa de inclusão da proposta de trabalho, o proponente deve informar, no Siconv, o banco federal e a agência bancária escolhidos para a abertura da conta bancária específica do convênio.

A solicitação de abertura da conta corrente ao sistema bancário, por sua vez, é de responsabilidade do concedente e somente ocorre após a aprovação da proposta, na fase de celebração.

### **Projeto Básico e Termo de Referência**

Com a inserção do projeto básico ou do termo de referência no Siconv por meio de um arquivo, a proposta está pronta para ser enviada para análise do concedente.

Projeto básico é o documento por meio do qual o proponente deve caracterizar precisamente a obra, a instalação ou o serviço objeto do convênio, inclusive quanto sua viabilidade técnica, custo, etapas e prazos de execução. Deve ser elaborado com base em estudos técnicos preliminares e assegurar o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento.



Quando o objeto do convênio, do contrato de repasse ou do termo de parceria envolver aquisição de bens ou prestação de serviços, o projeto básico recebe o nome de Termo de Referência, o que não altera a necessidade de o documento contemplar a descrição do bem ou serviço, o orçamento detalhado, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto.

**Projeto Básico = obras**  
**Termo de Referência = bens e serviços**

Tais instrumentos não se destinam a disciplinar a execução da obra ou do serviço (esse é o papel do projeto executivo), mas demonstrar a viabilidade e a conveniência de sua execução. Devem ser apresentados antes da celebração do instrumento, sendo facultado ao concedente exigilo depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos.

É importante destacar que a autoridade competente do órgão ou entidade concedente pode dispensar, em despacho fundamentado, a apresentação de projeto básico nos casos de padronização de objetos.

A padronização de objetos é o 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.

A título de exemplo, cabe destacar alguns objetos padronizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS: Construção de Centros de Referência em Assistência Social – Cras; Construção de Centros de Referência Especializada em Assistência Social - Creas; Aquisição de Veículo de Transporte Adaptado para Pessoa com Dificuldade de Locomoção; Aquisição de kits de equipamentos para o funcionamento dos Cras e Creas.

Em relação aos objetos propostos na referida padronização, os interessados em firmar convênios poderão adotar o material disponibilizado no Siconv para os programas.

O projeto básico ou do termo de referência deverá ser apresentado no prazo máximo de 18 (dezoito) meses, incluída eventual prorrogação.



Caso não seja entregue no prazo estabelecido ou receba parecer contrário à sua aprovação, o convênio ou contrato de repasse deverá ser extinto.

**A** aprovação do projeto básico implicará a adequação do plano de trabalho.

A não apresentação do projeto no prazo leva à extinção do convênio, contrato de repasse ou termo de parceria

O projeto básico pode ser dispensado no caso de padronização do objeto.

Para calcular o custo do objeto proposto, o interessado realizará prévias pesquisas de preços no mercado fornecedor dos produtos ou dos serviços pleiteados. Também poderá se valer de informações contidas em bancos de dados informatizados, pesquisas na internet, publicações especializadas e outras fontes.

Para obter, por exemplo, informações sobre custos da construção civil, o interessado poderá consultar o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), desenvolvido e mantido pela CAIXA e disponível em sua página na internet, no endereço [www.caixa.gov.br/](http://www.caixa.gov.br/), opção governo >Sinapi.

Preferencialmente, a pesquisa de preços deverá envolver o mercado mais próximo ao estado ou ao município conveniente, espelhando os valores vigentes nas respectivas localidades. No entanto, nada impede a realização de pesquisa de preços com produtores ou fornecedores situados em outros locais.

O gestor deve atentar para a fidedignidade e exatidão das informações contidas no plano de trabalho. Qualquer falha, inexatidão no projeto ou falsidade de informações implicará a não-celebração do convênio, motivo pelo qual exigências como previsão de contrapartida, correta contextualização da situação de necessidade, preenchimento adequado dos formulários específicos, apresentação de plano de trabalho consistente e completo devem ser observadas com bastante atenção.



A exatidão das informações do plano de trabalho tem repercussão, também, na execução do convênio e na respectiva prestação de contas. A fiscalização dos órgãos federais de controle baseia-se nas informações do plano de trabalho para fixar critérios de avaliação do alcance das metas propostas. Subestimar ou superestimar as metas, os custos ou o cronograma de execução do objeto do convênio poderá trazer sérias consequências para o gestor do convênio.

Em suma, para propor a celebração de convênio, o interessado deve atentar para as seguintes medidas:

- Elaborar plano de trabalho (planejamento) de forma detalhada, precisa e completa, descrevendo suficientemente, de forma quantitativa e qualitativa, o objeto proposto, suas metas e etapas.
- Estruturar orçamento realista do objeto programado.
- Certificar-se da existência dos recursos de contrapartida.
- Realizar previsão factível das etapas do projeto e do prazo necessário para sua conclusão.

## Irregularidades e falhas mais frequentes na fase de proposição dos convênios verificadas pelo TCU

- Plano de trabalho pouco detalhado.
- Metas insuficientemente descritas, quantitativa e qualitativamente.
- Caracterização insuficiente da situação de carência dos recursos.
- Projeto básico incompleto e/ou com informações insuficientes.
- Ausência de projeto básico.
- Falta de comprovação da existência de contrapartida (orçamentária e financeira).
- Orçamento subestimado ou superestimado.

**A** ocorrência de falhas na fase de proposição pode acarretar a não-aprovação do convênio.

Para não incorrer em falhas, é conveniente que o plano de trabalho seja consistente, baseado em pesquisas e consultas feitas à comunidade.



Os órgãos e as entidades federais exigem, cada vez mais, que as informações do plano de trabalho contenham detalhamento e exatidão suficientes para a perfeita caracterização da necessidade de aplicação dos recursos.

Mais informações sobre Plano de Trabalho e Projeto Básico podem ser encontradas em outras publicações deste Tribunal, como “Licitações e Contratos” e “Obras Públicas”, disponíveis no Portal TCU ([www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)), menu Publicações.





# CELEBRAÇÃO/ FORMALIZAÇÃO DO CONVÊNIO





## Atendimento às condições para celebração

A LRF, a LDO e a legislação federal dispõem que estados, Distrito Federal e municípios, para receberem transferências voluntárias, devem atender as seguintes condições:

- **Contas do exercício**  
Enviar suas contas ao Poder Executivo Federal, nos prazos previstos, para consolidação nacional e por esfera de governo, relativas ao exercício anterior. Os estados devem encaminhar suas contas até 31 de maio. Os municípios, até 30 de abril de cada ano, com cópia para o Poder Executivo do respectivo estado.
- **Relatório da execução orçamentária**  
Publicar o relatório resumido da execução orçamentária até 30 dias após o encerramento de cada bimestre.
- **Relatório de gestão fiscal**  
Publicar o relatório de gestão fiscal até 30 dias após o encerramento de cada quadrimestre. É facultado aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes optar por divulgar o relatório de gestão fiscal semestralmente, até 30 dias após o encerramento do semestre.
- **Limites de gastos com pessoal**  
Observar os limites de gastos com pessoal, verificados ao final de cada quadrimestre (caso os limites sejam ultrapassados, não havendo redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o ente da Federação não poderá receber transferências voluntárias).
- **Regularidade na gestão fiscal**  
Demonstrar a instituição, regulamentação e arrecadação de todos os tributos previstos nos artigos 155 e 156 da Constituição Federal.
- **Adimplência com a União**  
Estar em dia com os pagamentos de tributos, empréstimos e financiamentos devidos à União.
- **Adimplência com outros convênios**  
Estar adimplente com o dever de prestar contas no tocante a recursos anteriormente recebidos.



- **Limites constitucionais de aplicação em educação e saúde**  
Cumprir os limites constitucionais de aplicação de recursos em educação e saúde.
- **Limites da dívida pública**  
Observar os limites das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em restos a pagar e da despesa total com pessoal (o estado, o Distrito Federal ou o município ficará impedido de receber transferências voluntárias, se a respectiva dívida consolidada ultrapassar o limite que a ela corresponde ao final de um quadrimestre). Da mesma forma, assim ocorrerá uma vez vencido o prazo para retorno da dívida a seu limite – até o término dos três quadrimestres subsequentes e enquanto perdurar o excesso.
- **Contrapartida**  
Estabelecer previsão orçamentária de contrapartida compatível com a capacidade financeira do convenente e de acordo com seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a qual poderá ser atendida por meio de recursos financeiros, ou de bens/serviços, se economicamente mensuráveis.

**C**ontrapartida é a parcela de colaboração financeira do convenente (estado ou município) para a execução do objeto do convênio.



Os limites de contrapartida e as hipóteses de redução são fixados nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Para 2014 esses limites são os seguintes:

#### No caso dos estados e do Distrito Federal

Limites (mínimo e máximo)*	Situações
0,1% (um décimo por cento) e 10% (dez por cento)	se localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da PNDR, nas áreas da Sudene, da Sudam e Sudeco.
2% (dois por cento) e 20% (vinte por cento)	Para os demais.
0,1% (um décimo por cento) e 4% (quatro por cento)	no caso de consórcios públicos constituídos por estados, Distrito Federal e municípios.

\*Vide hipóteses de redução desses limites no art. 60, § 2º, da LDO para 2014

#### No caso de municípios

Limites (mínimo e máximo)*	Situações
0,1% (um décimo por cento) e 4% (quatro por cento)	para municípios com até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.
0,2% (dois décimos por cento) e 8% (oito por cento)	para municípios acima de 50.000 (cinquenta mil) habitantes localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), nas áreas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e na Região Centro-Oeste.
1% (um por cento) e 20% (vinte por cento)	Para os demais.

\*Vide hipóteses de redução desses limites no art. 60, § 2º, da LDO para 2014.

- Cadin**  
 Comprovar a inexistência de pendências pecuniárias junto ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin).
- Regularidade junto ao INSS e ao FGTS**  
 Apresentar o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) e a comprovação de regularidade quanto ao depósito das parcelas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).



- **Cadastramento no Siconv**  
Atualizar o cadastro do conveniente ou contratado no Siconv-Portal dos Convênios.
- **Plano de Trabalho**  
Ter aprovado seu Plano de Trabalho.
- **Licença Ambiental**  
Obter a licença ambiental prévia quando o convênio envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais.
- **Propriedade do imóvel**  
Comprovar o exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, ou da ocupação regular de imóvel, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel.
- **Observância dos limites de despesas comprometidos com as parcerias públicos-privadas**  
Comprovar que as despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas limitam-se, no ano anterior, a 3% (três por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes não excederem a 3% (três por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.
- **Regularidade quanto ao pagamento de precatórios judiciais**  
Apresentar o certificado emitido pelo Cadastro de Inadimplentes do Conselho Nacional de Justiça (Cedin), acessível através do sítio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na internet.
- **Disponibilização de informações relativas à gestão fiscal do ente federado por meio eletrônico de acesso público**
- **Não realização de operação de crédito com infração ao disposto no art. 33 da LC 101/2000**
- **Registro dos dados no Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde (Siops) no prazo estabelecido pelo Ministério da Saúde (art. 39 da LC 141/2012).**



A demonstração, por parte dos estados, Distrito Federal e municípios e respectivas administrações indiretas, do cumprimento das exigências para a realização de transferência voluntária, deverá ser feita por meio de apresentação, ao órgão concedente, de documentação comprobatória da regularidade e, a critério do beneficiário, de extrato emitido pelo subsistema Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias para Estados e Municípios (CAUC), apenas com relação aos requisitos fiscais que estiverem espelhados no referido extrato.

As entidades sem fins lucrativos, por sua vez, devem atender as seguintes condições para celebração de convênios

- Adimplência com a União
- Adimplência com outros convênios
- Contrapartida
- Cadin
- Regularidade INSS e FGTS
- Cadastro Siconv
- Plano de trabalho aprovado
- Licença ambiental
- Propriedade do imóvel

Além do atendimento às normas relativas à formalização e à celebração de convênios, o solicitante precisa atender também às exigências específicas do programa e do órgão ou entidade responsável pela transferência dos recursos.

O Ministério da Saúde, por exemplo, disciplina as normas específicas no “Manual de Cooperação Técnica e Financeira, por meio de Convênios” ([www.fns.saude.gov.br](http://www.fns.saude.gov.br)) aprovado pela Portaria Ministerial 1.074, de 29 de maio de 2008. Esse manual contém todas as informações necessárias àqueles que desejam pleitear verbas, tanto no Ministério da Saúde, quanto na Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

Pesquise nos sítios oficiais dos órgãos e entidades repassadores as normas específicas de cada um para a apresentação de propostas e a celebração de convênios e contratos de repasse. As informações gerais estão disponíveis no Portal de Convênios ([www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)).



## Hipóteses de vedação de celebração

A celebração de convênios e contratos de repasse nem sempre é permitida. A seguir, as principais hipóteses de vedação:

- **Entidade privada com dirigentes vinculados ao poder público**  
É ainda vedada a celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como dirigentes membro do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau.
- **Convênios de valor inferior a R\$ 100.000,00 ou, no caso de obras ou serviços de engenharia, inferior a R\$ 250.000,00**  
É proibido celebrar convênios e contratos de repasse de valor inferior a R\$100.000,00 (cem mil reais). Para obras e serviços de engenharia, o valor não poderá ser inferior a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), com exceção da elaboração de projetos de engenharia. No entanto, para fins de alcance desses limites, os Estados, Distrito Federal e municípios podem formar consórcio público, seja sob a forma de associação pública, seja como pessoa jurídica de direito privado.

O consórcio firmará o convênio com o repassador dos recursos e assumirá as obrigações decorrentes do instrumento assinado. As responsabilidades de cada ente integrante do consórcio, por sua vez, estarão explicitadas não apenas na documentação do convênio como também nas cláusulas do próprio contrato de consórcio público.

Também admite-se a celebração de convênios que englobe vários programas e ações federais a serem executados de forma descentralizada.

- **Falta de correlação entre o objeto social as características do programa**  
Também é vedada a celebração de convênios ou contratos de repasse com entidades públicas ou privadas cujo objeto social não se relacione às características do programa.





- **Falta de condições técnicas**

É vedada a celebração com entidades privadas sem fins lucrativos que não comprovem ter desenvolvido, nos últimos 3 (três) anos, atividades referentes à matéria objeto do convênio ou contrato de repasse.

- **Inadimplência com outros convênios**

É ainda vedada a celebração de convênios com órgãos ou entidades, de direito público ou privado, que estejam em mora com outros convênios ou contratos de repasse celebrados com órgãos ou entidades da Administração Pública Federal.

Torna-se fundamental, assim, que o gestor mantenha total controle sobre os convênios que gerir, seja no tocante à execução física e financeira do objeto, seja no que se refere ao cumprimento das obrigações assumidas com a assinatura do termo de convênio ou contrato de repasse, dentre as quais se destaca o dever de prestar contas da boa gestão dos recursos recebidos.

É vedada a celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham, em suas relações anteriores com a União, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas:

- **omissão no dever de prestar contas;**
- **descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria;**
- **desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos;**
- **ocorrência de dano ao Erário; ou**
- **prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria.**

## Publicidade da celebração

Além da publicação dos extratos dos convênios no DOU, será dada publicidade de todos os atos relativos à operacionalização no Portal de Convênios, ademais o conveniente ou contratado deve dar ciência da celebração ao conselho local ou instância de controle social da área



vinculada ao programa de governo que originou a transferência, e o concedente ou contratante deve notificar a celebração do instrumento e a liberação dos recursos à Assembleia Legislativa, à Câmara Legislativa ou à Câmara Municipal, conforme o caso.

Os convenientes ou contratados deverão disponibilizar, ainda, por meio da internet ou, na sua falta, em sua sede, em local de fácil visibilidade, consulta ao extrato do convênio ou outro instrumento utilizado, contendo, pelo menos, objeto, a finalidade, os valores e as datas de liberação e detalhamento da aplicação dos recursos, bem como as contratações realizadas para a execução do objeto pactuado.

### **Abertura automática da conta bancária específica**

Após a aprovação da proposta de trabalho e da celebração do convênio, o concedente solicita no Siconv a abertura da conta corrente indicada pelo conveniente quando do cadastramento da proposta no sistema.

Esse procedimento é feito de forma automática e ocorre por meio da integração do Siconv com os sistemas de informação dos bancos federais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste). A abertura efetiva ocorre 48 horas após sua solicitação, com o retorno das informações bancárias (agência e conta corrente) para o próprio Siconv.



# EXECUÇÃO DO CONVÊNIO





**O êxito nesta fase** do convênio depende essencialmente de três fatores: seguir à risca o planejamento do convênio estabelecido no plano de trabalho aprovado, as normas de administração orçamentária e financeira da administração pública federal, bem como registrar corretamente todos os atos relativos à execução do convênio no Siconv.

Com a implementação do Siconv, a prestação de contas dos recursos repassados passou a ser realizada concomitantemente com a execução do convênio, pois, durante esta fase, todos os processos de compras, contratos, documentos de liquidação, pagamentos, ingressos de recursos devem ser registrados no sistema, além de serem gerados os relatórios de execução físico-financeira.

Por esse motivo, as falhas e irregularidades cometidas nesta fase podem comprometer as contas que serão apresentadas ao órgão repassador dos recursos.

Além disso, na fase de execução é que normalmente ocorrem as ações de fiscalização dos órgãos federais de controle, embora estas também sejam realizadas após o término da vigência do convênio. As conclusões das fiscalizações servem de respaldo à avaliação das contas.

Se o gestor elaborou o plano de trabalho de maneira criteriosa, adotando parâmetros corretos, muito provavelmente conseguirá executar a contento o objeto conveniado. No entanto, é importante atentar para algumas situações que, se não forem bem cuidadas, podem provocar problemas.

**A** utilização de recursos para finalidade diversa da pactuada em convênio implica irregularidade grave.

É muito frequente o gestor perceber, ao receber os recursos, que o objeto previsto não poderá ser executado nos termos propostos no instrumento de convênio. Também acontece de o objeto proposto não mais ser considerado prioritário para o município, tendo em vista o tempo decorrido entre a apresentação da proposta e a liberação dos recursos.



Em ambos os casos, é comum o gestor utilizar os recursos de maneira diferente daquela prevista no instrumento de convênio, sem fazer qualquer consulta ao órgão concedente. Esse procedimento – a utilização de recursos em desacordo com as cláusulas de convênio – é considerado falha de natureza grave e normalmente conduz ao julgamento pela irregularidade das contas apresentadas e a inclusão do nome do responsável no Cadastro de Contas Julgadas Irregulares do TCU, para remessa ao Ministério Público Eleitoral (<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/responsabilizacao/irregulares>).

A providência que o gestor deve tomar nos casos apontados é entrar em contato com o órgão concedente, para renegociar os termos do convênio naquilo que não seja exequível, para redução ou exclusão de meta. Sequer o caráter emergencial de uma despesa autoriza o gestor a utilizar os recursos para outra finalidade.

## Execução financeira

A gestão financeira tem importância fundamental na execução do convênio e compreende a realização de diversos procedimentos.

### Regularização da conta bancária específica

O conveniente deve consultar no Siconv a situação do processo de abertura da conta bancária solicitado pelo concedente na fase de celebração do convênio. Quando a mensagem do sistema informar “conta pendente de regularização”, significa que o gestor deverá entregar à agência bancária por ele escolhida a relação de CPF dos representantes legais autorizados a movimentar a conta corrente do convênio, juntamente com a documentação exigida pela instituição bancária.

Após a regularização da conta, o banco enviará eletronicamente a relação dos CPF desses representantes legais para o Siconv. A partir desse momento, o gestor poderá definir até 2 (dois) ordenadores de despesa OBTV, ou seja, quem realizará a autorização das movimentações financeiras e as enviará ao Siafi.

Os recursos liberados pelo repassador deverão ser mantidos e geridos na conta bancária específica do convênio e somente podem ser utilizados



para pagamento de despesas constantes do Plano de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro.

Em nenhuma hipótese, os recursos podem ser transferidos para movimentação em outras contas do conveniente ou gerenciados recursos de diversos convênios em uma mesma conta.

**P**ara cada convênio uma conta específica. Não movimentar recurso do convênio em outras contas do conveniente ou gerenciar recursos de diversos convênios em uma mesma conta.

Enquanto não utilizados em sua finalidade, os recursos devem ser aplicados em caderneta de poupança, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo, se em menor prazo.

### Pagamento de despesas

Os pagamentos devem seguir todos os estágios de pagamento de despesas na administração pública: empenho, liquidação e pagamento.

**Empenho** é o comprometimento de verba orçamentária em face de uma despesa. É ato formal praticado pela autoridade competente – o ordenador de despesas – que cria para o órgão emitente uma obrigação de pagamento futuro que poderá ou não se concretizar.

**Liquidação** consiste na verificação do direito do credor de receber o valor empenhado, ou parte dele. É nessa fase que são emitidas e conferidas as medições de serviços, as notas fiscais de entrega de material, os recibos de prestação de serviços etc. A partir da comprovação física do recebimento dos bens adquiridos ou da efetiva prestação de serviços contratados é que o gestor procederá ao pagamento da despesa.

**Pagamento** é o estágio final de uma despesa. Consiste na ordem bancária no valor correspondente ao produto entregue ou ao serviço prestado.



Os pagamentos, que, antes da vigência do Decreto 6.170/2007, podiam ser realizados mediante a emissão de cheques nominativos, ordem bancária, DOC ou TED, agora só podem ser feitos exclusivamente mediante crédito em conta bancária dos fornecedores e prestadores de serviços, facultada a dispensa desse procedimento nos seguintes casos, em que o crédito poderá ser realizado em conta bancária de titularidade do próprio convenente, devendo ser registrado no Siconv o beneficiário final da despesa:

- por ato da autoridade máxima do concedente;
- na execução do objeto pelo convenente por regime direto;
- no ressarcimento ao convenente por pagamentos realizados às próprias custas decorrentes de atrasos na liberação de recursos pelo concedente e em valores além da contrapartida pactuada.

Antes da realização de cada pagamento, o convenente ou contratante deverá incluir no Siconv as informações exigidas para que a instituição financeira possa efetuar o crédito na conta bancária do favorecido.

Admitem-se também as seguintes formas de pagamento:

- pagamento à pessoa física que não possua conta bancária, mediante mecanismo que permita a identificação do beneficiário pelo banco, observado o limite de R\$800,00 (oitocentos reais) por fornecedor ou prestador de serviço, uma única vez no decorrer da vigência do convênio;
- pagamento de materiais/equipamentos postos em canteiro para obras de engenharia com valor superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), desde que seja apresentado pelo convenente Termo de Fiel Depositário, a aquisição desses materiais constitua etapa específica do plano de trabalho e tenha se dado por procedimento licitatório distinto ou, no caso de única licitação, o percentual de BDI aplicado sobre os materiais/equipamentos tenha sido menor que o praticado sobre os serviços de engenharia;
- adiantamento de recursos ao fornecedor para viabilizar a produção de material/equipamento especial, fora da linha de produção usual, e com especificação singular destinada a empreendimento





específico, desde que esteja caracterizada a necessidade e haja previsão no edital de licitação e no contrato de fornecimento dos materiais/equipamentos, bem como o fornecedor ou o concedente apresentem uma carta fiança bancária ou instrumento congênere no valor do adiantamento pretendido;

- pagamento de materiais/equipamentos postos em canteiro, no caso de convênios firmados com entidades privadas sem fins lucrativos, cujo objeto seja a produção de unidades habitacionais amparadas por recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), executadas por regime de administração direta, desde que seja apresentado pelo conveniente Termo de Fiel Depositário.

Não podem ser antecipados pagamentos a fornecedores de bens e serviços, salvo em casos admitidos em lei, mediante garantias. Além de correr o risco de não ter o objeto cumprido pelo fornecedor – e ver-se responsabilizado pelo montante pago indevidamente – o gestor fica sujeito à aplicação de multa pelo descumprimento da legislação.

Todos os lançamentos a débito na conta corrente devem corresponder a um comprovante de sua regular liquidação, emitido pelo beneficiário/fornecedor. Ou seja, cada débito em conta deverá estar suportado por documentos comprobatórios da execução efetiva da despesa (medições, nota fiscal, recibo, diárias, passagens, folha de pagamento, documento fiscal de importação) no mesmo valor.

Outro cuidado que o gestor deve tomar é o de não realizar pagamentos a título de despesas que são expressamente vedadas pela legislação de convênios, como as elencadas a seguir:

- despesas a título de taxa de administração, taxas bancárias, multas, juros ou correção monetária;
- pagamentos, a qualquer título, a servidor ou empregado público, por serviços de consultoria ou assistência técnica, salvo nas exceções legais;
- despesas realizadas em data anterior à vigência do instrumento;
- pagamentos efetuados em data posterior à vigência do instrumento, salvo se o fato gerador da despesa tiver ocorrido durante a vigência



do convênio e seja expressamente autorizada pela autoridade competente do concedente ou contratante;

- despesas com publicidade, salvo a de caráter educativo, informativo ou de orientação social, desde que previstas no Plano de Trabalho.

Se concretizada, a impropriedade pode ter como consequência a glosa dos valores e sua devolução aos cofres públicos.

Os documentos de despesas (medições, notas fiscais, faturas, recibos e outros) devem ser emitidos em nome do conveniente e conter o número do convênio ou contrato de repasse a que se referir.

### **Pagamento de despesas por meio da Ordem Bancária de Transferência Voluntária**

Em julho de 2012, foi implantada a Ordem Bancária de Transferências Voluntárias – OBTV. O pagamento da despesa do convênio é realizado por uma ordem bancária gerada no Siconv e enviada virtualmente ao Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi, mediante autorização do gestor financeiro e do ordenador de despesa do conveniente, ambos previamente cadastrados no Siconv.

Gerada a ordem de pagamento no Siconv e enviada virtualmente ao Siafi, este envia o pagamento à instituição bancária para crédito na conta corrente do beneficiário final da despesa, para saque em espécie no caixa com identificação (pagamento à pessoa física) ou para transferência para outra conta de corrente de própria titularidade do conveniente, em situações em que não for possível efetuar diretamente o crédito na conta do fornecedor.

A instituição dessa funcionalidade no Siconv garante maior transparência ao processo de execução financeira e evita a ocorrência de parte das irregularidades detectadas pelo TCU na execução financeira dos convênios antes da implantação do Siconv.

O detalhamento das funcionalidades, tipos e formas de utilização da OBTV é objeto de um curso a distância que está sendo elaborado em parceria pelo TCU e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – “Fundamentos de convênios com utilização de Siconv”.



## Irregularidades e falhas mais frequentes na execução financeira dos convênios detectadas pelo TCU

- Saque total ou parcial dos recursos do convênio sem levar em conta o cronograma físico-financeiro de execução do objeto.
- Realização de despesas fora da vigência do convênio.
- Saque dos recursos para pagamento de despesas em espécie, sem que haja autorização para isso.
- Utilização de recursos para finalidade diferente daquela prevista no convênio.
- Utilização de recursos em pagamento de despesas outras do convenente.
- Pagamento antecipado a fornecedores de bens e serviços.
- Transferência de recursos da conta corrente específica para outras contas.
- Retirada de recursos para outras finalidades com posterior ressarcimento.
- Aceitação de documentação inidônea para comprovação de despesas (notas fiscais falsas, por exemplo).
- Falta de conciliação entre os débitos em conta e os pagamentos efetuados.
- Não-aplicação ou não-comprovação de contrapartida.
- Ausência de aplicação de recursos do convênio no mercado financeiro, quando o prazo previsto de utilização for superior a 30 dias.
- Uso dos rendimentos de aplicação financeira para finalidade diferente da prevista no convênio.
- Não devolução do saldo financeiro ao concedente.
- Aceitação e apresentação aos órgãos de controle de notas fiscais sem a identificação do número do convênio.
- Emissão de cheque ao portador, em vez de nominal ao beneficiário.
- Alteração do objeto do convênio sem autorização, prévia, do órgão repassador.
- Pagamento sem o atesto que comprove o recebimento do objeto;
- Ausência de medições de serviços e obras e outros elementos de acompanhamento capazes de evidenciar a execução do objeto com os recursos federais repassados.



## Execução física

A execução física do objeto do convênio desenvolve-se em várias fases e compreende diversos procedimentos. Deverá existir perfeita sincronia com a execução financeira, evitando-se dúvidas quanto à legalidade e à lisura dos atos praticados.

### Procedimentos licitatórios

Os órgãos e entidades públicas que receberem recursos da União por meio de convênios, contratos de repasse ou termos de cooperação são obrigados a observar as disposições da Lei 8.666/93, conhecida como lei de Licitações e Contratos, e as demais normas federais pertinentes.

Cumprir lembrar que o Decreto 5.504/2005 estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. Conforme o valor e a natureza do objeto a ser adquirido ou produzido (obras e serviços de engenharia e compras e outros serviços), a licitação pode, ainda, ser realizada por convite, tomada de preços ou concorrência.

As atas e as informações sobre os participantes e respectivas propostas das licitações, bem como as informações referentes às dispensas e inexigibilidades, deverão ser registradas no Siconv.

É importante ter muito cuidado com o procedimento licitatório. De acordo com a Lei de Licitações (Lei 8.666, de 1993, artigos 89 a 98), há irregularidades que podem ser enquadradas como crimes, cabendo ao Ministério Público a iniciativa da ação penal.

**M**esmo não participando da comissão de licitação, o gestor é responsável pelo processo, pois ele é a autoridade que realiza a homologação do resultado e adjudica o objeto ao vencedor.



A comissão encarregada de proceder às licitações deve ser integrada, preferencialmente, por pessoas que possuam um mínimo de conhecimento da legislação específica e alguma experiência em processos licitatórios.

**O**s membros da comissão de licitação e o vencedor da licitação também podem ser responsabilizados por irregularidade cometida.

## Irregularidades e falhas mais frequentes encontradas pelo TCU em processos licitatórios

- Falta de divulgação da licitação.
- Editais imprecisos, sem definição clara do objeto licitado e dos critérios de julgamento.
- Aquisição direta de bens e serviços sem licitação.
- Dispensa indevida de licitação sob alegação de emergência.
- Ausência de, no mínimo, 3 (três) propostas válidas no convite.
- Fracionamento de despesas com fuga à modalidade de licitação (fracionar despesas em valores que permitam realizar a licitação sob modalidade inferior à exigida, substituindo, por exemplo, a tomada de preços devida por vários convites).
- Ausência de pesquisa de preços referenciais no mercado.
- Exigências exorbitantes no edital, restringindo o caráter de competição para beneficiar determinada empresa.
- Permissão de participação de empresas “fantasmas” (existem no papel, sem existência física real).
- Inobservância dos prazos para interposição de recursos.
- Ausência de documentos de habilitação das empresas participantes (contrato social, certidões negativas de tributos estaduais e municipais).
- Direcionamento intencional da licitação para determinada empresa, com apresentação combinada de propostas acima de mercado pelas outras concorrentes ou, ainda, inclusão de propostas simuladas.



**C**ertifique-se da efetiva existência e regularidade das empresas licitantes nos órgãos competentes, tais como Juntas Comerciais, Receita Federal, Receita Estadual, CREA etc. Normalmente as consultas podem ser feitas pela internet.

As entidades sem fins lucrativos realizarão, no mínimo, cotação prévia de preços no mercado, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, que deverá ocorrer por intermédio do Siconv. Não se exige dessas entidades a observância das disposições contidas na Lei de Licitações e Contratos administrativos.

É obrigatório o registro no Siconv das informações referentes às licitações/cotações prévias e aos contratos para aquisição de bens e serviços necessários para executar objeto do ajuste, no prazo de 20 (vinte) dias, após a realização dos referidos procedimentos (Diretriz 04/2010 da Comissão Gestora do Siconv).

### **Contratação com terceiros**

Após o regular processo licitatório, segue a fase de celebração do contrato com a empresa vencedora do certame.

Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam. As cláusulas contratuais devem conter todas as especificações referentes a:

- Definição exata e perfeita do objeto contratado.
- Regime de execução ou forma de fornecimento.
- Prazos das etapas de execução, conclusão, entrega e recebimento definitivo do objeto.
- Preço dos produtos ou dos serviços.
- Forma de pagamento, que deve corresponder sempre às fases de andamento da realização do objeto.
- Critérios de reajuste de preços.
- Direitos e responsabilidades das partes, penalidades cabíveis, valores de multas e os casos de rescisão.
- Início e término de vigência.



**A** **TENÇÃO:** os contratos celebrados à conta dos recursos de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria deverão conter cláusula que obrigue o contratado a conceder livre acesso aos documentos e registros contábeis da empresa, referentes ao objeto contratado, para os servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes e dos órgãos de controle interno e externo.

É obrigatório que o gestor, ao celebrar contrato, submeta-o previamente à sua assessoria jurídica ou, caso não exista órgão jurídico formal na estrutura do convenente, pelo menos consulte um advogado.

## Irregularidades e falhas mais frequentes na contratação de terceiros detectadas pelo TCU

- Prorrogação de contrato após ter expirado o prazo de vigência.
- Alteração contratual após o prazo de vigência.
- Prorrogação de contratos sem previsão legal.
- Realização de pagamentos sem cobertura contratual.
- Uso de contrato existente para execução de objeto diverso do pactuado no convênio.
- Realização de pagamentos antecipados.
- Contratação de “empresas-fantasma”.
- Aquisição de bens ou execução de obras com preços superiores aos praticados no mercado.
- Não-exigência de regularidade fiscal, quando da realização de cada pagamento à contratada.
- Acréscimos aos contratos de obras e/ou reformas acima dos percentuais permitidos no art. 65, § 1º, Lei 8.666, de 1993(\*).

(\*) Lei 8.666/1993 – art. 65 – § 1º: “O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.”

## Execução de contratos de obras

Grande parte dos convênios trata de obras civis. Construção de escolas, postos de saúde, hospitais, estradas, barragens, pontes, presídios e



pavimentação asfáltica são alguns exemplos da variedade de obras presentes em convênios e contratos de repasse.

Por ser um processo complexo e envolver muitas variáveis, uma obra deve merecer toda a atenção do gestor. Desde o projeto básico até o recebimento final da obra, todas as fases devem ser rigorosamente fiscalizadas.

O Tribunal de Contas da União editou o manual “Obras Públicas – Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas”, no qual são explicitados todos os procedimentos que o gestor deve adotar para que a execução e a fiscalização da obra pública sejam bem feitas.

Destinado, preferencialmente, a órgãos e entidades da Administração Pública que não possuem equipes técnicas especializadas, como, por exemplo, prefeituras de pequenos e médios municípios, o manual dá orientação em linguagem simples e de fácil entendimento, permitindo compreensão dos assuntos por quem não possui especialização na área de construção civil.

No manual, são abordados os seguintes assuntos:

- Escolha de terreno.
- Estudo de viabilidade.
- Elaboração do projeto.
- Licitação da obra.
- Contratação.
- Alterações contratuais.
- Fiscalização.
- Rescisão de contrato e sanções administrativas.
- Medições e recebimento da obra.
- Conservação e manutenção.
- Principais normas aplicáveis.
- Irregularidades em obras públicas.
- Súmulas do Tribunal de Contas da União.





**O** manual de obras públicas foi distribuído a todos os estados e municípios brasileiros, secretarias estaduais e municipais de obras e outras entidades. Se você não o recebeu, peça-o ao TCU pelo e-mail [isc\\_cedoc@tcu.gov.br](mailto:isc_cedoc@tcu.gov.br) ou faça o download do arquivo correspondente no do Portal TCU, menu publicações.

O preço para a contratação de obras e serviços de engenharia executados com recursos federais deve ainda observar as regras estabelecidas na Portaria Interministerial 507/2011, relativas à fixação do preço de referência pelo concedente, à análise do preço orçado pelo conveniente e à adequação dos preços contratados. A execução e o acompanhamento da implementação de obras não enquadradas no conceito de pequeno valor deverá ser realizado por regime especial de execução, disciplinado pelo concedente.

As obras e serviços de engenharia de valor inferior a R\$ 750.000,00 (definidas como de pequeno valor) devem ser submetidas a procedimento simplificado de contratação, execução e acompanhamento, compreendendo as seguintes medidas: liberação dos recursos em três parcelas no máximo (50%, 30% e 20%); desbloqueio após a apresentação do relatório de execução de cada etapa (medição de 50%, 80% e 100%); dispensa do aporte financeiro da contrapartida.

### **Execução de contratos de bens e serviços**

O gestor deve exigir o cumprimento integral de todas as cláusulas contratuais. Não pode tolerar atrasos, inexecução ou execução diferente do que foi contratado. Caso contrário, será responsabilizado pelo não-cumprimento do objeto conveniado.

Em caso de aquisição de produtos, é fundamental que, no momento da entrega, seja feita rigorosa conferência de suas características (peso, tamanho, qualidade, especificações técnicas etc.). O recebimento de produtos deve ser atestado por responsável designado pelo conveniente. A entrada de produto no almoxarifado deverá ser registrada convenientemente.



Assim como deve ser registrado o recebimento de produtos da empresa contratada, também sua utilização no objeto conveniado deverá ser comprovada. O bem adquirido deve ser empregado no objeto do convênio e em benefício da comunidade.

Quando se tratar de produtos que devam ser distribuídos à população (remédios, alimentos, material escolar), a entrega deverá ser comprovada mediante documentos que indiquem o dia, a quantidade e a identificação dos beneficiários.

Em caso de prestação de serviços, além da respectiva nota fiscal de serviços, é necessária a comprovação de sua efetiva realização, mediante documentos hábeis, como fichas de frequência, relatórios de execução, boletins de medições e outros.



# PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONVÊNIO





## A prestação de contas ao órgão repassador

**De nada adianta ter** executado bem as fases anteriores do convênio, se a prestação de contas não for apresentada tempestiva e convenientemente.

Todo órgão ou entidade que receber recursos públicos federais por meio de convênios e contratos de repasse estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação no prazo máximo de 60 (sessenta) dias contados do término da vigência do instrumento firmado, ou do último pagamento efetuado, quando este ocorrer em data anterior àquela do encerramento da vigência, ou conforme estipulado no instrumento de celebração.

A prestação de contas será composta, além dos dados apresentados pelo conveniente ou contratado no Siconv, dos seguintes documentos:

- notas e comprovantes fiscais, quanto aos seguintes aspectos: data do documento, compatibilidade entre o emissor e os pagamentos registrados no Siconv, valor, aposição de dados do conveniente, programa e número do convênio;
- relatório de prestação de contas aprovado e registrado no Siconv pelo conveniente;
- relatório de cumprimento do objeto;
- declaração de realização dos objetivos a que se propunha o convênio ou contrato de repasse;
- relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, ou relação de treinados ou capacitados, ou dos serviços prestados, conforme o caso;
- comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e
- termo de compromisso por meio do qual o conveniente ou contratado se obriga a manter os documentos relacionados ao convênio ou contrato de repasse pelo prazo de dez anos, contado da data em que foi aprovada a prestação de contas.



**Q**uando executar convênios, guarde todos os documentos em uma pasta individual. Os documentos serão utilizados para elaboração da prestação de contas.

Uma importante etapa da prestação de contas é realizada ainda na fase de execução e refere-se à geração dos relatórios de execução físico-financeira. De acordo com o objeto do convênio e a partir dos registros do processo de compras, contratos, documentos de liquidação, pagamentos, ingresso de recursos no Siconv, o sistema gera os seguintes relatórios:

- Beneficiários
- Receita/Despesa do PT
- Treinados ou capacitados
- Bens produzidos/construídos
- Bens adquiridos
- Bens e serviços de obras
- Despesas administrativas
- Físico do plano de trabalho
- Financeiro do plano de trabalho
- Pagamentos realizados
- Documentos de liquidação incluídos
- Bens/serviços da contrapartida
- Serviços contratados

Esses relatórios fazem com que a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria se transformem em uma atividade simples e de fácil realização pelo convenente.

Atualmente, a prestação de contas deve ser apresentada exclusivamente por meio do Siconv. A apresentação apenas por meio físico poderá propiciar a abertura de tomada de contas especial por omissão no dever de prestar contas, salvo fato devidamente justificado pelo convenente e aceito pelo concedente (Diretriz 11/2012 da Comissão Gestora do Siconv).

Outras impropriedades detectadas podem resultar em rejeição das contas e instauração de tomada de contas especial, a ser julgada pelo Tribunal de Contas da União.



O concedente deverá comunicar ao Ministério Público competente quando detectados indícios de crime ou improbidade administrativa.

**M**antenha organizados nos arquivos da prefeitura os documentos relativos a todos os convênios ou instrumentos similares que executar.

## A prestação de contas à sociedade

Lembre-se de que a correta e tempestiva inserção de informações no Siconv contribui para a transparência e para o controle social de seus atos de gestão na execução dos convênios e contratos de repasse pactuados. É a sua prestação de contas para a sociedade.

## A Tomada de Contas Especial - TCE

A TCE é um processo administrativo com rito próprio, formalizado com os objetivos de apurar a responsabilidade por danos causados aos cofres públicos e obter o respectivo ressarcimento.

É a medida de exceção e somente será instaurada após se mostrarem infrutíferas as providências adotadas pela autoridade administrativa competente do órgão repassador com vistas à regularização de pendência que impediu a aprovação das contas do gestor.

Em se tratando de convênio e contrato de repasse, a TCE poderá ser instaurada em decorrência de:

- omissão no dever de prestar contas.
- rejeição parcial ou total das contas apresentadas pelo gestor ao órgão repassador dos recursos. Tal rejeição pode ser motivada pela constatação de superfaturamento, de sobrepreço, de não execução do objeto, de ausência de nexos entre as despesas realizadas e o objeto pactuado, de desvio de objeto, dentre outras irregularidades.
- irregularidades detectadas por ação dos órgãos fiscalizadores.



- denúncias de irregularidades em convênios ou repasses apresentadas por cidadãos ou veiculadas nos meios de comunicação, as quais, apuradas, sejam comprovadas.

Durante o processamento da TCE no Tribunal de Contas da União, o responsável (pessoa que geriu os recursos do convênio ou do contrato de repasse) tem direito à ampla defesa e ao contraditório, podendo produzir as provas que julgar necessárias em seu favor.

No âmbito do repassador dos recursos, a instauração da TCE ensejará a inscrição de inadimplência do respectivo instrumento no Siconv e no Siafi, o que impedirá novas transferências de recursos financeiros mediante convênios, contratos de repasse ou termos de parceria à entidade inadimplente.

Os responsáveis que tiverem suas contas julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas da União poderão sofrer várias consequências, como as seguintes:

- devolução dos valores, com atualização monetária e juros de mora;
- aplicação de multa que pode alcançar 100% do valor atualizado do dano causado ao erário;
- inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), o que implica impossibilidade de realizar transações bancárias;
- envio ao Ministério Público Eleitoral do nome do responsável para fins de inelegibilidade;
- inabilitação, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal;
- envio dos elementos pertinentes e do julgamento ao Ministério Público Federal para fins de instauração do processo penal.





# A FISCALIZAÇÃO DO TCU SOBRE CONVÊNIOS





**A Constituição Federal** e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei 8.443, de 26 de julho de 1992) estabelecem que compete ao TCU fiscalizar a aplicação de recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a estados, ao Distrito Federal ou a municípios.

Por isso, o Tribunal atua intensivamente na fiscalização dos convênios celebrados entre órgãos e entidades da União com estados e municípios, valendo-se, principalmente, de suas Secretarias de Controle Externo, localizadas em todos os estados brasileiros.

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

**A** publicação “Conhecendo o Tribunal” explica o que é o TCU, como ele se estrutura, onde atua, de que modo funciona, quando, por que e para que age, quais são suas funções e suas tendências principais. Peça seu exemplar, se for o caso, pelo email [isc\\_cedoc@tcu.gov.br](mailto:isc_cedoc@tcu.gov.br) ou faça o download do arquivo correspondente por meio do Portal TCU.

Identificados indícios de irregularidade nos trabalhos de fiscalização por seu corpo técnico, o TCU determina a instauração de tomada de contas especial para apuração da responsabilidade e/ou quantificação do dano ao erário.

A função fiscalizadora do TCU é deflagrada mediante solicitação do Congresso Nacional e de suas Casas e por iniciativa própria, selecionando previamente os convênios com base em bancos de dados informatizados, entre eles o Siconv. Pode também ocorrer em razão de denúncias de terceiros, notícias de jornal, matérias veiculadas na televisão



e representações apresentadas por autoridades, pelo controle interno federal ou pelos próprios servidores do Tribunal.

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

Ao constatar qualquer irregularidade, cumpre à Secretaria Federal de Controle Interno comunicar o fato ao órgão repassador dos recursos, para fins de instauração de tomada de contas especial a ser julgada pelo TCU.



# JURISPRUDÊNCIA DO TCU SOBRE CONVÊNIOS





**A jurisprudência do Tribunal** sobre convênios está disponível no Portal TCU ([www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)) e pode ser acessada de duas formas, por meio das opções “Jurisprudência sistematizada” e “Consulta Textual”.

**P**esquise a jurisprudência do TCU, pois, dentre outros motivos, “as decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” (Súmula TCU 222).

A opção “Jurisprudência sistematizada” apresenta os acórdãos mais recentes do Tribunal, organizados por áreas de interesse, temas e subtemas.

Dentre as áreas de interesse existentes, encontra-se a opção “Convênio e congêneres”, com acórdãos que tratam de muitos dos assuntos discutidos nesta cartilha, como: requisitos de celebração, projeto básico, plano de trabalho, termo de convênio, regularidade fiscal e cadastral, execução e fiscalização, prestação e tomada de contas.

Além desta área, outras também trazem temas de extrema relevância para o gestor público, como as que explicitam a jurisprudência do Tribunal no concernente a licitações, contratos, obras/serviços de engenharia e responsabilização.

As duas figuras a seguir apresentam o local no Portal do TCU no qual se realiza a pesquisa sistematizada.





Clicando no ícone jurisprudência, aparece a tela de acesso à jurisprudência sistematizada.





A opção “Consulta Textual” é indicada para se procurar por acórdãos ou por processos específicos, obter resultados por Colegiados (Plenário, Primeira ou Segunda Câmara) e por Ministro Relator. É indicada, também, para a busca de julgados por expressões de pesquisa, com amplas possibilidades de consulta, permitindo o acesso a toda a base de decisões e acórdãos do Tribunal.

A figura a seguir, identifica na tela inicial do Portal do TCU o local para se proceder à consulta textual.



## ONDE ENCONTRAR O TCU

O Tribunal de Contas da União tem sede no Distrito Federal e representação em todas as Unidades da Federação. Independentemente do assunto, entendimentos podem ser mantidos diretamente com qualquer unidade do TCU. O endereço completo e os telefones da sede e das Secretarias de Controle Externo do Tribunal nos Estados (Secex) estão indicados adiante.

### Internet

- [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)

### Ouvidoria

- Denúncias e manifestações: 0800-644-1500, opção 1
- [ouvidoria@tcu.gov.br](mailto:ouvidoria@tcu.gov.br)



**Responsabilidade pelo Conteúdo**

Secretaria-Geral de Controle Externo

**Responsabilidade Editorial**

Secretaria-Geral da Presidência

Instituto Serzedello Corrêa

Centro de Documentação

Secom/NCE

**Projeto gráfico, Diagramação e Capa**

Secom/NCE

**Endereço**

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

SAFS Quadra 4 Lote 1

Edifício Anexo I Sala 431

70.042-900 Brasília - DF

(61) 3316 7322

Fax (61) 3316 7535

segecex@tcu.gov.br

**Ouvidoria**

0800 644 1500

ouvidoria@tcu.gov.br

Impresso pela Sesap/Segedam

## Negócio

Controle externo da Administração Pública e da gestão dos recursos públicos federais

## Missão

Controlar a Administração Pública para contribuir com seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade

## Visão

Ser reconhecido como instituição de excelência no controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública

[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)

