



Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais

ANDREIA DE MORAIS KAFURI

TRANSPARÊNCIA ÀS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DA UNIÃO

BRASILIA
2019

ANDREIA DE MORAIS KAFURI

TRANSPARÊNCIA ÀS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DA UNIÃO

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, como requisito para obtenção de título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Pereira de Mello

BRASILIA
2019

ANDREIA DE MORAIS KAFURI

TRANSPARÊNCIA ÀS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DA UNIÃO

BRASÍLIA, _____ DE 2019

BANCA EXAMINADORA

Prof. Orientador Dr. Rodrigo Pereira de Mello
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais

Prof. Examinador

Prof. Examinador

AGRADECIMENTOS

A Deus, os meus agradecimentos pela presença constante, direção e porto seguro em todos os momentos.

Aos meus pais, de forma especial, por terem feito de mim a pessoa que sou, ensinando-me, acima de tudo, princípios e valores fundamentais para a minha maior obra: a minha existência.

À minha família, fonte de inspiração, orgulho, admiração, respeito e profundo amor.

Ao corpo docente do UniCEUB que fez parte de minha caminhada acadêmica, descortinando uma vida de saberes e, em especial, ao Professor-Orientador Rodrigo Pereira de Mello.

Agradeço, ainda, a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a minha formação e pelo aprimoramento do meu conhecimento e para a realização deste trabalho.

**“E não vos conformeis com este século,
mas transformai-vos pela renovação da
vossa mente para que experimenteis
qual a boa, agradável e perfeita vontade
de Deus”.**

Romanos 12:2

GLOSSÁRIO

ANTC	Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil
APP	Aplicativo
CAUC	Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias
CGU	Controladoria Geral da União
CMO	Comissão Mista de Orçamento
CN	Congresso Nacional
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COMPASNET	Portal de compras eletrônicas do Governo Federal
CTPCC	Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
DETRU	Departamento de Transferências da União
DETRV	Departamento de Transferências Voluntárias
DOU	Diário Oficial da União
E-TCE	Sistema eletrônico de Tomada de Contas Especial
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FPE	Fundo de Participação Estadual
FPM	Fundo de Participação Municipal
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNPEN	Fundo Penitenciário Nacional
ICT	Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IN	Instrução Normativa
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LIE	Lei de Incentivo ao Esporte
LOA	Lei Orçamentária Anual

LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MF	(Extinto) Ministério da Fazenda
MP	(Extinto) Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
OBTV	Ordem Bancária de Transferências Voluntárias
OGU	Orçamento Geral da União
OSC	Organização da Sociedade Civil
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PNAE	Programa Nacional da Alimentação
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PPA	Plano Plurianual
SEGES	Secretaria de Gestão
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SICONV	Sistema de Convênios e Contratos de Repasse
SINESP	Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCC	Termo de Compromisso Cultural
TCU	Tribunal de Contas da União
TED	Termo de Execução Descentralizada
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
EC	Emenda Constitucional

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Transferências de recursos da União	30
Quadro 2 – Tipos de transferências discricionárias da União:	31

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Portal de convênios	41
Figura 2 Acesso livre - Portal de convênios.....	41
Figura 3 Painel transferências abertas – Portal de convênios.....	42
Figura 4 Siconv – Plataforma +Brasil	45
Figura 5 Siconv – Cadastramento de programas	45
Figura 6 Painel transferências abertas +Brasil – tela geral.....	46
Figura 7 Painel transferências abertas +Brasil – instrumentos assinados.....	47
Figura 8 Painel transferências abertas +Brasil – filtro Estado RO	47
Figura 9 Mapa da Rede Siconv	50
Figura 10 Painel de obras – tela geral	65
Figura 11 Painel de obras – situação das obras	66
Figura 12 Transferências da União.....	67

RESUMO

O presente trabalho trata da questão de não somente preservar, mas promover o cumprimento de princípios constitucionais insculpidos nos artigos 37 e 70 da Constituição da República Federativa do Brasil, especialmente relativos à transparência e à prestação de contas necessárias à gestão e aplicabilidade dos recursos públicos da União. Para tanto, adota as experiências empíricas verificadas no âmbito das transferências voluntárias que transitam por meio da plataforma tecnológica do Sistema de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) do Governo Federal, em paralelo a alguns tipos de transferências, também do Governo Federal, operacionalizadas de outras maneiras, tendo como propósito, e à luz dos citados princípios, propor que as transferências da União adotem uma plataforma aberta, única e transparente para a gestão e o controle dos recursos públicos. Plataforma essa que venha também propiciar maior simplificação, automação e racionalização dos processos, rastreabilidade dos recursos públicos. Internalizar outros tipos de transferências de recursos da União em plataforma única permitirá uma operacionalização técnica mais otimizada, uma melhor compreensão dos normativos envolvidos, bem como um monitoramento mais amplo, contribuindo para qualificar a tomada de decisão para implementação de políticas públicas mais efetivas para a sociedade brasileira.

Palavras-chave: Transparência. Prestação de Contas. Transferências. Recursos. Políticas públicas. Convênios. Contratos de Repasse. Governança.

ABSTRACT

This paper deals with the issue of not only preserving but promoting compliance with constitutional principles enshrined in Articles 37 and 70 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil, especially regarding the transparency and accountability necessary for the management and applicability of the State's public resources. In order to do so, this paper adopts the empirical experience of voluntary transfers through the Federal Government's System of Agreements and Onlending Contracts (Siconv) technology platform, in parallel to some other types of the Federal Government transfers, executed in other ways. In addition, in the light of those principles mentioned, it proposes that public resources transfers adopt an open, unique and transparent platform for the management and control of public resources. This platform will also provide greater simplification, automation and rationalization of processes, traceability of public resources. Internalizing other types of transfers of public resources in a single platform will allow a more optimized technical operation, a better understanding of the regulations involved, as well as a broader monitoring, contributing to qualify the decision making for the implementation of more effective public policies for Brazilian society.

Keywords: Voluntary transfers of federal public funds. Public policy. Transparency. Accountability.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 DOS RECURSOS DA UNIÃO	18
1.1 Do Orçamento Público	19
1.2 O Plano Plurianual – PPA	20
1.3 A Lei De Diretrizes Orçamentárias - LDO	22
1.4 Lei Orçamentária Anual - LOA	24
1.5 Tipos De Transferências De Recursos	26
1.5.1 Das Transferências Obrigatórias	27
1.5.2 Das Transferências Discricionárias	28
2 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS.....	32
2.1 Do Marco Regulatório.....	32
2.2 O Portal de Convênios.....	40
2.3 O Siconv.....	43
2.4 A Rede Siconv	48
3 TRANSFERÊNCIAS QUE NÃO TRANSITAM NO SICONV	54
3.1 Lei de Incentivo ao Esporte – LIE	55
3.2 Fundo Penitenciário Nacional – Funpen	56
3.3 Termos de Compromisso Cultural – TCC	58
3.4 Instrumentos de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica.....	59
4 PROMOVENDO A TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS POR MEIO DE PLATAFORMA ABERTA	61
4.1 Rumo ao aperfeiçoamento da Plataforma Tecnológica – Siconv	61
4.2 A Plataforma +Brasil como única para as transferências discricionárias dos recursos da União.....	69
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	72
REFERÊNCIAS	74

INTRODUÇÃO

A Carta Magna atribui, dentre outros, como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais. A preocupação do Estado em reduzir essas desigualdades se revela igualmente fundamentada dentre os princípios constitucionais da ordem econômica, no inciso VII do art. 170, abaixo *in verbis*:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

Insta anotar, ainda, que a redução das desigualdades também encontra força ao se coadunar com os objetivos do documento “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, da Organização das Nações Unidas (ONU), adotada por 193 países, incluindo o Brasil, assinada em 13 de outubro de 2015. Essa Agenda consiste em um plano de ação mundial, estruturada em 17 objetivos com 169 metas para atuação colaborativa entre os países, visando direcionar o mundo para um caminho mais sustentável, resiliente, e assentado em instituições mais eficazes e responsáveis. Dentre os objetivos, destaca-se o de número “10 – Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles”. (AGENDA 2030, 2015, p. 18).

Não obstante ao exposto, este País, deitado em berço esplêndido com mais de 8.000.000 de quilômetros quadrados e com uma população heterogênea de 208.494.900 distribuída pelos 5.570 municípios, e de tantas riquezas naturais, conta, ainda, com cerca de 50 milhões de brasileiros que vivem na linha de pobreza, caracterizando o Brasil como um país de alta desigualdade de renda, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que fazem parte da pesquisa Síntese de Indicadores Sociais (SIS) 2017. (IBGE, 2017).

Essas desigualdades econômicas e sociais trazem consigo outros problemas, como condições de acesso aos serviços de saúde, educação, transporte, segurança, saneamento básico, dentre outros, gerando moderados Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), um dos parâmetros de análise para formulação de políticas públicas.

Essa moderação dos Índices pode ser constada no levantamento realizado em 2012, a partir dos 3 últimos Censos Demográficos do IBGE – 1991, 2000 e 2010, e conforme a malha municipal existente em 2010, naquela ocasião, dos 5.565 municípios brasileiros,

gerando o “Ranking – Todo o Brasil”, do qual depreende-se estar a maioria dos municípios brasileiros com IDHM abaixo de 0,699, considerado médio. Mais precisamente, 2.233 municípios na faixa de 0,600 a 0,699 (médio); 1.367 municípios na faixa de 0,500 a 0,599; e 32 municípios com IDHM muito baixo, inferior a 0,499, enquanto que somente 1.933 municípios encontram-se com o citado índice em faixas superiores, acima de 0,700. (ATLAS BRASIL, 2013).

Para o enfrentamento das disparidades e problemas econômico-sociais exige-se do Estado políticas públicas melhor definidas, formuladas, selecionadas, implementadas e monitoradas, de forma a assegurar maior efetividade. Os problemas são muitos e as demandas são crescentes.

No tocante a essas políticas públicas, grande parte é financiada com recursos públicos, muitos dos quais decorrentes das transferências de recursos da União, sendo elas obrigatórias ou discricionárias. Todavia, atualmente, os governos lidam com o desafio de conciliar as crescentes restrições fiscais e, portanto, maior escassez de recursos, com a demanda cada vez mais crescente e exigente dos cidadãos por um melhor desempenho dos serviços públicos e a entrega de resultados efetivos e positivos nesta área.

Sendo os recursos escassos, a sua aplicação pela Administração Pública pressupõe o cumprimento de princípios constitucionais consagrados, dentre os quais, no presente trabalho, destacam-se a publicidade e a prestação de contas, notadamente insculpidos no *caput* do art. 37 e no art. 70 da Carta Magna, abaixo *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária

Cumprir destacar que o princípio da transparência, neste trabalho destacado, não se resume à literalidade do princípio da publicidade inserida no citado artigo 37, traduzido em simples divulgação dos serviços públicos realizados ou prestados à sociedade pela

Administração Pública. A transparência se reveste de algo maior, basilar do Estado Democrático de Direito, revestindo os atos de linguagem clara e acessível para todo o cidadão.

Assim, sendo as políticas públicas implementadas em grande parte com recursos transferidos da União, há, hodiernamente, relevante preocupação não somente quanto à gestão e ao controle do recurso propriamente aplicado, mas também com a efetividade no resultado de sua aplicação. Não se trata de um “simples repasse financeiro”, tampouco, “não existe mais espaço na administração para ações isoladas”, como manifestou o Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), Ministro Raimundo Carreiro, durante a sua apresentação no evento “Diálogo Público - Transferências de Recursos Federais - Cenários e Perspectivas - Um Enfoque Conjunto do Controle e da Gestão”, ocorrido em outubro de 2018, cuja declaração consta veiculada no portal daquela Corte de Contas, na matéria “Controle e gestão devem caminhar juntos na questão das transferências de recursos federais”. (TCU 2018).

Nesse sentido, corrobora o Ministro-Substituto Augusto Sherman, também do TCU, cuja declaração se constatada na mesma matéria supracitada, veiculada no portal (TCU, 2018):

Nós precisamos olhar para o crédito orçamentário destinado a construir uma escola, um posto de saúde, uma creche e enxergar essa escola, esse posto, essa creche. É preciso que o recurso orçamentário se transforme em recurso financeiro e, depois de transferido, se transforme em um bem ou serviço para aquela sociedade local. Toda essa transformação depende de um conjunto de fatores que precisam ser bem realizados: projeto, planejamento, análise do plano de trabalho e acompanhamento.

Reiterando: as políticas públicas são, em grande parte, operacionalizadas por meio das transferências de recursos da União. Então, como essas transferências têm se dado? Como são operacionalizadas? Às transferências são dadas a devida transparência para que o cidadão possa, de fato, realizar o controle social? Como tornar mais transparente a aplicação dos recursos públicos? Há *accountability* que, segundo Espinoza, citado por Diego Tormes em produções de sua autoria, quais sejam “Você Já Ouviu Falar Em Accountability?” (TORMES, 2017) e “Accountability No Cotidiano: Como Botar Em Prática?” (TORMES, 2018) pode ser traduzido como controle, fiscalização, responsabilização, ou ainda, prestação de contas? Como promover políticas públicas menos distorcidas das reais necessidades do povo?

Muitos são os questionamentos, assim como são consideráveis os tipos de transferências da União. Não é escopo deste trabalho debruçar sobre todos eles, tampouco dar respostas a todos os questionamentos. Todavia, é preciso que os recursos públicos sejam geridos com maior a transparência possível e sob o manto da integridade. O controle permitirá ter uma gestão de conformidade e integridade responsável para com o cidadão, estendendo a este a possibilidade de participar na gestão pública, na fiscalização, e no monitoramento das ações da

Administração Pública. O cidadão espera acerto do gestor público; espera compromisso; espera transparência; espera resultados. O cidadão quer o acerto na lida com os recursos públicos para que tenha efetivamente os seus direitos fundamentais garantidos na Constituição.

Portanto, à luz da publicidade e transparência da Administração Pública, consagrada no *caput* do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, assim como da obrigatoriedade na prestação de contas pelos gestores públicos, insculpida no art. 70 da mesma Carta, traz o presente trabalho, como questão jurídica, a defesa da ideia de que, em nome dos princípios constitucionais ora destacados, a gestão dos recursos públicos deveria transitar em uma plataforma tecnológica aberta, única, com informações atualizadas para acompanhamento em tempo real, mais transparente, e onde todos poderiam ter fácil acesso e compreensão.

Em face das experiências até então alcançadas pelo Sistema de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) do Governo Federal, por onde já são registradas, desde a apresentação de proposta à prestação final de contas, informações de convênios, contratos de repasse e termos de parceria, essa plataforma se mostra altamente possível.

Insta anotar que o Siconv é reconhecido pelos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo Federal, quais sejam a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União. Sobre o referido Sistema, manifestou o então Presidente do TCU, Raimundo Carreiro: “a agilidade na efetivação dos contratos, transparência do repasse do dinheiro público e qualificação da gestão financeira são algumas das vantagens da ferramenta” (TCU, 2018).

Disse ainda aquele Presidente, “o e-TCE constitui o primeiro sistema do TCU integrado com o Siconv [...]. Essa integração permite expressivo ganho de tempo na instauração de TCE e reduz as chances de incorreções na reprodução de informações” (TCU, 2018).

Corroborando na mesma linha de entendimento quanto a importância do Siconv, o Ministro-substituto Weder de Oliveira, do TCU: “Hoje, temos um modelo que tem sido aprimorado acentuadamente [...], como mencionado pelo ministro Augusto Sherman, [...] que tem colhido melhorias, como o Siconv em um patamar mais evoluído”. (TCU, 2018).
Completou, ainda:

Com o Siconv já ganhando escala, e se começarmos a mudar o modelo mental que tem nos feito desperdiçar milhões em recursos públicos, como se isso fosse natural às transferências voluntárias, com esse montante de TCEs, e estes custos. Precisamos entender que estamos fazendo um ajuste de interesse mútuo, de não apenas transferir recursos, mas ter a prestação de serviço como retorno. O que nos interessa é termos uma política pública bem implementada.

Para atender ao seu escopo, o presente trabalho encontra-se dividido em quatro capítulos. Primeiramente, a contextualização e o arcabouço legal das transferências de recursos da União. O segundo capítulo destina-se ao arcabouço legal das transferências voluntárias operacionalizadas no Siconv, e à rede de governança instituída para promover o compartilhamento de ações voltadas para a melhoria na aplicação dos recursos públicos, a Rede Siconv. O terceiro capítulo apresenta alguns tipos de transferências de recursos que não são operacionalizadas no Siconv, porém com recomendação do órgão de controle externo do Poder Executivo Federal, o Tribunal de Contas da União, para o estudo de tal viabilidade. O quarto capítulo reserva-se a apresentar as estratégias implementadas para o aperfeiçoamento do Siconv, o qual constitui base experimental para o desenvolvimento deste trabalho, e na promoção dos princípios constitucionais aqui tratados. Este último capítulo vem também apresentar a alternativa aqui proposta para a promoção de maior transparência e melhor gestão nas transferências governamentais de recursos públicos e nas suas posteriores prestações de contas, visando ao melhor cumprimento desses importantes princípios insculpidos na Carta Magna para a Administração Pública brasileira.

Insta anotar, sobre o comportamento das transferências voluntárias dos recursos da União, as fontes de dados utilizada para análise desse trabalho foram o citado sistema Siconv do Governo Federal, desde a sua implementação em 2008, das verificações de dados no Portal de Transferências Abertas, bem como pesquisas bibliográficas realizadas.

1 DOS RECURSOS DA UNIÃO

Para adentrar na seara deste trabalho acadêmico e compreender a eficácia normativa e administrativa das transferências voluntárias de recursos da União é preciso alçar pequenos voos panorâmicos acerca da organização jus-política do Brasil e das relações federativas constitucionais. Faz-se necessário, também, conhecer conceitos fundamentais relativos aos tipos de transferências de recursos. Não cabe aqui o seu aprofundamento, mas entender o plano em que se inserem as transferências voluntárias.

Na forma instituída no artigo que descortina todos os demais de nossa Carta Magna, o Brasil está insculpido em uma forma federativa de Estado, e republicana de governo, constituindo-se em um Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, cumprindo, dentre outros objetivos, a erradicação da pobreza e a marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Tendo como um dos fundamentos a soberania para salvaguardar esse Estado Democrático, o exercício dos poderes da União, quais sejam: Executivo, Legislativo e Judiciário precisam assegurar a devida independência e harmonia entre si. Tal princípio também se estende aos entes subnacionais: Estados, Distrito Federal e Municípios.

Não obstante a federação tenha nacionalidade única, a independência e harmonia calcam-se também na repartição de competências, bem como na autonomia, além de funcional, orçamentário-financeira e administrativa. Para tanto, se utiliza de mecanismos de controle recíprocos, num sistema de freios e contrapesos.

Tal sistema é verificado, por exemplo, no que tange aos aspectos orçamentários. Nos termos do art. 165, incisos I, II e III, da Constituição Federal, cabe ao Executivo a iniciativa de estabelecer o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Por sua vez, cabe ao Legislativo a apreciação e aprovação desses instrumentos, antes de sua publicação pelo Executivo.

No que tange ao controle da execução orçamentária, há duas formas oficiais: de controle interno e de controle externo. Entende-se por interno quando realizado por órgãos da própria estrutura do Poder Executivo, especialmente no caso da União, pela Controladoria Geral da União (CGU). No tocante ao controle externo, cabe ao Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU).

Não obstante a tais formas de controle, cabe ainda o monitoramento social, realizado pela sociedade civil institucionalmente organizada e, ainda, diretamente pelo próprio cidadão em particular.

Mister, ainda, realizar voos rasantes acerca do sistema de planejamento orçamentário, para melhor compreensão das transferências voluntárias enquanto instrumentos de políticas públicas.

1.1 Do Orçamento Público

O orçamento público é importante instrumento de planejamento governamental, fundamental para a realização das atividades do Estado. Por muito tempo, ficou à mercê de uma visão formalista, contábil e de controle, passando posteriormente, à luz de um Estado Democrático de Direito, a ter uma preocupação mais voltada para o uso eficiente dos recursos públicos, exigindo-se uma gestão orçamentária mais adequada, responsável e transparente.

Nesse processo, o orçamento geral da União (OGU), no Brasil, obedece ao disposto na Constituição Federal, na Lei nº 4.320/1964, no Decreto-Lei nº 200/1967, bem como na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nº 101/2000.

Com base no art. 165 da Constituição Federal há um ciclo do sistema de planejamento orçamentário a ser cumprido, exigindo-se três leis ordinárias fundamentais e indispensáveis:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

Tais peças, qualificadas em itens específicos neste trabalho, fazem com que o orçamento público seja instrumento constitucional de Estado, e não de governo. Segundo Lima e Castro (2011, p.9):

[...] o orçamento público é o planejamento feito pela Administração Pública para atender, durante determinado período, os planos e programas de trabalho por ela desenvolvidos, por meio da planificação de receitas a serem obtidas e pelos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade.

Segundo Musgrave, economista alemão cujo maior trabalho intitula-se “A Teoria das Finanças Públicas”, há 3 funções básicas para o orçamento público: distributiva, alocativa e estabilizadora, sendo a primeira correspondente às transferências objeto deste trabalho. É por meio da função distributiva que, além do Estado realizar a distribuição de renda,

o governo promove políticas públicas como forma de solucionar problemas sociais e econômicos, na medida das necessidades sociais da coletividade e do interesse público. (MUSGRAVE, 1976).

Segundo Leite, orçamento público possui quatro aspectos: político, econômico, contábil e jurídico. Político, vez que a sua elaboração reflete a execução do programa político partidário ou nos anseios daquele governo que se encontra no poder; econômico, pela capacidade do Estado intervir na economia e na sociedade, por meio de políticas macro e microeconômicas; jurídico, vez que há uma observância legal a ser cumprida, ou seja, “o Poder Executivo não realiza despesas como bem entende. Antes depende de prévia autorização do Congresso Nacional, representantes do povo” (LEITE, 2015, p. 54); e contábil por aplicar regras de contabilidade para o equilíbrio das receitas e despesas.

Não obstante o orçamento esteja consubstanciado numa lei ordinária federal, a realidade dos recursos permite uma certa discricionariedade motivada da Administração quanto à aplicação dos recursos que se dá em determinado momento do exercício. Ou seja, executar o orçamento neste, e não naquele programa ou atividade.

Nesse escopo, o Direito Financeiro vem se voltando para duas questões relevantes: democracia e transparência. A primeira, para fazer valer a voz da população, de modo a que as leis orçamentárias venham refletir os anseios e necessidades da sociedade de desenvolvimento social e econômico. No tocante à segunda, transparência, é dizer para essa sociedade o que será feito do recurso público, quando e como foi executado.

1.2 O Plano Plurianual – PPA

De acordo com o disposto no art. 174 da Constituição Federal, o planejamento é um dever do Estado, sendo de caráter “determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

Consoante a mesma Carta Constitucional, conforme alhures, o planejamento do governo segue um ciclo obrigatório do sistema orçamentário brasileiro, consistindo-se o Plano Plurianual (PPA) em uma das três leis ordinárias a ser elaborada, prevista no art. 165, inciso I e § 1º, na forma abaixo transcrita:

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Dessarte, o planejamento expresso no PPA assume a moldura legal para a ação nacional, bem como para formulação dos planos regionais e setoriais do mercado, devendo ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo ao Legislativo até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro. No Ato das Disposições Transitórias da Constituição (ADCT), art. 35, § 2º, inciso I, admite-se que os demais entes da federação fixem datas próprias.

O PPA destina-se a organizar e viabilizar as ações públicas de governo de médio prazo, no escopo de cumprir os fundamentos e objetivos da República. Sua finalidade precípua relaciona-se ao mandato constitucional de redução das desigualdades regionais (art. 3º, inciso III e § 7º do art. 165 da CRFB/88). É no PPA que deverá estar materializado, de forma regionalizada, o plano de governo, explicitando-se as políticas públicas, os programas e as ações governamentais a serem implantados, continuados, incentivados e desenvolvidos para um período de quatro anos, bem como os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas.

Nele são estabelecidos qualitativa e quantitativamente quais serão os investimentos da Administração Pública nas diversas áreas – Saúde, Segurança, Educação, Transporte, Indústria, Assistência Social, dentre outras.

Importa anotar que o PPA reflete as políticas públicas, com vistas a garantir o acesso às mesmas, orientando a atuação governamental por meio de programas temáticos e de gestão, manutenção e serviços ao Estado no âmbito de quatro anos. O art. 5º da Lei 13.249/2016 referente ao período PPA 2016-2019, traz abaixo as definições, repetindo o contido nos PPAs anteriores, o disposto abaixo:

- I - Programa Temático: organizado por recortes selecionados de políticas públicas, expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade;
- e
- II - Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

O PPA trata-se de peça de fundamental importância tanto para a própria Administração Pública quanto para a sociedade, a fim de nortear as respectivas ações e rumos para a construção de um Brasil melhor.

Com fulcro no sistema de independência e harmonia dos Poderes, e no exercício do controle de freios e contrapesos, cabe ao chefe do Poder Executivo encaminhar ao Legislativo até o dia 31 de agosto do primeiro ano de cada governo, o projeto do PPA. Todavia, após sua aprovação, sua vigência terá início do ano seguinte. O término de sua vigência será no primeiro ano do governo subsequente. Isso se dá para não sofrer solução de continuidade, garantir o prosseguimento das políticas públicas, bem como propiciar tempo para que o novo

agente avalie os planos e as ações de seu antecessor para apresentar as de seu governo, até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu próprio governo, conforme já acima referido.

1.3 A Lei De Diretrizes Orçamentárias - LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), introduzida em nosso ordenamento jurídico pela Constituição de 1988, art. 165, § 2º, é obrigatória para todos os entes federados. Elaborada anualmente, com base no Plano Plurianual, visa dispor sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício seguinte, estabelecendo as metas e prioridades da Administração Pública para as despesas de capital e programas de duração continuada, obras e serviços mais importantes.

A LDO estabelece os parâmetros para a alocação dos recursos orçamentários, apontando as prioridades do governo para o exercício seguinte, portanto, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). A LDO é o elo de ligação entre o PPA, com previsão para quatro anos, e a LOA, que fixa as receitas e despesas de cada ano.

Nesse sentido, sendo o PPA um plano estratégico de médio prazo de governo e, considerando haver mudanças e imprevistos da realidade frente ao planejado, pode-se afirmar que a LDO serve como ajuste anual das metas previstas no PPA, pois acaba por delimitar o que é possível realizar no ano seguinte.

Sobre a LDO, reconheceu o Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, por ocasião da Relatoria no julgamento da Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 612/RJ, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias “constitui um dos mais importantes instrumentos normativos do novo sistema orçamentário brasileiro”. (STF, 1993).

No que tange às transferências voluntárias, foco para os princípios constitucionais tratados no presente trabalho, as Leis de Diretrizes Orçamentárias reservam seções específicas para disciplinar a realização das respectivas transferências, regulando aspectos relativos à operacionalização dessas transferências, em especial os percentuais de contrapartida devidos pelos interessados, e obrigando à disponibilização de informações no Siconv.

Importa anotar que, a partir da LDO nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, com diretrizes para a LOA do exercício seguinte, foi insculpida a novidade do orçamento impositivo, tornando obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais, conforme dispõe o art. 52, abaixo in verbis:

Art. 52. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, que terá identificador de resultado primário 6 (RP-6), em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do art. 165, da Constituição Federal.

§ 1º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Consoante à citada Lei as emendas somente não seriam obrigatoriamente executadas, nos casos de impedimentos de ordem técnica. Anota-se, porém, a partir da LDO nº 13.080, de 2 de Janeiro de 2015, a seção “Do Regime de Execução das Programações Incluídas ou Acrescidas por Emendas Individuais” foi destinada exclusivamente para tratar da matéria, trazendo em seu texto:

Art. 56. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação referente a emendas individuais aprovadas na lei orçamentária, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício de 2014.

§ 1º A obrigatoriedade de que trata o *caput* compreende, no exercício de 2015, cumulativamente, o empenho correspondente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício de 2014 e, observado o disposto no art. 61, o pagamento correspondente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício de 2014.

As LDOs subsequentes continuaram a tratar da obrigatoriedade da execução das emendas por força do orçamento impositivo, fulcrada, também, no § 9º do art. 166 da Carta Constitucional, decorrente da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015.

Importante anotar, todavia que essa obrigatoriedade recai sobre parte do orçamento, não retirando do Executivo a sua prerrogativa da execução orçamentária. Alguns entendem, porém que o orçamento impositivo, do ponto de vista político, teve como objetivo coibir o processo de barganha entre Executivo e Legislativo no que tange à liberação de recursos versus aprovação de leis de interesse do primeiro. Mas, será que acabou, ou o objeto da permuta foi alterado? Segundo Mendes e Correia, (2014), “uso das emendas como instrumento de barganha tem, ao menos, a vantagem de ser transparente e permitir o acompanhamento pela sociedade”.

Não obstante ao entendimento que se tenha, o importante é criar mecanismos de maior rastreabilidade, controle, transparência e *accountability* na gestão dos recursos públicos, de forma que os resultados de sua aplicação se traduzam em maior efetividade nos resultados para a sociedade.

1.4 Lei Orçamentária Anual - LOA

A Lei Orçamentária Anual (LOA), fundamentada no art. 165, inciso III, da Constituição Federal compreenderá, na forma do § 5º do mesmo art.:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.”

De iniciativa do Poder Executivo, submetida à aprovação do Legislativo, a função primordial da citada lei é reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. Para tanto, o projeto de lei orçamentária, deve ser elaborado consoante aos programas do PPA e às diretrizes da LDO, bem como estar acompanhado de demonstrativo regionalizado sobre receitas e despesas. O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) é apresentado pelo Poder Executivo ao Legislativo, visando à apreciação e aprovação. É nessa fase em que o citado PLOA recebe as emendas parlamentares, as quais devem compatibilizar-se com o plurianual e as diretrizes orçamentárias (art. 166, § 3º, I da CF):

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

- I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

Sobre a lei orçamentária, no entender do então ministro do Supremo Tribunal Federal - STF, Carlos Ayres Britto, é “a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição”, (STF, ADI-MC 4048-1/DF, j. 14.5.2008, p. 92).

Não obstante a LOA, em seu caráter de temporalidade, tenha a importância de estimar receitas e fixar despesas, até meados da década de 90, ainda nos tempos de elevada inflação, essa lei foi considerada como peça de ficção, por ser um mero cumprimento formal, cenário que passou a ser modificado com o advento da Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000 – a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Insta anotar, todavia, ainda sujeita a fatores que interferem, alguns imprevisíveis, que afetam a sua execução, e nem sempre permite o seu fiel cumprimento dado aos contingenciamentos patrocinados pelo Executivo, essencialmente relativos às despesas

discricionárias, incluindo emendas parlamentares e, notadamente, destinados a cumprir metas superavitárias de resultado primário.

No tocante às emendas parlamentares e no escopo de limitar a excessiva discricionariedade do Executivo nos cortes orçamentários, foi publicada em março de 2015 a Emenda Constitucional (EC) nº 85, alterando os artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal, conferindo um caráter impositivo ao orçamento, ao invés de mero autorizativo como dantes. Dessa alteração, destacam-se os parágrafos abaixo:

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

[...]

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste art., em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

Essa EC veio no sentido de coibir o excesso de barganhas políticas visando aprovação de projetos de interesse, como por exemplo, a publicação do Decreto nº 8.367, de 28 de novembro de 2014. Por meio deste foram ampliados os limites de movimentação e empenho para R\$ 10.032.697.201,00 (dez bilhões, trinta e dois milhões, seiscentos e noventa e sete mil, duzentos e um reais), condicionados à aprovação do Projeto de Lei nº 36, de 2014, o qual versava sobre alteração da LDO nº 12.919/3013 quanto à redução da meta de superávit prevista na LOA/2014. Dispõe os artigos 1º e 4º do citado Decreto nº 8.367:

Art. 1º Os limites de movimentação e empenho constantes do Anexo I do Decreto nº 8.197, de 20 de fevereiro de 2014, ficam ampliados no montante de R\$ 10.032.697.201,00 (dez bilhões, trinta e dois milhões, seiscentos e noventa e sete mil, duzentos e um reais).

Art. 4º A distribuição e a utilização do valor da ampliação a que se referem os arts. 1º e 2º deste Decreto ficam condicionadas à publicação da lei resultante da aprovação do PLN nº 36, de 2014 - CN, em tramitação no Congresso Nacional.

Para parlamentares, as emendas visam às transferências de recursos, especialmente para as suas bases, para implementar políticas públicas, tais como construção de escolas, hospitais, quadras poliesportivas, pavimentação de ruas e estradas, aparelhamento de segurança pública, dentre outros, assim como fortalecer os laços políticos junto aos eleitores. Todavia, há entendimentos contrários, conforme asseverou o então deputado Dr. Rosinha (PT-PR, 2014) de que as emendas “formam o curral eleitoral e constituem uma relação clientelista entre o deputado e os favorecidos”. (GONTIJO e GREGGIANIN, 2014).

Não obstante haja as emendas, importa anotar que a obrigatoriedade do cumprimento da lei orçamentária não pode ficar adstrita a elas, pois são pequenas na proporção do todo orçamentário. Elas podem promover um certo grau de engessamento na ação do Executivo, mas não prospera a afirmação de que venham comprometer os resultados da Administração Pública, conforme entende Conti. Ele, ainda, completa o que “espera e deseja é dar seriedade à lei orçamentária, é que o orçamento seja cumprido tal como aprovado, e não somente no que tange às referidas emendas”. (CONTI, 2015, p. 165)

Cumprir a lei orçamentária, no entanto, não diz respeito somente à execução dos recursos nela previstos, mas como aplica-los, como geri-los. É lamentável para o País ver os seus recursos sendo desperdiçados devido à má gestão; é igualmente lamentável ver obras paradas; ver equipamentos sem utilização encaixotados em hospitais, enquanto a população não pode deles utilizar para salvar vidas; ver a malversação do dinheiro público.

Nesse sentido, no entendimento de Jacoby Fernandes, é preciso dar mais publicidade na aplicação dos recursos e torná-los mais transparente para a sociedade; o gestor público tem o dever constitucional de prestar contas (FERNANDES, 2015).

A LOA não pode ser mera peça de ficção, mas sim instrumento eficaz para a aplicação dos recursos públicos.

1.5 Tipos de Transferências de Recursos

As transferências fiscais consistem em repasses de verbas entre entes, órgãos ou instituições públicas, e destes com possibilidades, também, de transferências para entidades privadas, sem fins lucrativos, as organizações da sociedade civil (OSC).

Essas transferências buscam alcançar um determinado equilíbrio fiscal, observando duas diretrizes, quais sejam: equilíbrio vertical e equilíbrio horizontal e, com isso, buscar minimizar as disparidades regionais, ainda equidistante de seu propósito. Segundo estudo da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no Brasil há uma prevalência para as transferências verticais, partindo da União para Estados, Distrito Federal e Municípios.

A transferência de recursos federais do Orçamento Geral da União – OGU é classificada, quanto aos requisitos legais, em duas grandes categorias: obrigatórias e discricionárias.

1.5.1 Das Transferências Obrigatórias

As transferências obrigatórias constituem repasses de recursos atendendo a dois tipos, quais sejam: (i) constitucionais e (ii) legais. As normas que tratam dessas transferências, além de regulamentá-las, impõem a sua execução, diferentemente do que ocorre com as transferências discricionárias. Não obstante seja objeto do presente trabalho, trazem-se apenas breve uma compreensão.

Por transferências obrigatórias constitucionais são aquelas que decorrem de mandamento constitucional, regulamentadas por lei, e realizadas de forma automática somente entre Entes Federativos. Consiste em parcela das receitas federais arrecadadas pela União, por meio de impostos, e repassada a Estados, Distrito Federal e Municípios. Cabe ao Tesouro Nacional efetuar tais transferências, na forma e prazos estabelecidos. São transferências incondicionais, sendo dispensado o cumprimento de qualquer formalidade a ser cumprida pelo Ente beneficiário, salvo se descumprido preceito constitucional mandatório, na forma do art. 198, § 2º, quanto à aplicação mínima anual em ações e serviços de saúde.

Essas transferências obrigatórias constitucionais também não exigem recursos de contrapartida do Ente beneficiário, não podem ser contingenciados em leis orçamentárias anuais da União e dos Estados, tampouco a sua concessão pode ficar atrelada a critérios políticos.

Citam-se como exemplo desse tipo de transferência: Fundo de Participação Estadual (FPE), Fundo de Participação Municipal (FPM) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Por sua vez, por transferências obrigatórias legais entendem-se aquelas decorrentes de leis infraconstitucionais específicas e de regulamentação própria, que ocorre entre Entes e, também para entidades privadas sem fins lucrativos, as organizações da sociedade civil. Não exigem contrapartida de recursos por parte do beneficiário; também não podem ser os recursos contingenciados em leis orçamentárias da União e dos Estados. Todavia, consoante as respectivas leis que as criaram, podem ser incondicionais, ou não, bem como terem os recursos retidos. Para exemplificar, destacam-se o Programa Nacional da Alimentação (PNAE), e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE).

1.5.2 Das Transferências Discricionárias

As transferências discricionárias são aquelas, observadas as decisões do órgão ou da entidade visando atender determinado objetivo, devem observar a regulamentação da matéria no momento da transferência, além de estarem sujeitas à celebração de instrumento entre as partes.

Essas transferências discricionárias foram criadas como instrumentos de descentralização de ações públicas, como forma de melhor atender à dimensão geográfica do país, consubstanciada em suas diferenças e diversidades regionais, assim como das demandas locais por serviços públicos. Tais transferências pressupõem a busca de atingimento a objetivos claros, fundamentados em projetos definidores de execução, estabelecidos em instrumento jurídico entre aquele que concede (concedente) de recursos e àquele que os recebe.

Tais transferências se caracterizam, sobretudo, pela discricionariedade do poder decisório onde, em um determinado momento, escolherá, dentre todas as demandas que se apresentem, aqueles que irão ser beneficiários dos recursos disponíveis, lembrando que não há como atender a todas às demandas. Neste ponto, percebe-se que a pouca transparência na gestão desses recursos públicos pode levar à interferência ou crivo político para a concessão do recurso.

As transferências discricionárias também caracterizam-se pela condicionalidade, ou seja, atreladas à necessidade de se cumprir exigência e/ou formalidade para haver o repasse do recurso. Por estarem assim sujeitas, bem como sujeitas à formalidade entre as partes, os recursos podem sofrer retenção caso haja eventual descumprimento do que foi avençado.

Diferentemente das obrigatórias, as transferências discricionárias exigem contrapartida, salvo quando do tipo Delegação e, ainda, podem sofrer contingenciamento mediante as Leis Orçamentárias da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios.

As transferências discricionárias classificam-se quatro grandes tipos: (i) voluntárias; (ii) para Organizações da Sociedade Civil; (iii) por Delegação; e (iv) Discricionárias Específicas, segundo trabalho realizado, em 2015, pelo Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União, composto por representantes do então Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda e da Controladoria Geral da União (STN, 2015):

- i. **Transferências Discricionárias Voluntárias:** definidas no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, “como a entrega de recursos, sejam correntes ou de capital a outro ente da Federação a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira”. Não

decorrem de determinação constitucional ou legal, tampouco destinam-se ao Sistema Único de Saúde (SUS). Exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas e, regra geral, requerem contrapartida financeira do beneficiário. Tem como finalidade a realização de obras e/ou serviços de interesse comum.

Parte das transferências voluntárias são regidas pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, por meio do qual foi instituído o Siconv, e Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, que estabelece normas para a execução do citado Decreto, sendo essas o norte para o presente trabalho. Todavia há órgãos que editam seus próprios atos normativos para tratar dessas transferências, como, por exemplo, o Ministério da Justiça que editou a Portaria nº 458, de 12 de abril de 2011, disciplinando “a celebração, o acompanhamento, a fiscalização e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse, termos de cooperação e termos de parceria celebrados” em seu âmbito.

- ii. **Transferências Discricionárias Para Organizações da Sociedade Civil:** são aquelas efetuadas pela administração pública para organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, a título de subvenção, auxílio e contribuição. Visam à consecução de finalidades de interesse público e recíproco, exigindo-se das partes envolvidas a celebração de instrumento jurídico, sendo (i) o Termo de Colaboração, quando proposto pela Administração Pública e, (ii) o Termo de Fomento, quando proposto pela OSC. O regime jurídico das parceiras entre a administração pública e as OSC está disciplinado na principal lei infraconstitucional, de nº 13.019, de 31 de julho de 2014, conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC.
- iii. **Transferências Discricionárias Por Delegação:** instituídas por meio de Portaria Conjunta nº 2/2010 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Secretaria de Orçamento Federal (SOF), para vigor a partir de 2011. São as transferências efetuadas União para Estados, Distrito Federal e Municípios, com vistas à execução descentralizada de projetos e ações públicas de responsabilidade exclusiva do concedente. Por meio desse tipo de transferência, busca-se a otimização na aplicação dos recursos públicos, e economia de escala. Exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas. Enquadram-se neste tipo as transferências para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) de execução delegada, e de Execução Delegada – outras, estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.
- iv. **Transferências Discricionárias Específicas:** Normalmente relacionadas a programas essenciais de governo. A lei dispensa o atendimento de requisitos fiscais pelo

beneficiário, justificadas por tratarem-se de ações consideradas prioritária pelo Governo Federal, bem como para facilitar e agilizar o repasse de recursos para os beneficiários. Apesar de algumas delas serem definidas como transferências obrigatórias ou automáticas por intermédio de leis específicas, a sua execução orçamentária tem caráter discricionário. Todavia, igualmente aos demais tipos de transferências discricionárias, as específicas também exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas. Em regra geral, não vem sendo operacionalizadas por meio do atual Siconv. As transferências específicas se dão para atendimento a programas como: Sistema Único de Saúde (SUS), Lei nº 8.080/1990, Lei nº 8.142/1990 e LC nº 141/2012; Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Lei nº 8.742/1993; Programa de Aceleração de Crescimento – PAC, Lei nº 11.578/2007; Projovem - Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional, Lei nº 11.692/2008; Plano de Ações Articuladas (PAR), Lei nº 12.695/2012; Programa Território da Cidadania (PTC), Lei nº 12.249/2010; Defesa Civil, Lei nº 12.340/2010 e Proteção a Pessoas Ameaçadas - Lei nº 9.807/1999.

Os quadros I e II, a seguir apresentados, resumem as supracitadas transferências da União, permitindo melhor visualização, inclusive quanto às discricionárias, foco maior deste trabalho.

Quadro 1 Transferências de recursos da União

Categoria	Tipos	Definição
Obrigatórias	Constitucionais	São aquelas que decorrem de mandamento constitucional, são regulamentadas por lei e realizadas de forma automática, ocorrendo entre Entes Federativos. Exemplo: Fundo de Participação Estadual (FPE), Fundo de Participação Municipal (FPM), FUNDEB
	Legais	São aquelas cuja obrigatoriedade decorre de lei específica e regulamentação própria, ocorrendo entre Entes Federativos e para entidades privadas sem fins lucrativos.
Discricionárias	Voluntárias	São aquelas que efetuam a entrega de recursos para Entes Federativos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorrem de determinação constitucional ou legal, nem sejam destinados ao Sistema Único de Saúde. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas e, regra geral, requerem contrapartida financeira do beneficiário.
	Para Organizações da Sociedade Civil	São aquelas efetuadas pela administração pública para organizações da sociedade civil sem fins lucrativos a título de subvenção, auxílio e contribuição, visando a consecução de finalidades de interesse público. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.
	Por Delegação	São aquelas efetuadas entre Entes Federativos ou a consórcios públicos visando a execução descentralizada de projetos e ações públicas de

		responsabilidade exclusiva do concedente e exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.
	Específicas	São aquelas cujo atendimento de requisitos fiscais pelo beneficiário é dispensado por lei, e normalmente estão relacionadas a programas essenciais de governo. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas, e a sua execução orçamentária tem caráter discricionário, apesar de algumas delas serem definidas como transferências obrigatórias ou automáticas por intermédio de leis específicas

Fonte: Relatório de Atividades Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União - STN/MF. SOF/MP. SLTI/MP. CGU. 2015.

Quadro 2 – Tipos de transferências discricionárias da União:

Categoria	Tipos	Transferência	CF/88	Lei
Discricionárias	Voluntárias	Transferências Voluntárias	-	LC 101/2000 - LRF
	Para Organizações da Sociedade Civil	Transferências às Organizações da Sociedade Civil	-	L 9.637/1998 (OS) L 9.790/1999 (OSCIP) LC 101/2000 (LRF) L 13.019/2014
	Por Delegação	PAC - Programa de Aceleração do Crescimento - execução delegada	-	LDO
		Execução Delegada - outras	-	LDO
	Específicas	SUS - Sistema Único de Saúde	-	L 8.080/1990 L 8.142/1990 LC 141/2012
		SUAS - Sistema Único de Assistência Social	-	L 8.742/1993
		PAC - Programa de Aceleração de Crescimento	-	L 11.578/2007
		PROJOVEM - Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional	-	L 11.692/2008
		PAR - Plano de Ações Articuladas	-	L 12.695/2012
		PTC - Programa Território da Cidadania	-	L 12.249/2010
Defesa Civil		-	L 12.340/2010	
Proteção a Pessoas Ameaçadas	-	L 9.807/1999		

Fonte: Relatório de Atividades Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União - STN/MF. SOF/MP. SLTI/MP. CGU. 2015

2 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS

2.1 Do Marco Regulatório

Sob a orquestração do Presidente João Goulart foi publicada a importante e de grande relevância lei dos orçamentos públicos, Lei 4.320, de 17 de março de 1964, recepcionada como lei complementar pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, e, nas palavras de José Maurício Conti e Élide Graziane Pinto, “ela se mostra amplamente aplicável até os dias atuais, evidenciando a qualidade técnica de seu texto”. (2014)

Referida lei estatui normas para a elaboração e o controle dos orçamentos, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo. Sua publicação representou, à época, significativo caminho para as finanças públicas no Brasil. Todavia, era mais voltada para o processo orçamentário, financeiro e contábil das finanças, com ampla relação com o direito administrativo. Tão somente como curiosidade, referida lei demorou cerca de 14 anos para a sua aprovação e publicação, desde quando deu início ao seu processo legalista, em 04 de maio de 1950, por meio do Projeto de Lei 201.

Três anos depois da citada Lei 4.320 foi publicado o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, no Governo militar do Presidente Humberto Castelo Branco, dispoendo sobre a organização da Administração Federal e das diretrizes para a Reforma Administrativa, norma até hoje consagrada e vigente no ordenamento jurídico brasileiro.

No que tange às ações governamentais, por meio do art. 7º do citado Decreto-lei, há expressa determinação de um planejamento norteado segundo planos e programas elaborados, utilizando-se, dentre outros, como instrumentos programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, bem como o orçamento-programa anual. Transcreve-se abaixo o referido dispositivo:

Art. 7º A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) plano geral de govêrno;
- b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- c) orçamento-programa anual;
- d) programação financeira de desembôlso.

Ainda sob o amparo do mesmo Decreto-lei, dentre os princípios fundamentais a serem obedecidos para a realização das atividades da Administração Pública está a

descentralização, fundamental para melhor gerir e alocar recursos, considerando a grande extensão territorial do Brasil.

Por meio do art. 10 do referido Decreto-Lei estabeleceu-se a execução amplamente descentralizada da Administração Federal, principalmente aquelas de caráter nitidamente local, haja vista a dificuldade da atuação de forma direta pelo Governo Federal em todo o território nacional, na seguinte forma:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

[...]

b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

[...]

§ 5º Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.

§ 6º Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios.

Tratam-se de dois normativos, anteriores à Constituição Federal, recepcionados pela Carta Magna, e de grande relevância no ordenamento jurídico brasileiro, por meio dos quais foi introduzido no Brasil o orçamento-programa, identificando o planejamento da ação governamental atrelada a programa de trabalho, objetivos, metas e recursos. Esse tipo de orçamento veio a ser consagrado na Constituição Federal de 1988, por meio da normatização do art. 165, incisos I, II e III, ou seja, exigindo-se em matéria orçamentária as leis do PPA, da LDO e da LOA, citados anteriormente no presente trabalho.

Cumprido anotar, para essa execução descentralizada das atividades, especialmente no tocante à realização da prestação de serviços e contratações de obras, destaca-se a observância ao art. 116 da Lei Nacional de Licitações - nº 8.666, de 21 de junho de 1993, *in verbis*:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

Referida lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos, dentre outros, de obras e serviços no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a serem observadas, inclusive pelos signatários dos instrumentos de transferências voluntárias, a fim de obterem, na supremacia do interesse público, maior vantagem para a Administração Pública.

No tocante às transferências voluntárias da União, depreende-se o seu marco, em especial, a partir da sanção do antes mencionado Decreto-Lei 200/1967 e, conforme alhures, dependendo da celebração, em cada caso, de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas.

Com base no objetivo de obter maior economia operacional e racionalizar a execução da programação financeira de desembolso, contido no art. 92 do citado Decreto-Lei, foi publicado o Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que trouxe, dentre outros, procedimentos de execução financeira a serem observados para contratos, convênios, acordos ou ajustes, instrumentos adotados para transferências voluntárias de recursos da União, destinados à realização de quaisquer serviços ou obras.

Não obstante os mecanismos legais existentes, ainda em 1.993 um grande escândalo acometeu o País, relativo aos desvios de recursos do orçamento público. Naquele ano, vários políticos, conhecidos como “anões do orçamento”, foram acusados de manipular emendas apresentadas à Comissão Mista do Orçamento (CMO) do Congresso Nacional (CN), e desviar recursos de subvenções sociais do Orçamento da União destinados a obras de assistência social para entidades fantasmas controlados por parlamentares. Percebia-se, então, que muito, ainda, precisava ser feito para melhoria da gestão pública.

Cerca de quatro anos depois, para melhor disciplinar a execução descentralizada de programas de trabalho, por meio da celebração de convênios, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, valendo-se do art. 155 do citado Decreto nº 93.872/1986, publicou a Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997.

A IN nº 01/97 – STN veio disciplinar sobre a celebração de convênios, envolvendo a União ou seus órgãos ou entidades, igualmente aplicáveis aos denominados contratos de repasse. Trouxe uma preocupação de delinear procedimentos desde a celebração do instrumento, passando pelo seu acompanhamento, mediante a apresentação de relatórios físico-financeiros, até a prestação de contas. Ou seja, houve uma preocupação em se dar controle efetivo à verba transferida.

Apesar dos esforços empreendidos, tal normativo ainda mostrava-se insuficiente para se alcançar a devida publicidade e transparência quanto à aplicação dos recursos. Ainda, pautada em processos físicos, em papel, as prestações de contas guardavam lentidão e consequente onerosidade para a Administração Pública. A corrupção continuava imprimindo a sua marca, o País enfrentava um desequilíbrio fiscal, havia necessidade de se ter maior controle nas finanças e gastos do governo, dando maior transparência à sociedade quanto ao uso dos recursos públicos, bem como em se alavancar a participação popular.

Nesse sentido, ainda que em morosa evolução, foi publicada a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2.000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Essa lei estabelece as condições para os entes federados receberem as transferências voluntárias e reserva o Capítulo V especificamente para as transferências voluntárias, assim entendida pelo art. 25, *in verbis*:

Ar. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Ainda muito havia de se fazer para vencer os métodos rudimentares e inadequados, cujos processos e controles manuais pouca visibilidade davam à gestão dos recursos.

Nessa evolução lenta, depreende-se, desde a vigência da Lei 4320/64 e mais precisamente a partir do Decreto-Lei 200/67, até então, mecanismos pouco eficientes e transparentes relativos aos recursos públicos descentralizados para implementação de políticas públicas.

Após denúncias veiculadas na imprensa, acerca de irregularidades na utilização de recursos federais por parte de diversas prefeituras do Estado de Minas Gerais, e das fragilidades nas sistemáticas de controle dos recursos federais repassados mediante transferências voluntárias, foram realizadas auditorias nos órgãos envolvidos, realizadas pela Secretaria de Controle Externo de Minas Gerais (Secex/MG), a qual formulou representação ao TCU, cujos Ministros assim acordaram, por meio do Acórdão nº 788, de 24 de maio de 2006:

9.1. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto com os órgãos e entidades da Administração Pública Federal (Direta e Indireta) que realizem transferências voluntárias de recursos mediante convênios, acordos, ajustes, contratos de repasse ou instrumentos congêneres, em especial a Caixa Econômica Federal (CEF), a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), o Fundo Nacional de Saúde, o Ministério da Integração Nacional, a Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério dos Esportes, o Ministério da Cultura e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), elabore estudo técnico com vistas a dotar os órgãos e entidades repassadores de recursos públicos federais da estrutura mínima necessária ao bom e regular cumprimento de seus fins.

Ainda, naquele mesmo ano, 2006, após acuradas auditorias realizadas para verificar a regularidade da aplicação de recursos federais, repassados por meio de convênios e instrumentos similares, foi exarado o Acórdão nº 2.066/2006, publicado no Diário Oficial da

União (DOU) em 13 de novembro de 2006, por meio do qual os Ministros daquela Corte assim acordaram:

9.1. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, para possibilitar a transparência que deve ser dada às ações públicas, como forma de viabilizar o controle social e a bem do princípio da publicidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 5º, inciso XXXIII, da mesma Carta Magna, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), apresente a este Tribunal estudo técnico para implementação de sistema de informática em plataforma web que permita o acompanhamento on-line de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos/entidades, entes federados e entidades do setor privado, que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores, contendo informações relativas aos instrumentos celebrados, especialmente os dados da entidade conveniente, o parlamentar e a emenda orçamentária que alocaram os recursos, se houver, o objeto pactuado, o plano de trabalho detalhado, inclusive custos previstos em nível de item/etapa/fase, as licitações realizadas com dados e lances de todos os licitantes, o status do cronograma de execução física com indicação dos bens adquiridos, serviços ou obras executados, o nome, CPF e dados de localização dos beneficiários diretos, quando houver, os recursos transferidos e a transferir, a execução financeira com as despesas executadas discriminadas analiticamente por fornecedor e formulário destinado à coleta de denúncias;

9.1.1. página do referido sistema deverá ser disponibilizada em local visível dos sítios de todos os órgãos/entidades que realizem transferências voluntárias, permitindo filtrar consultas aos instrumentos celebrados por cidade, estado, entidade conveniente, número do ajuste, objeto, entre outros critérios de pesquisa, com vistas a maior acessibilidade e transparência possível;

9.1.2. com o intuito de exibir dados de todos os instrumentos celebrados no âmbito da administração pública federal (direta e indireta), deverá ser disponibilizada em portal específico página do mesmo sistema, permitindo acesso aos filtros de consultas do item precedente, além de outros que a característica consolidadora da página exigir.

Por conseguinte, visando dar início a um novo modelo para a gestão das transferências voluntárias da União, fazendo maior uso da tecnologia a favor da Administração Pública, em 26 de julho de 2007 foi publicado no DOU o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, com fundamento no art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, no art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Referido decreto tornou-se um novo marco regulatório das transferências voluntárias de recursos da União, assim dispendo:

Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

Ainda, dando atendimento à determinação conferida pelo Acórdão TCU nº 2.066/2006, no tocante “à implementação de um sistema de informática em plataforma web para acompanhamento on-line” dos instrumentos jurídicos relativos às transferências de

recursos, inclusive para acesso livre por qualquer cidadão, o art. 13 do mesmo Decreto nº 6.170/2007 instituiu o Siconv e o Portal dos Convênios, *in verbis*:

Art. 13. A celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão registrados no Siconv, que será aberto ao público, via rede mundial de computadores - Internet, por meio de página específica denominada Portal dos Convênios.

Em cumprimento à determinação do TCU, em especial ao item 9.1 do Acórdão nº 2.066/2006 supracitado, o então Ministério do Planejamento apresentou estudo técnico para a implementação do referido sistema de informática, o que foi aprovado por aquela Corte de Contas, conforme acordaram os Ministros da Primeira Câmara no Acórdão nº 2.048/2007, em 3 de outubro de 2007, *in verbis*:

1.2.3. Comunique ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que o "Documento de Visão do Portal de Convênios", no qual estão consubstanciados os estudos técnicos para implementação do sistema de informática objeto da determinação constante do item 9.1, do Acórdão n. 2.066/2006-TCU-Plenário, contempla os requisitos e informações exigidos, razão pela qual pode ser considerada aprovada a visão consignada no referido documento, no que diz respeito ao atendimento da deliberação em causa.

O desenvolvimento desse sistema de informática constituiu um divisor de águas no tema das transferências voluntárias de recursos da União, tendo como objetivos: reduzir custos operacionais, automatizar o ciclo de vida dos instrumentos relativos às transferências voluntárias, dar maior transparência às ações públicas, possibilitando maior controle social, e reduzir o prazo de execução das políticas públicas.

O Siconv foi implementado em 1º de setembro de 2008, deixando para trás o papel, e passando para uma nova era de informações para as citadas transferências de recursos.

Na ótica da nova gestão pública, o § 1º do art. 13 do citado Decreto nº 6.170 trouxe a criação da Comissão Gestora do Siconv, órgão central do Siconv, constituída por vários órgãos, abaixo relacionados, que se reúnem frequentemente para tratar de assuntos relevantes das transferências voluntárias dos recursos da União:

§ 1º Fica criada a Comissão Gestora do SICONV, que funcionará como órgão central do sistema, composta por representantes dos seguintes órgãos:

I - Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda;

II - Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;

III - Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;

IV - Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União;

V - Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça; e

VI - Secretaria de Governo da Presidência da República.

No tocante aos órgãos setoriais do Siconv, o §2º do citado art. 13 define como sendo “todos os órgãos e entidades da administração pública federal que realizem transferências voluntárias de recursos, aos quais compete a gestão dos convênios e a alimentação dos dados que forem de sua alçada”.

A Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 355, de 7 de outubro de 2013, dispõe sobre a estrutura e representantes, bem como disciplina as competências da Comissão Gestora do Sistema de Gestão de Convênios e Contrato de Repasse – Siconv, a quem compete exclusivamente, na forma de seu art. 3º:

- I - estabelecer as diretrizes e normas a serem seguidas pelos órgãos setoriais e demais usuários do sistema, observado o art. 18 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007;
- II - sugerir alterações no ato conjunto que estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 2007;
- III - auxiliar os órgãos setoriais na execução das normas estabelecidas no Decreto nº 6.170, de 2007 e no ato mencionado no inciso II deste art.; e
- IV - elaborar resoluções relativas ao seu funcionamento interno e orientações normativas relativas ao SICONV.

À Secretaria de Gestão (SEGES) do então Ministério do Planejamento, e hoje ao Ministério da Economia, cabe as funções de Secretaria Executiva da citada Comissão, bem como a responsabilidade de prestar apoio técnico e administrativo, conforme estabelece a indicada Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 355/2013, com redação ajustada pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 81, de 30 de outubro de 2017.

Nesse ponto, abre-se um parágrafo para alertar quanto ao disposto no recente Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que “extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”. Dentre os órgãos colegiados, incluem-se as Comissões (art. 2º, inc. II), portanto, a Comissão Gestora do Siconv. Entretanto, assegurada pelo mesmo Decreto, para não haver solução de continuidade e prejuízo aos trabalhos de competência da citada Comissão, a Casa Civil da Presidência da República deverá ser informada sobre a proposta de sua recriação até 28 de maio de 2019, observando o disposto no art. 6º do mesmo normativo.

O Decreto 6.170/2007 foi regulamentado inicialmente pela Portaria Interministerial Nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008, revogado pela Portaria Interministerial Nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011, também revogado pela hoje vigente Portaria Interministerial Nº 424/MP/MF/CGU, de 30 de dezembro de 2016, doravante leia-se PIN 424.

Importante anotar, que o art. 82 da PIN 424 revogou a retrocitada Instrução Normativa nº 01/1997, da STN.

Posteriormente, tendo em vista a publicação do Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016, regulamentando regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a Administração Pública Federal e as organizações da sociedade civil de que trata a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, o Decreto nº 6.170/2007 passou a não ser aplicado aos instrumentos celebrados sob a égide da referida lei, conforme disposto nos seus parágrafos 4º e 5º do art. 1º, abaixo *in verbis*:

§ 4º O disposto neste Decreto não se aplica aos termos de fomento e de colaboração e aos acordos de cooperação previstos na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

§ 5º As parcerias com organizações da sociedade civil celebradas por Estado, Distrito Federal ou Município com recursos decorrentes de convênio celebrado com a União serão regidas pela Lei nº 13.019, de 2014, e pelas normas estaduais ou municipais.

Não obstante tenha havido a alteração do Decreto, o art. 90 do Decreto nº 8.726/2016 assegurou que os citados instrumentos também fossem operacionalizados no Siconv, ou de plataforma única que o substituísse. Observa-se, neste ponto, que já se vislumbrava a ideia de uma plataforma única para as transferências voluntárias dos recursos da União, isto porque, mesmo havendo tais normativos, muitos instrumentos ainda não eram registrados naquele ano e, ainda neste primeiro trimestre de 2019, não o são.

Hodiernamente, sob a caneta do Governo Bolsonaro, foi publicado o Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, que ratificou a competência da Secretaria de Gestão, integrante do Ministério da Economia, abaixo transcrita:

Art. 127. À Secretaria de Gestão compete:

[...]

VIII - exercer a função de secretaria-executiva do Confoco e da Comissão Gestora do Siconv;

IX - propor políticas, planejar, coordenar, supervisionar e orientar normativamente as atividades:

b) de gestão de convênios, contratos de repasse, colaboração e fomento, termos de execução descentralizada e termos de parceria;

[...]

X - propor e implementar políticas e diretrizes relativas à melhoria da gestão no âmbito das transferências da União, por meio da Rede Siconv.

Ainda, esse mesmo Decreto 9.745/2019, em seu art. 130, atribuiu ao Departamento de Transferências da União (DETRU), doravante não mais Departamento de Transferências Voluntárias (DETRV), anteriormente assim denominado no art. 124 do Decreto nº 9.679, de 2 de janeiro do mesmo ano, as competências abaixo:

Art. 130. Ao Departamento de Transferências da União compete:

I - gerir os recursos de tecnologia da informação que deem suporte ao Siconv;

II - operacionalizar o Siconv;

III - pesquisar, analisar e sistematizar informações estratégicas no âmbito das transferências voluntárias da União;

- IV - realizar estudos, análises e propor atos normativos para os processos de transferências voluntárias e a prestação de serviços das mandatárias da União que instrumentalizam contratos de repasse;
- V - realizar de forma colaborativa a governança e a gestão do conhecimento e da informação no âmbito da Rede Siconv;
- VI - realizar e promover a capacitação em assuntos referentes às transferências voluntárias da União; e
- VII - exercer a função de secretaria-executiva do Confoco e da Comissão Gestora do Siconv, na forma estabelecida em regulamentação específica.

Embora se tenha alterado o nome do Departamento, as competências se mantiveram, inclusive quanto à operacionalização do Siconv, porém, com possibilidades de se vislumbrar um cenário mais abrangente para as transferências de recursos da União.

2.2 O Portal de Convênios

Conforme alhures, o Portal de Convênios, à luz da recomendação contida no Acordão nº 2.066/2006 do TCU, foi criado sob a égide do art. 13 do Decreto nº 6170/2007, *in verbis*:

Art. 13. A celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão registrados no SICONV, que será aberto ao público, via rede mundial de computadores - Internet, por meio de página específica denominada Portal dos Convênios.

O Portal de Convênios, Figura 1 abaixo, foi disponibilizado desde 1º de julho de 2008, e a obrigatoriedade dos registros relativos aos instrumentos de que tratam as transferências disciplinadas no citado Decreto 6.170/2007 iniciaram a partir de 1º de setembro de 2008, por meio do acesso ao sistema Siconv. Nele são disponibilizados pelo Governo Federal todos os programas de transferências voluntárias de todos os órgãos federais com programas passíveis de convênios, contratos de repasse e termos de parceria.

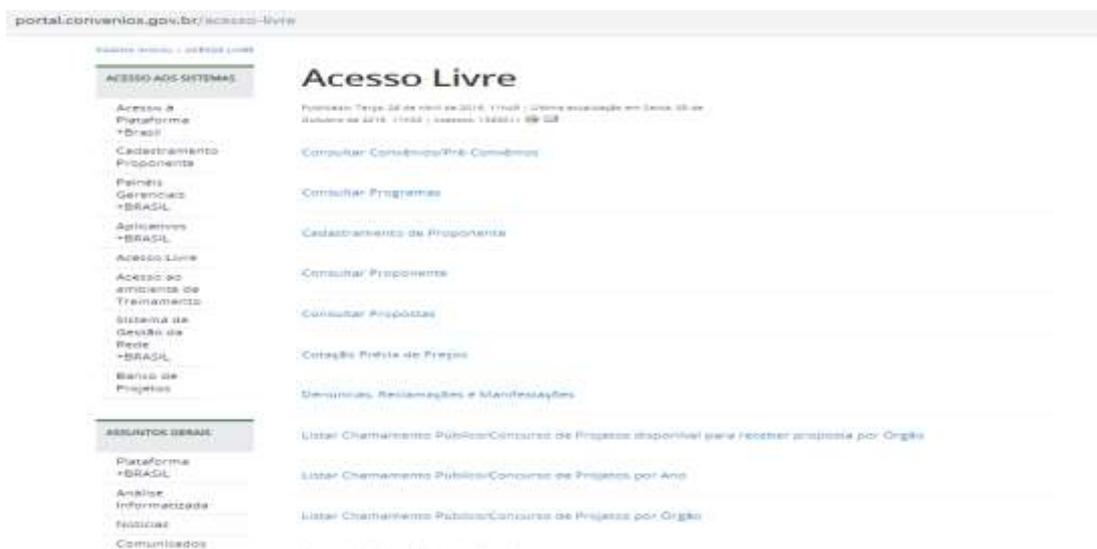
Figura 1 - Portal de convênios



Fonte: <http://portal.convênios.gov.br/>. Acesso em 7 de abril de 2019.

Por meio desse Portal, qualquer cidadão tem acesso aberto às informações sobre as transferências voluntárias, registradas no ambiente de produção do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv, bastando-lhe clicar em “Acesso Livre”, conforme demonstrado na Figura 2 abaixo, além de outras tantas informações relativas ao tema ali disponibilizadas.

Figura 2 - Acesso livre - Portal de convênios



Fonte: <http://portal.convênios.gov.br/>. Acesso em 7 de abril de 2019.

Por meio desse Portal de Convênios essa possibilidade de transparência dada ao Siconv, poderá o cidadão, também, clicar na aba que o remeterá diretamente para o painel do cidadão, “Painel Transferências Abertas”, conforme demonstrado na Figura 3 abaixo. Esse Painel traz um conjunto de dados de transferências voluntárias da União operacionalizadas no Siconv, fortalecendo, assim, a transparência e o controle social.

Figura 3 - Painel transferências abertas – Portal de convênios



Fonte: <http://portal.convencios.gov.br/>. Acesso em 7 de abril de 2019.

Esse Painel Transferências Abertas, lançado oficialmente em novembro de 2017, com acesso livre, também diretamente por meio do endereço <http://transferenciasabertas.planejamento.gov.br>, detalha dados sobre convênios, contratos de repasse, termos de parceria firmados entre a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, organizações da sociedade civil, bem como informações acerca de emendas parlamentares, relacionadas àquelas transferências. De acordo com Luciene Pereira, Diretora da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC), o citado “Painel irá ajudar no combate a fraudes em convênios públicos, bem como permitirá que a população faça o controle sobre emendas parlamentares” (TCU, 2017).

O Portal de Convênios, não obstante esteja assim denominado no art. 13 do Decreto nº 6.170/2006, após muitas melhorias implementadas no Siconv para promover maior transparência e controle social, passou a ser conhecido como Plataforma +Brasil, com

lançamento em 10 de abril de 2019, durante o evento XXII Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, em Brasília. Essas melhorias e a Plataforma serão ainda tratadas neste trabalho.

2.3 O Siconv

Conforme alhures, o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv foi criado por força do art. 13 do Decreto nº 6.170, de em 25 de julho de 2007, tendo iniciado as suas operações em 1º de setembro de 2008.

Art. 13. A celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão registrados no SICONV, que será aberto ao público, via rede mundial de computadores - Internet, por meio de página específica denominada Portal dos Convênios.

O Siconv é o sistema informatizado do Governo Federal no qual são registrados todos os atos relativos ao processo de operacionalização das transferências voluntárias de recursos por meio de convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada, regidos pelo Decreto nº 6.170/2007, bem como de termos de colaboração, termos de fomento ou de acordos de cooperação, regidos pela Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, de que tratam as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Tais registros vão desde à sua proposição e análise, passando pela celebração, liberação de recursos e acompanhamento da execução, até a prestação de contas. A tais informações é permitida a consulta pública, por meio do “Acesso Livre”, conforme citado anteriormente.

Para melhor compreensão, a norma assim define os supracitados instrumentos:

a) Decreto 6.170/2007, que traz em seu art.1º, incisos I, II e III:

I - **convênio** - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;
II - **contrato de repasse** - instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União.
III - **termo de execução descentralizada** - instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada fielmente a classificação funcional programática.

b) Lei nº 13.019/2014 – MROSC – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, que traz em seu art. 2º, incisos VII, VIII e VIII-A:

VII - **termo de colaboração:** instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros;

VIII - **termo de fomento:** instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros;

VIII-A - **acordo de cooperação:** instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros. (grifo nosso)

Importa anotar que, ainda que o Decreto nº 6.170/2007 disponha sobre a operacionalização no Siconv dos Termos de Execução Descentralizada (TED), mediante os quais são ajustadas as transferências de crédito orçamentário entre unidades gestoras de um mesmo órgão ou entidade da administração pública federal, os registros ainda não são efetuados no citado Sistema. A descentralização do crédito ainda é realizada tão somente no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

O Siconv foi instituído com o objetivo de dar maior transparência e publicidade aos convênios, contratos de repasse e termos de parceria feitos pela União com estados, municípios, Distrito Federal e entidades privadas sem fins lucrativos que executam programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos.

Para registrar as informações, na forma indicada no destacado art. 13, os usuários do Siconv, integrantes dos atores indicados no art. 1º do Decreto nº 6.170/2007 - órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, são cadastrados, tendo, nestes casos, o acesso logado, conforme se verifica na Figura 4.

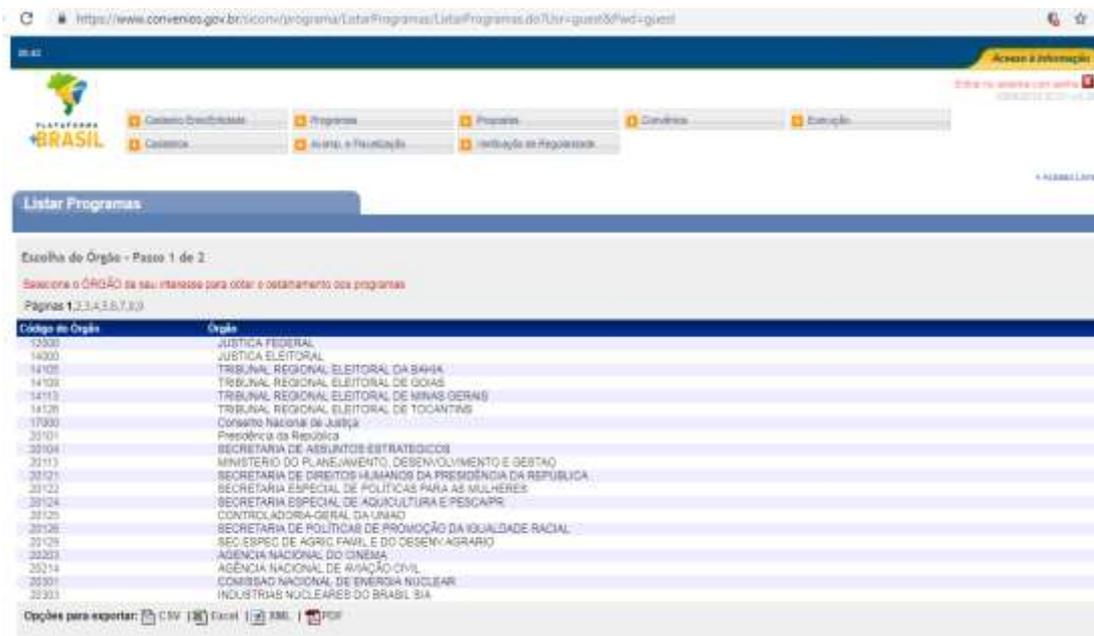
Figura 4 Siconv – Plataforma +Brasil



Fonte: <https://idp.convenios.gov.br/idp/login>. Acesso em 7 de abril de 2019.

Também já citado, no Siconv são cadastrados os programas, conforme Figura 5 abaixo:

Figura 4 Siconv – Cadastramento de programas



Fonte: <https://idp.convenios.gov.br/idp/login>. Acesso em 7 de abril de 2019.

Em 2019, completará mais de uma década de operacionalização das transferências voluntárias de recursos da União, compreendendo todo o ciclo, desde o cadastramento de Programas (Figura 5) pelos órgãos concedentes, ao cadastramento de

propostas pelos beneficiários interessados, a celebração até à fase final das prestações de contas de cada instrumento celebrados.

O Siconv vem se consolidando em um ambiente estável e maduro na gestão das transferências voluntárias.

Desde o início de sua implementação, em 2008, muito se avançou, e grandes são os números apresentados: 785.122 propostas cadastradas, das quais 142.874 foram celebradas em instrumentos. Estes perfazem o montante global de R\$ 113,5 bilhões pactuados, dos quais, foram liberados R\$ 66,9 bilhões para os convenientes, tendo sido devolvidos R\$ 389,6 milhões, o que leva a perceber que, ainda, há muito que se pensar em governança e gestão, bem como em oportunidades de melhoria e estratégias para se implementar políticas públicas mais eficazes. A evolução das transferências no Siconv pode ser verificada de várias formas e filtros permitidos pelo Painel de Transferências Abertas, conforme observa-se nas Figuras 6 e 7 a seguir.

Figura 5 Painel transferências abertas +Brasil – tela geral



Fonte:

<http://www.transferenciasabertas.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelcidadao.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd01&anonymous=true>. Acesso em 7 de abril de 2019.

Dos instrumentos assinados, 3.413 estão com vigências a expirar em menos de 60 dias (em data de 7 de abril de 2019); 3.752 instrumentos estão atrasados em prestar contas.

Figura 6 - Painel transferências abertas +Brasil – instrumentos assinados



Fonte:

<http://www.transferenciasabertas.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelcidadao.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd01&anonymous=true>. Acesso em 7 de abril de 2019.

É possível, ainda, fazer consultas personalizadas, selecionando-se o mínimo de dois filtros, dentre os possíveis, quais sejam: ano da proposta, ano de assinatura, Unidade Federada, Município, Órgão superior concedente e Natureza Jurídica. Selecionando-se, também o máximo de quinze dimensões no máximo sete métricas. Como por exemplo, a pesquisa abaixo mostra que no estado de Rondônia, em 2013, foram assinados instrumentos no montante global de R\$ 204,6 milhões, tendo sido repassados R\$ 193,4 milhões de um total de emendas parlamentares de R\$ 106, milhões. (Figura 8).

Figura 7 - Painel transferências abertas +Brasil – filtro Estado RO



Fonte:

<http://www.transferenciasabertas.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelcidadao.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd01&anonymous=true>. Acesso em 7 de abril de 2019.

Desde à sua implementação, o Siconv vem passando por evoluções e melhorias contínuas, assim como o negócio das transferências voluntárias, nele operacionalizadas, especialmente a partir de 2015.

2.4 A Rede Siconv

A complexidade das demandas sociais; os poucos recursos públicos; a má aplicação, gestão e governança dos recursos das transferências da União, operacionalizadas no Siconv; a necessidade de promover a qualificação dos gestores e do processo decisório; um modelo de atuação marcado por elevada capilaridade, contrapondo à certeza de que não existe mais espaço na administração para ações isoladas; a multiplicidade de atores (órgãos concedentes, convenentes, públicos e privados, instituições financeiras que atuam como mandatárias da União, de controle, dentre outros); a necessidade de aprimorar o monitoramento e promover maior transparência, foram razões que levaram à criação, em meados de 2015, da Rede Siconv.

Com pouco tempo de existência, naquele ano, com 40 parceiros envolvidos, a Rede Siconv já deu sinais de positividade. Em seus primeiros meses, seu grande foco era voltado para capacitações sobre o Siconv, levando em consideração o processo de negócio das transferências voluntárias, a plataforma tecnológica propriamente, e a rotatividade no quadro de servidores públicos que operam tais transferências. Por meio da Rede, a capacitação dos usuários do Sistema cresceu significativamente. Mas, muito ainda precisava ser feito para aperfeiçoar a gestão das transferências desses recursos.

Assim, por meio da Portaria nº 161, de 10 de maio de 2016, foi institucionalizada a Rede Siconv, amparada nas competências da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEGES/MP). Cabia a tal Secretaria, naquele ano, propor políticas, planejar, coordenar, supervisionar e orientar normativamente as atividades de gestão de convênios e contratos de repasse e à gestão do Siconv.

Ainda, sob a égide do inc. XII, art. 127 do Decreto nº 9.745, de 8 de janeiro de 2019, publicado no dia seguinte, cabe à mesma Secretaria de Gestão:

Art. 127. À Secretaria de Gestão compete:

[...]

X - propor e implementar políticas e diretrizes relativas à melhoria da gestão no âmbito das transferências da União, por meio da Rede Siconv;

Doravante à essa Portaria, a Rede Siconv tem por objeto o desenvolvimento de ações voltadas à melhoria dos processos de gestão das transferências da União operacionalizadas por meio do Siconv, atuando em três eixos fundamentais: (i) promover ações de melhoria da gestão nos processos; (ii) capacitação dos usuários do Sistema; e (iii) aprimorar as atividades de comunicação e transparência dos instrumentos.

O ingresso à Rede se dá por meio da celebração de Acordo de Cooperação Técnica, firmado entre o Ministério da Economia, por meio da Secretaria de Gestão, a Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), e órgãos e entidades públicas ou privadas interessados.

Atualmente, a Rede Siconv conta com 144 órgãos e entidades públicas e privadas, dentre eles: Ministérios do Brasil, Tribunais de Contas da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, Controladoria Geral da União, Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Ministérios Públicos Federal, do Trabalho e Estaduais, todos os Estados e Distrito Federal, alguns Municípios e Entidades Municipalistas de âmbito Nacional, estadual e regional.

Em processo de formalização de Acordo para adesão à Rede Siconv, está em tramite instrumento a ser celebrado com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e deste com os Tribunais de Justiça do País no ensejo de promover melhor comunicação, racionalidade, celeridade, gestão, controle e transparência referentes às irregularidades de Entes, especialmente no que se refere aos pagamentos de precatórios judiciais.

Nesse sentido, importa anotar que a regularidade quanto ao pagamento de precatórios judiciais é requisito para o recebimento de transferências voluntárias da União, conforme previsto na Emenda Constitucional nº 62, 9 de dezembro de 2009, que altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 97. Até que seja editada a lei complementar de que trata o § 15 do art. 100 da Constituição Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação desta Emenda Constitucional, estejam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído por este art., farão esses pagamentos de acordo com as normas a seguir estabelecidas, sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal, exceto em seus §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14, e sem prejuízo dos acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda Constitucional.

§ 10. No caso de não liberação tempestiva dos recursos de que tratam o inciso II do § 1º e os §§ 2º e 6º deste art.:

IV - enquanto perdurar a omissão, a entidade devedora:

[...]

b) ficará impedida de receber transferências voluntárias;

Ainda, no que tange aos precatórios, o impedimento para recebimento de recursos de transferências voluntárias encontra-se, também, insculpido no inciso XV do art. 22 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016:

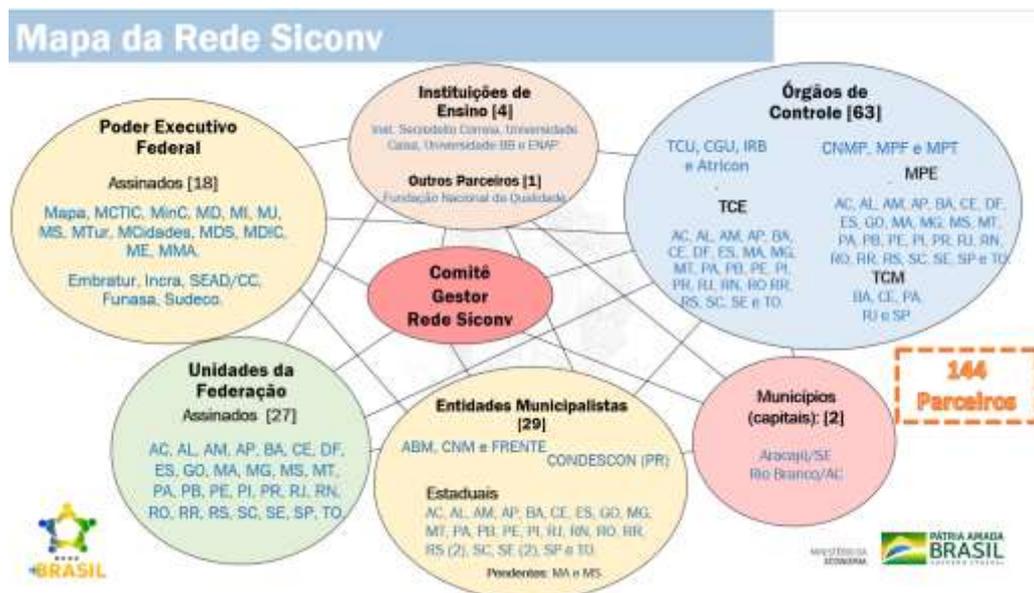
Art. 22. **São condições para a celebração de instrumentos**, a serem cumpridas pelo convenente, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nas demais normas aplicáveis:

[...]

XV - **comprovação da regularidade quanto ao Pagamento de Precatórios Judiciais**, comprovado por meio de certificado emitido pelo Cadastro de Inadimplentes do Conselho Nacional de Justiça - CEDIN, disponível na Internet, ou por meio de certidão dos competentes Tribunal de Justiça, Tribunal Regional do Trabalho e Tribunal Regional Federal, ou, ainda, por meio de declaração de regularidade quanto ao pagamento de precatórios judiciais do chefe do executivo ou do secretário de finanças juntamente com a remessa da declaração para os citados tribunais por meio de recibo do protocolo, aviso de recebimento ou carta registrada, devendo apontar se o ente é aderente ao regime de que trata o art. 97, § 10, inciso IV, alínea "b", do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, qual a periodicidade de pagamento e a data do próximo vencimento. (grifo nosso)

Assim, retomando aos 144 órgãos e entidades efetivamente adesos à Rede Siconv, se configura na forma da Figura 12 abaixo:

Figura 8 - Mapa da Rede Siconv



Fonte: DETRV/SEGES-ME. Abr. 2019.

Consoante aos seus parceiros, são realizadas reuniões trimestralmente com cada um dos elos da Rede Siconv, quais sejam: Concedente, Convenente, Controle, Municipalistas, OSC, Mandatárias e, em formalização, o Justiça, o qual já se reuniu duas vezes nos últimos seis meses. Enfim, todos unidos para discutir melhorias e compartilhar conhecimentos e

experiências que venham simplificar, desburocratizar e elevar a capacidade institucional de órgãos e entidades, públicas ou privadas, para garantir maior efetividade nos resultados das políticas públicas implementadas com recursos da União, operacionalizadas por meio do Siconv.

Ainda, dentre as ações empreendidas pela Rede, está a realização dos Fóruns de Fortalecimento da Rede, que acontecem nos Estados, envolvendo todos os parceiros nas áreas de gestão e controle, daquela Unidade Federada, todos convergindo ações, racionalizando custos operacionais e buscando aumentar a efetividade nas políticas públicas implementadas com recursos das transferências voluntárias, operacionalizadas no Siconv. Acontecem, também, anualmente o Fórum Nacional das Transferências, que já está em sua quarta edição, envolvendo todos os elos parceiros da Rede Siconv.

Anota-se, ainda, por meio das ações de capacitação da Rede Siconv, desde o seu início, em 2015, até 2019, já foram capacitados: (i) 728 multiplicadores, ou seja aqueles servidores/colaboradores, indicados pelos órgãos e entidades parceiros, que receberam, presencialmente, a capacitação ministrada pelo órgão central do Siconv, e que têm como responsabilidade compartilhar o conhecimento na respectiva área/unidade de competência; (ii) 6.594 usuários capacitados pelos multiplicadores nas respectivas esferas de competência; e (iii) 163.302 servidores e usuários capacitados à distância, nestes casos, não contendo com acompanhamento tutorial.

Aditam-se aos números acima a capacitação presencial de 267 servidores especificamente das assessorias parlamentares da Presidência da República, Senado Federal e Câmara dos Deputados, realizada no período de janeiro a março de 2019. A partir do conhecimento adquirido, os respectivos servidores poderão melhor assessorar quanto à alocação de recursos das emendas parlamentares; orientar as suas bases locais quanto à melhor aplicação dos recursos públicos, bem como monitorar a aplicação desses recursos.

Depreende-se, portanto, desde o início dessas ações, até abril de 2019, ou seja, em menos de quatro anos, 170.891 pessoas capacitadas em transferências voluntárias operacionalizadas no Siconv. Os cursos são gratuitos. Se consideradas tão somente as capacitações presenciais, 7.589 ao custo médio de mercado, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), pode-se dizer de uma economia para a Administração Pública de cerca de 22 milhões de reais.

A Rede Siconv consolida o entendimento que não há mais espaço para ações isoladas. É preciso haver compartilhamento entre os diversos atores envolvidos, por meio do intercâmbio permanente de boas práticas.

Importa anotar, que os objetivos da Rede coadunam-se aos propósitos da *Carta Iberoamericana de Ética e Integridade en na Función Función Pública Pública*, aprovada durante a XVIII Conferência Iberoamericana de Ministros e Ministras de Administração Pública e Reforma do Estado, realizada em Antígua, Guatemala, 26 e 27 de julho de 2018, da qual participaram representantes de 22 países .

Referida Carta, refletindo sobre os reflexos da corrupção nas instituições públicas, visa servir de instrumento de criação de sinergias entre Governos e Organismos internacionais para busca conjunta de soluções para o problema, com vistas a promover o resgate e o fortalecimento da integridade da Administração Pública.

Ainda, insta anotar que a Rede Siconv, criada em 2015, e institucionalizada em instrumento normativo no ano seguinte, coaduna os seus objetivos e propósitos, assim como o trabalho que vem sendo implementado para aprimoramento da plataforma tecnológica do Siconv, aos princípios da governança pública estabelecidos no art. 3º do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, *in verbis*:

Art. 3º São princípios da governança pública:
I - capacidade de resposta;
II - integridade;
III - confiabilidade;
IV - melhoria regulatória;
V - prestação de contas e responsabilidade; e
VI - transparência.

A Rede também respalda-se na exigência dos arranjos institucionais atuais para se vencer desafios. Conforme asseveram Goldsmith e Eggers, governar em rede, um novo formato do setor público, “é ciência e a arte de gerar valor público de conectando instituições e sociedade. Afirmam, ainda, que são formas alternativas de organização, mais flexíveis e com maior capacidade de resposta em ambientes instáveis para tratar problemas complexos”. (2011)

Nesse propósito, a Rede se constitui em uma governança colaborativa, uma via de mão dupla, proporcionando oportunidades para o diálogo direto entre as partes dos diversos atores envolvidos, que ode contribuir para o aperfeiçoamento nas formas de coordenação e gestão atualmente adotadas. Ainda, assim entendida por EMERSON, NABATCHI, 2015.

São os processos e estruturas de tomada de decisões e de gestão das políticas públicas que engajam pessoas através das fronteiras das agências públicas, dos níveis de governo e das esferas públicas, privadas e civis, com a finalidade de realizar um propósito público que não poderia ser realizado de outro modo.

Ainda, de acordo com o Ministro-Substituto do TCU Augusto Sherman, grandes mudanças nas transferências voluntárias foram alcançadas com a criação da Rede Siconv que permite a integração de diversos órgãos no sentido de identificar necessidades e buscar soluções (TCU, 2018).

Não obstante aos avanços, ainda há muito o que fazer para assegurar maior transparência dos recursos públicos, garantindo a correspondente e tempestiva prestação de contas de suas aplicações.

3 TRANSFERÊNCIAS QUE NÃO TRANSITAM NO SICONV

O Siconv não operacionaliza o total das transferências financeiras federais discricionárias, conforme citado anteriormente no presente trabalho. Há outros tipos de transferências de recursos da União operacionalizados em outras ferramentas, alguns realizados por meio físico, com regras específicas, gerando várias portas de entrada para a gestão dos recursos públicos, o que pode gerar dificuldade operacional, especialmente para municípios com menor capacidade institucional, bem como afetar os princípios constitucionais de que tratam este trabalho acadêmico.

Nessa linha, durante a 18ª reunião do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), realizada em 12 de dezembro de 2018, sob a presidência do Ministro da CGU, assim manifestou um de seus membros, Adriano Augusto de Souza, Assessor Especial na Casa Civil da Presidência da República: “O SICONV não tem o total das transferências. É preciso evoluir para uma plataforma única e uma única prestação de contas para as transferências.” Uma “plataforma única para as transferências governamentais”, importante para o controle social, foi aplaudida igualmente por Manoel Galdino Pereira Neto, membro titular do citado Conselho, e Diretor Executivo da Transparência Brasil. (CTPCC, 2018, p.10).

O entendimento para uma plataforma única e com maior rastreabilidade dos recursos, à luz dos ganhos auferidos com o Siconv, foram perseguidos, culminando na criação da Plataforma +Brasil. Esta é um começo para possibilitar a centralização das informações referentes às transferências de recursos discricionários da União destinados à execução das mais diversas políticas públicas. Essa Plataforma reúne condições para abarcar outros sistemas, com operacionalização específica dos distintos tipos de transferências da União, fazendo-se necessária a internalização dos outros sistemas, a partir do mapeamento dos requisitos e das regras de negócio, bem como das adequações necessárias das funcionalidades específicas.

Nesse sentido, importa anotar que o Tribunal de Contas da União, já recomendou a internalização no Siconv, agora Plataforma +Brasil, de outros tipos de transferências de recursos, tais como: (i) aquelas transferências de Fundo a Fundo geridas pelo Fundo Nacional de Saúde, mediante Acórdão nº 198/2013 - TCU - Plenário; (ii) as transferências relativas à Lei de Incentivo ao Esporte – LIE, do Ministério do Esporte, via Acórdão nº 2.635/2014 - TCU – Plenário; e (iii) transferências realizadas na modalidade Fundo a Fundo, relativas aos recursos do Fundo Penitenciário – Funpen, conforme Acórdão nº 2643/2017 – TCU – Plenário. As decisões aqui citadas estão abaixo transcritas:

Acórdão nº 198/2013 - TCU - Plenário

9.2. determinar à Fundação Nacional de Saúde que:

[...]

9.2.9. em relação ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, estabeleça procedimentos para:

9.2.9.1. registro de informações de todas as transferências de recursos da Fundação, independentemente dos instrumentos jurídicos utilizados para sua celebração;

Acórdão nº 2.635/2014 - TCU - Plenário

9.1. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar ao Ministério do Esporte que, no prazo de 90 (noventa) dias:

[...]

9.1.5.1. registro no Siconv de todas as transferências de recursos, independentemente dos instrumentos jurídicos utilizados para celebração (convênio, contrato de repasse, termo de compromisso e instrumentos congêneres), podendo, para isso, utilizar-se de migração das informações constantes em seu sistema interno;"

Acórdão nº 2643/2017 – TCU – Plenário

"9.3. recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio da Secretaria Executiva e do Departamento Penitenciário Nacional, que:

[...]

9.3.6. em conjunto com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, avalie a possibilidade de desenvolver funcionalidades no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - Siconv para apoiar a execução, o controle e a fiscalização dos recursos do Funpen transferidos na modalidade fundo a fundo.

No que tange ao atendimento dos citados Acórdãos, bem como para por igual atender demandas de outros órgãos que manifestaram interesse à internalização na Plataforma +Brasil, o Departamento de Transferências da União, em conjunto com os órgãos responsáveis pela execução das políticas finalísticas, realizou o mapeamento das seguintes modalidades de transferências de recursos da União: (i) transferência de recursos por meio da Lei de Incentivo ao Esporte - LIE; (ii) transferência de recursos na modalidade fundo a fundo relativa ao Fundo Penitenciário Nacional – Funpen; (iii) as transferências de recursos por meio do Termo de Compromisso Cultural - TCC; e (iv) as transferência de recursos por meio de convênio para pesquisa, desenvolvimento e inovação.

3.1 Lei de Incentivo ao Esporte – LIE

A Lei de Incentivo ao Esporte – LIE, nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006, dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo, regulamentado pelo Decreto nº 6.180, de 3 de agosto de 2007. O incentivo consiste em que pessoas físicas e jurídicas possam deduzir do imposto de renda devido, os valores despendidos a título de patrocínio ou doação no apoio direto a projetos desportivos e paradesportivos previamente aprovados pelo Ministério do Esporte. Para recebimento de recursos os projetos devem atender a uma das seguintes manifestações: (i) desporto educacional; (ii) desporto de

participação, ou (iii) desporto de rendimento. Podem receber, também, aqueles projetos desportivos destinados a promover a inclusão social por meio do esporte, preferencialmente em comunidades de vulnerabilidade social.

Os recursos provenientes de doações ou patrocínios efetuados são depositados e movimentados em conta bancária específica, no Banco do Brasil S.A. ou na Caixa Econômica Federal, que tenha como titular o proponente do projeto desportivo ou paradesportivo aprovado pelo Ministério do Esporte.

Segundo mapeamento das regras de negócio, realizadas em 2018 entre equipe do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e do Ministério do Esporte, ainda utiliza-se processo em meio físico, ou seja, em papel. Nos casos em que houver a execução de obras e serviços de engenharia, o Ministério dos Esportes se utiliza da Caixa Econômica Federal para atuar como Mandatária da União para acompanhar e monitorar os respectivos instrumentos. (DETRV, 2018).

A prestação de contas dos projetos beneficiados pelos incentivos previstos na LIE fica a cargo do proponente, sendo apresentada ao Ministério do Esporte, o qual tem acesso aos extratos e saldos das contas correntes, assim como os órgãos de controle interno e externo. A prestação de contas final do total dos recursos recebidos deve ser apresentada, no prazo máximo sessenta dias após o término do projeto desportivo ou paradesportivo, acompanhada de relatório final de cumprimento do objeto.

3.2 Fundo Penitenciário Nacional – Funpen

As transferências de recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e os programas de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional são realizadas na modalidade fundo a fundo, por intermédio do Fundo Penitenciário Nacional – Funpen. Este Fundo foi criado por meio da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional - Depen, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, competência assim estabelecida no inc. VIII do art. 32, do Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019.

Ressalvados os recursos a título de transferência obrigatória, estabelecidos no art. 3º-A da Lei Complementar nº 79, as transferências de recursos do Funpen são realizadas mediante convênio, termos de parceria, acordos ou ajustes, desde que se enquadrem nas atividades previstas no art. 3º do mesmo normativo, *in verbis*:

Art. 3º Os recursos do FUNPEN serão aplicados em:

- I - construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais;
- II - manutenção dos serviços e realização de investimentos penitenciários, inclusive em informação e segurança;
- III - formação, aperfeiçoamento e especialização do serviço penitenciário;
- IV - aquisição de material permanente, equipamentos e veículos especializados, imprescindíveis ao funcionamento e à segurança dos estabelecimentos penais;
- V - implantação de medidas pedagógicas relacionadas ao trabalho profissionalizante do preso e do internado;
- VI - formação educacional e cultural do preso e do internado;
- VII - elaboração e execução de projetos destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, inclusive por meio da realização de cursos técnicos e profissionalizantes;
- VIII - programas de assistência jurídica aos presos e internados carentes;
- IX - programa de assistência às vítimas de crime;
- X - programa de assistência aos dependentes de presos e internados;
- XI - participação de representantes oficiais em eventos científicos sobre matéria penal, penitenciária ou criminológica, realizados no Brasil ou no exterior;
- XII - publicações e programas de pesquisa científica na área penal, penitenciária ou criminológica;
- XIII - custos de sua própria gestão, excetuando-se despesas de pessoal relativas a servidores públicos já remunerados pelos cofres públicos.
- XIV - manutenção de casas de abrigo destinadas a acolher vítimas de violência doméstica.
- XV - implantação e manutenção de berçário, creche e seção destinada à gestante e à parturiente nos estabelecimentos penais, nos termos do § 2º do art. 83 e do art. 89 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal.
- XVI - programas de alternativas penais à prisão com o intuito do cumprimento de penas restritivas de direitos e de prestação de serviços à comunidade, executados diretamente ou mediante parcerias, inclusive por meio da viabilização de convênios e acordos de cooperação; e
- XVII - financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive da inteligência policial, vocacionadas à redução da criminalidade e da população carcerária.

No caso desses instrumentos celebrados, os saldos constatados ao final de cada exercício são obrigatoriamente transferidos para crédito do Funpen no exercício seguinte.

Por sua vez, os repasses relativos às transferências obrigatórias são aplicados, além das atividades previstas no art. 3º, no financiamento de programas para melhoria do sistema penitenciário nacional, no caso dos Estados e do Distrito Federal, e no financiamento de programas destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, ou de programas de alternativas penais, no caso dos Municípios. Neste caso o repasse fica condicionado à existência de fundo penitenciário nos Estados e Distrito Federal, e de fundo específico, no caso de Municípios.

A partir do repasse de recursos das transferências obrigatórias, enquanto não utilizados, devem ficar aplicados em conta bancária de instituição oficial e, se, ao final, não forem utilizados nos prazos definidos em ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, ficará o ente federativo obrigado a devolver o saldo remanescente, devidamente atualizado.

Transferências de recursos do Funpen também são asseguradas para organizações da sociedade civil que administrem estabelecimento penal destinado a receber condenados a pena privativa de liberdade, desde que observados requisitos legais específicos. Nestes casos, a prestação de contas dos recursos é devida ao Tribunal de Contas da respectiva unidade federada, conforme estabelece o inciso V do art. 3º-B da Lei Complementar nº 79/2014.

Insta anotar que aqueles entes federados que não fornecerem ou mantiverem atualizados os dados no Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp) ficarão impedidos de receber recursos do Funpen.

Os recursos do referido Fundo Penitenciário não sofrem contingenciamento, conforme estabelece o § 6º do art. 3º da Lei Complementar nº 79/1994.

Especificamente quanto à internalização do Funpen na Plataforma +Brasil, o TCU apresenta, no Relatório de Auditoria que levou à decisão proferida no Acórdão nº 2643/2017, manifestações que qualificam o Siconv como ferramenta eficaz no controle e gestão de recursos, conforme informam os seus itens 185 e 186, abaixo transcritos:

185. Ainda que não seja objetivo deste trabalho promover unificação do controle das transferências obrigatórias da União no Siconv, não se pode descuidar que, do ponto de vista da transparência e do controle dos recursos, o cenário seria desejável.

186. Por conseguinte, considerando-se que tanto a STN quanto o MP se manifestaram favoravelmente à possibilidade de utilização do Siconv para acompanhamento e monitoração das transferências obrigatórias do Funpen, e em face da atual situação da Administração Pública de carência de recursos humanos e do grande vulto de recursos fiscalizados pelo Depen, a adoção do Siconv como ferramenta de apoio no controle desses recursos seria oportuna, merecendo, dessa forma, pelo menos, ser estudada pelos órgãos competentes.

Importa anotar que em 2018, o Ministério do Planejamento, por meio do Departamento de Transferências Voluntárias, juntamente com equipe do Departamento Penitenciário Nacional, iniciou o mapeamento das regras e requisitos de negócio dos instrumentos decorrentes do fundo a fundo penitenciário, com vistas à sua internalização no Plataforma única. (DETRV, 2018).

3.3 Termos de Compromisso Cultural – TCC

O Termo de Compromisso Cultural – TCC é o instrumento adotado para transferências de recursos no âmbito da Política Nacional de Cultura Viva, instituída por meio da Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014. Essa Política tem como beneficiária, na forma do art. 3º da citada Lei:

a sociedade e, prioritariamente, os povos, grupos, comunidades e populações em situação de vulnerabilidade social e com reduzido acesso aos meios de produção, registro, fruição e difusão cultural, que requeiram maior reconhecimento de seus direitos humanos, sociais e culturais ou no caso em que estiver caracterizada ameaça a sua identidade cultural.

As transferências dos recursos financeiros visam atender às políticas culturais, condicionadas ao cumprimento do estabelecido no TCC. Este deverá conter a identificação e a delimitação das ações a serem financiadas, as metas, o cronograma de execução físico-financeira e a previsão de início e término da execução das ações ou das fases programadas. As transferências de recursos são realizadas de forma direta, liberadas mediante depósito em contas correntes específicas abertas e mantidas exclusivamente para este fim. Em não havendo fundos de cultura estaduais e municipais, o repasse é efetivado por estrutura definida pelo órgão gestor de cultura em cada esfera de governo.

No tocante à prestação de contas, se dão de forma simplificada, conforme estabelece a citada Lei. São realizadas visitas *in loco*, por amostragem. Nos termos da alínea ‘b’ do inciso II do art. 53 da Instrução Normativa nº 8, de 11 de maio de 2016, havendo rejeição da prestação de contas pelo Concedente, e como forma de ressarcimento de recursos ao erário, poderá a entidade recebedora dos recursos apresentar proposta de realização de atividades culturais compensatórias, se fins lucrativos, cabendo essa aprovação à discricionariedade da Administração Pública. (MinC, IN nº 8/2016).

Cumpram também registrar que em 2018, o Ministério do Planejamento, também por meio do Departamento de Transferências Voluntárias, juntamente com equipe do Ministério da Cultura, iniciou o mapeamento das regras e requisitos de negócio dos instrumentos decorrentes TCC, com vistas à sua internalização na Plataforma única. (DETRV, 2018).

3.4 Instrumentos de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica

Anota-se, também, não transitarem ainda na Plataforma +Brasil as transferências de recursos de que tratam a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, regulamentada pelo Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018, destinadas ao incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, visando à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País.

Os recursos são destinados para a execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação às Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação - ICT ou diretamente aos pesquisadores a elas vinculados, por termo de outorga, convênio, contrato ou instrumento jurídico assemelhado, consoante ao plano de trabalho aprovado. Tanto a celebração quanto a prestação de contas dos instrumentos celebrados são feitas de forma simplificada e compatível com as características das atividades de ciência, tecnologia e inovação. Ressalta-se, entretanto, que não há prestação de contas de forma atualizada, o que reverbera, negativamente, na almejada transparência, se observado o disposto no art. 27-A da Lei nº 10.973/2004, *in verbis*:

Art. 27-A. Os procedimentos de prestação de contas dos recursos repassados com base nesta Lei deverão seguir formas simplificadas e uniformizadas e, de forma a garantir a governança e a transparência das informações, ser realizados anualmente, preferencialmente, mediante envio eletrônico de informações, nos termos de regulamento.

Igualmente aos tipos de transferências citados nos subitens 3.1, 3.2 e 3.3 acima, em 2018, o então Departamento de Transferências Voluntárias, realizou o mapeamento das regras e requisitos de negócio dos instrumentos decorrentes desse tipo de transferência de recursos, juntamente com equipe da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) empresa pública vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, responsável pela gestão das transferências desses recursos, com vistas à sua internalização no Plataforma única. (DETRV, 2018).

Por fim, no tocante ao Fundo Nacional de Saúde, indicado no antes citado Acórdão nº 198/2013 – TCU – Plenário, não se tem, ainda, quanto ao seu mapeamento para fins de sua eventual internalização na Plataforma +Brasil.

Não obstante aos mapeamentos havidos, ou não, e à luz das experiências e aperfeiçoamentos Sistema Siconv, tornou-se possível à construção de uma plataforma tecnológica única, robusta, capaz de internalizar outros tipos de transferências.

Conforme mencionado anteriormente, o Siconv não deixará de existir, mas passa a ser um sistema para determinados instrumentos a operacionalizar na Plataforma +Brasil. Da mesma forma, outros tipos de transferências a serem internalizadas nessa Plataforma observarão seus critérios e regras de negócio próprios. Obvio, porém, que o arcabouço normativo para as modalidades de transferências há de ser revisado, de modo a que não se crie, na citada Plataforma, uma colcha de retalhos, colorida com os mais diversos e específicos tipos de transferências que não permitam nem uma visão financeira e/ou gerencial global e nem um nível linear uniforme de transparência compreensível pelos interessados e pela sociedade.

4 PROMOVENDO A TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS POR MEIO DE PLATAFORMA ABERTA

4.1 Rumo ao aperfeiçoamento da Plataforma Tecnológica – Siconv

As ações relacionadas ao aperfeiçoamento do Siconv vêm sendo desenvolvidas, visando à automatização, simplificação, desburocratização, redução de custo operacional, promoção da melhor segurança jurídica, transparência, controle social e maiores facilidades para gestores públicos, bem como para aqueles que operacionalizam o Sistema, a fim de que sejam alcançados resultados mais efetivos para a sociedade nas políticas públicas.

Desde partir de 2015, sob a coordenação do órgão responsável pelas Transferências Voluntárias, muito vem sido conquistado com resultados significativos, inclusive quanto aos princípios perseguidos no escopo do presente trabalho, quais sejam: transparência e prestação de contas. Muito dos avanços reconhecido por órgãos de controle, conforme citado anteriormente.

Em 2015 foi realizado o mapeamento de personas do negócio, o qual possibilitou a identificação dos perfis de clientes que utilizam o sistema Siconv. O mapeamento possibilitou: (i) identificar os seis principais perfis que utilizam o Siconv, quais sejam: Estado, Município, Organização da Sociedade Civil – OSC, Parlamentar, Concedente e Cidadão; (ii) identificar a jornada do cliente para esses perfis e os principais canais de comunicação a ser usados; (iii) subsidiar o processo de reconstrução e internalização do portal do Siconv; e (iv) gerar a cadeia de valor dos processos de negócio relacionados às transferências voluntárias.

Foram realizados o mapeamento e redesenho dos processos de transferências voluntárias dos instrumentos de convênios, contratos de repasse, termos de cooperação, e de termos de fomento sendo estes dois últimos relativos às Organizações da Sociedade Civil - OSC, todos de livre acesso e disponíveis no Portal de Convênios, <http://portal.convenios.gov.br/mapeamento-de-processos>.

Nesse mapeamento realizado em 2015 foram identificados problemas como baixa padronização de processos; muita burocracia; muitos atores; interesses muito distintos; necessidades muito diferenciadas; muitas interferências; baixa governança; falta de *compliance*; represamento de prestações de contas, e baixa transparência.

Os problemas identificados foram situados em quatro grandes pilares de atuação para o aperfeiçoamento da gestão, da transparência e da eficácia nas políticas públicas

relacionadas às transferências voluntárias, quais sejam: (1) legislação, (2) tecnologia e (3) governança colaborativa e (4) capacitação.

No que tange à legislação, promover revisões normativas de modo a tornar mais eficazes os normativos. Todos os normativos encontram-se disponíveis no Portal de Convênios, endereço <http://portal.convencios.gov.br/legislacao>. Como forma de racionalizar, desburocratizar e simplificar, foi publicada a Portaria nº 330, de 31 de outubro de 2016, estabelecendo regras para a integração das plataformas eletrônicas dos órgãos e entidades da administração pública federal com o Siconv. Ainda, no âmbito das transferências voluntárias operacionalizadas no Siconv, foram instituídos normativos (i) criando um novo modelo de excelência de transferências de recursos da União para contribuir com o aumento da maturidade de gestão e governança, bem como aprimorar a efetividade na entrega de valor público à sociedade brasileira; (ii) estabelecendo medidas e práticas de gestão de integridade, riscos e controles internos; (iii) estabelecendo regras e diretrizes de acessibilidade a serem observadas nas obras e serviços de engenharia custeados com recursos de convênios e contratos de repasse; e (iv) estabelecendo regras e diretrizes para a execução de serviços entre a União e instituições financeiras oficiais para atuar como Mandatárias do órgão federal, trazendo relativa padronização e transparência para os instrumentos celebrados e serviços prestados.

Ainda no campo normativo, duas instruções normativas interministeriais, assinadas pelos então Ministros do Planejamento, da Fazenda e da Controladoria Geral da União, merecem destaque para dar tratamento ao represamento das prestações de contas, permitindo aos órgãos e entidades concedentes adotarem análise informatizada, obedecendo a critérios e limites de tolerância ao risco. São elas: (i) Instrução Normativa Interministerial MP/MF/CGU nº 5, de 6 de novembro de 2018, para as prestações de contas final encaminhadas para análise até 31 de agosto de 2018; e (ii) Instrução Normativa Interministerial MP/MF/CGU nº 1, de 6 de fevereiro de 2019, para prestações de contas final enviadas a partir de 1º de setembro de 2018.

Esse modelo de análise informatizada de prestação de contas pode ser aplicado por todos os órgãos e entidades concedentes. Visa, além do enfrentamento do passivo de análise de prestação de contas, em instrumentos com valor abaixo de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), a redução dos custos operacionais de análise, bem como a maximização da utilização dos recursos humanos dos órgãos e entidades concedentes. Tal inovação, simplificada e baseada em gestão de riscos, propiciará maior agilidade no ciclo de vida de cada instrumento, além de

agregar valor em relação à análise convencional, no que tange à conformidade, ao se aplicar as trilhas de auditoria da CGU aos instrumentos.

Quanto à tecnologia, promover a adequação normativa à plataforma tecnológica, bem como desenvolver novos requisitos e funcionalidades para o contínuo aperfeiçoamento do sistema.

Inicialmente, cumpre destacar como forma de racionalização na aplicação de recursos e melhor eficiência, um novo modelo contratual foi adotado em 2016, pelo então Ministério do Planejamento, com o SERPRO, empresa pública responsável pelo desenvolvimento de sistemas estruturantes do Governo Federal, dentre eles o Siconv. Esse novo modelo propiciou em 2016 uma economia de R\$ 7,7 milhões, naquele ano, conforme Relatório de Gestão daquele Ministério.

Como melhorias no campo tecnológico, visando racionalidade, simplificação, gestão, controle e transparência, foram integrados ao Siconv outros sistemas importantes, como: (i) da Imprensa Nacional, que facilita e simplifica a publicação de matérias via webservice no Diário Oficial da União - DOU; (ii) o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (Cadastro Único de Convênios - CAUC), por meio do qual é possível consultar a situação de um ente da Federação no citado Cadastro, permitindo o arquivamento da consulta no processo registrado no Siconv; (iv) o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP; (v) o Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI; (vi) o Sistema Eletrônico de Informações – SEI; (vii) e-TCE, sistema eletrônico do TCU que tem por objeto a instauração, tramitação e autuação de processo de tomada de contas especial, cuja integração possibilita reduzir apurações especiais (viii) o Comprasnet, sistema de compras eletrônicas do Governo Federal e, em processamento, também com o licitações-e do Banco do Brasil. Essas integrações, além de atender aos normativos, propiciam maior segurança jurídica e o combate à corrupção.

Essa integração com os sistemas de compras eletrônicas é muito relevante, uma vez que órgãos e entidades públicas que recebem recursos da União por meio de convênios e congêneres são obrigados a observar as disposições da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, conforme estabelece o art. 116, bem como as regras do pregão, preferencialmente o eletrônico, conforme *caput* do art. 1º e § 1º do Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005, *in verbis*:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

Art. 1º Os instrumentos de formalização, renovação ou aditamento de convênios, instrumentos congêneres ou de consórcios públicos que envolvam repasse voluntário de

recursos públicos da União deverão conter cláusula que determine que as obras, compras, serviços e alienações a serem realizadas por entes públicos ou privados, com os recursos ou bens repassados voluntariamente pela União, sejam contratadas mediante processo de licitação pública, de acordo com o estabelecido na legislação federal pertinente.

§ 1º Nas licitações realizadas com a utilização de recursos repassados nos termos do *caput*, para aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatório o emprego da modalidade pregão, nos termos da Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002, e do regulamento previsto no Decreto no 5.450, de 31 de maio de 2005, sendo preferencial a utilização de sua forma eletrônica, de acordo com cronograma a ser definido em instrução complementar.

Ainda, visando a melhoria da execução financeira, foi implantada no Siconv a funcionalidade de Ordem Bancária de Transferências Voluntárias – OBTV, por meio da qual todos os pagamentos a fornecedores e prestadores de serviços, para execução do objeto do convênio são realizados diretamente no Siconv, possibilitando, inclusive, a otimização do processo de prestação de contas, bem como maior rastreabilidade do recurso. Tal funcionalidade na plataforma foi um grande avanço, pois antes pagava-se com dinheiro em espécie, cheque, ou cartão de crédito. Antes guardavam-se Notas Fiscais emitidas em papéis, com o risco de se perderem. A funcionalidade da OBTV garantiu-se um avanço na gestão dos recursos e encontra-se estabelecida no parágrafo único do art. 3º do Decreto nº 7.641, de 12 de dezembro de 2011, *in verbis*:

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

Sobre a execução, foi promovida, também a evolução na plataforma tecnológica do Siconv para dar concretude às análises informatizadas das prestações de contas, conforme disciplinadas na Instrução Normativa Interministerial MP/MF/CGU nº 5, de 6 de novembro de 2018 e Instrução Normativa ME/CGU Nº 1, de 14 de fevereiro de 2019. Ambas estabelecem regras, diretrizes e parâmetros para aplicação do procedimento informatizado de análise de prestações de contas dos convênios e contratos de repasses.

Ainda sobre as prestações de contas, princípio observado no presente trabalho, no campo tecnológico, associada à integração de sistemas, foi promovida a integração do Siconv com o e-TCE, sistema eletrônico do TCU que tem por objeto a instauração, tramitação e autuação de processo de tomada de contas especial. Nas palavras do presidente Raimundo Carreiro, daquela Corte de Contas, “O e-TCE constitui o primeiro sistema do TCU integrado

com o Siconv”. E mais, “Essa integração permite expressivo ganho de tempo na instauração de TCE e reduz as chances de incorreções na reprodução de informações” (TCU, 2018).

Para promover melhor governança, monitoramento, controle, transparência e, a partir das informações registradas no Siconv, foram desenvolvidos painéis gerenciais, segundo perfis de usuários da plataforma tecnológica, quais sejam: Concedente, Conveniente, OSC, Parlamentar, Controle e Mandatária. Referidos painéis apresentam índices de desempenho de capacidade técnica, permitindo assim, qualificar o processo decisório e tornar mais célere e assertiva as decisões de gestão implementadas por todos os atores envolvidos. Esses painéis possuem acesso logado, <http://painelsiconv.planejamento.gov.br>, destinados aos parceiros da Rede Siconv, cuja parceria se dá por meio da celebração de Acordos de Cooperação Técnica.

Merece destaque, também o Painel de Obras <http://paineldeobras.planejamento.gov.br/>, Figura 9 abaixo, lançado em 2018, pelo então Ministério do Planejamento, hoje, Ministério da Economia, para promover maior transparência e *accountability* sobre valores investidos e utilizados nas obras como construção de creches, escolas, hospitais, estradas, ou obras de saneamento, custeadas com recursos de três iniciativas: Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Programa Avançar. Anota-se, porém, no tocante aos dois últimos programas constam tão somente aquelas que foram cadastradas, não representando a sua totalidade. Constam nesse Painel 107.524 (cento e sete mil, quinhentas e vinte e quatro) obras registradas, no montante de R\$ 1,32 trilhão.

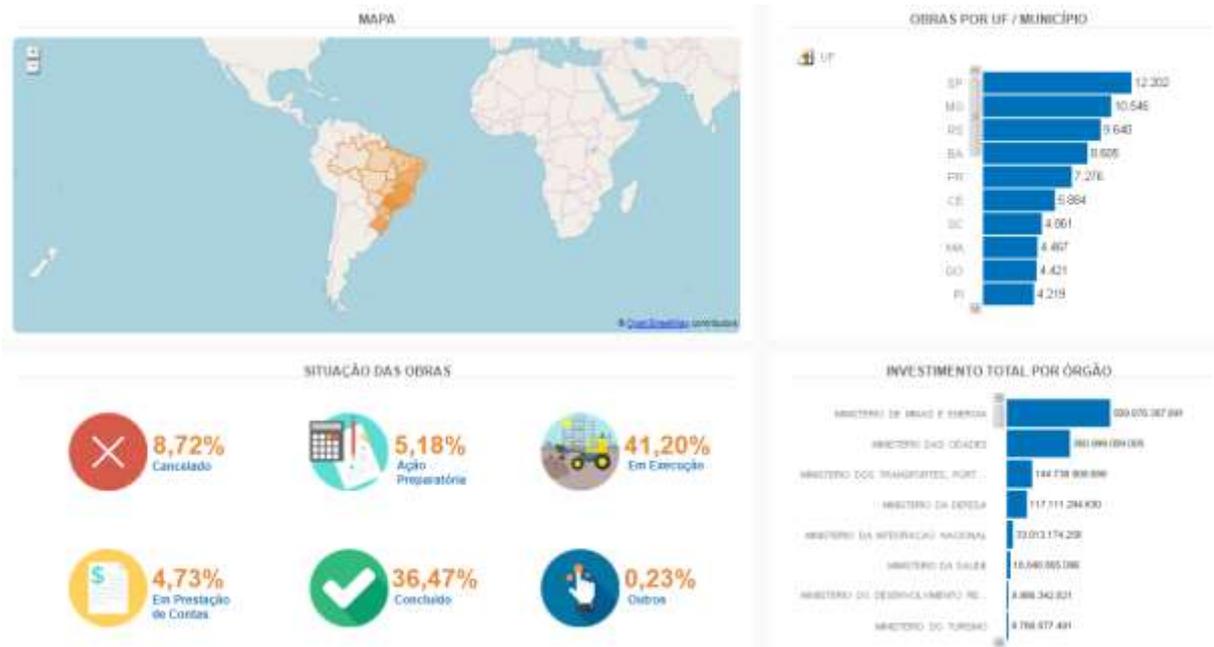
Figura 9 - Painel de obras – tela geral



Fonte: <http://paineldeobras.planejamento.gov.br/> Acesso em 12 de abril de 2019.

Nesse Painel de Obras é possível acompanhar a situação em que se encontra a execução do contrato, de eventual cancelamento, ou se está em prestação de contas, localidades onde elas se concentram, órgãos responsáveis pelos investimentos, dentre outras muitas possibilidades de filtros de pesquisa, conforme pode se verificar na Figura 10 abaixo:

Figura 10 - Painel de obras – situação das obras



Fonte: <http://paineldeobras.planejamento.gov.br/>. Acesso em 12 de abril de 2019.

Importa anotar, ainda são muito poucos instrumentos de outros tipos de transferências, inclusive quanto aos registros de obras, registrados na plataforma.

Ainda, para promover melhor governança, monitoramento, controle e transparência, avanços tecnológicos foram empreendidos, como a criação de aplicativos móveis disponíveis nas lojas *Google Play* e *AppleStore*, como: (i) App Cidadão +Brasil (antes denominado Siconv Cidadão), que permite ao cidadão acompanhar, propor e auxiliar o governo a identificar e corrigir desvios e pontos de atenção na execução de políticas públicas na sua cidade. Permite, também, ao cidadão, ter maior controle social, tirar fotografias, monitorar mais efetivamente os investimentos realizados em sua cidade, bem como a possibilidade de sugerir novas políticas e opinar sobre as existentes, auxiliando gestores públicos e parlamentares; (ii) App Gestão +Brasil (inicialmente denominado App Siconv Conveniente), o qual fornece informações precisas aos gestores estaduais e municipais; amplia a velocidade e assertividade das decisões; reduz o tempo de execução das obras; e amplia a eficiência e efetividade das políticas públicas; e (iii) App Fiscalização +Brasil (inicialmente denominado

App Siconv Fiscalização) que traz informações atualizadas, para acompanhamento em tempo real, permitindo o monitoramento e fiscalização dos instrumentos in loco, com fotos georreferenciadas, data, hora e segurança, aumentando a eficiência.

Ainda na linha de promoção da transparência, importante destacar o Painel de Transferências Abertas, lançado em 2017, conforme citado anteriormente, por meio do qual o cidadão pode acessar livremente, bem como fazer vários filtros dos instrumentos que orbitam no Siconv, desde 2008, quando implementado o sistema.

No tocante, à governança colaborativa, identificou-se a necessidade de fortalecer a Rede Siconv, criada em 2015, sobre a qual haverá um item específico neste trabalho, bem como promover o estreitamento das relações e compartilhamentos entre os órgãos que a integram, formando uma parceria essencial para o sucesso dos atores das políticas públicas implementadas com recursos das transferências da União.

Não obstante venha o Siconv demonstrando ser uma ferramenta eficiente, eficaz e transparente de gestão, operacionalização, fiscalização e controle, somente 2,6% das transferências da União são nele operacionalizadas, representando cerca de R\$ 9,8 bilhões de reais, número este ainda ínfimo. Na Figura 11 abaixo verifica-se esse volume de recurso pactuado no âmbito do Siconv, em relação aos demais recursos de transferências da União:

Figura 11 - Transferências da União

Transferências da União					
Transferências fora do SICONV	2014	2015	2016	2017	2018
Transferências Obrigatórias	355	334	337	323	347
Transferências Discricionárias específicas	23	15	17	19	23
Total	378	349	354	342	370
<small>Valores em R\$ bilhões. Fonte: SIAFI – jan/2019</small>					
Transferências no SICONV*	2014	2015	2016	2017	2018
Valor pactuado	6,3	5,7	7,4	10,8	9,8
Valor desembolsado**	7,1	6,7	7,5	6,0	6,3
% do pactuado no SICONV em relação ao que está fora.	1,7%	1,6%	2,1%	3,1%	2,6%
<small>Valores em R\$ bilhões. Fonte: SICONV – jan/2019</small>					
<small>*No Siconv há transferências discricionárias voluntárias, para OSC e por delegação.</small>					
<small>** Os desembolsos são plurianuais, conforme cronograma de desembolso pactuado.</small>					

Fonte: DETRV/SEGES-ME. Dados extraídos do Siconv. Jan. 2019.

Não obstante o Siconv tenha surgido à luz do Acordo 2.066/2006, muito se avançou no uso de tecnologias da informação para promover maior efetivação, transparência

nos repasses do dinheiro público e qualificação na gestão financeira, conforme afirmou o Presidente Raimundo Carreiro, do TCU (2018).

Afirma-se, e também de forma reconhecida pelos órgãos de controle, que desde meados de 2015, avanços mais significativos vêm sendo implementados no Siconv, no qual transitam parte dos recursos das transferências voluntárias. Não resta dúvida, e igualmente reconhecido pelos órgãos de controle, que esses avanços estão sendo perseguidos, e alcançados, pela força e garra da Diretora do Departamento de Transferências da União, Deborah Aroxa. Nesse sentido, manifesta o Ministro-Substituto do TCU, Augusto Sherman, em novembro de 2018, durante evento naquela Casa, sobre as transferências da União:

Os bens e serviços oferecidos à sociedade dependem de uma série de fatores que devem ser bem realizados. [...] O trabalho nas transferências voluntárias tem alcançado enorme diferencial, muita evolução significativa. O trabalho de Deborah e sua equipe tem unido duas coisas fundamentais: gestão e tecnologia.

Essa transformação, todavia, não se restringe a um Departamento, se não fosse, também, ainda que pela sua coordenação, pelo trabalho compartilhado de uma ação em rede de atores que compõem a Rede Siconv, sobre a qual se reserva uma parte neste trabalho. Como disse a Secretária de Controle Externo da Administração do Estado, do TCU, Ana Paula Silva e Silva *a* “Rede Siconv tem um importantíssimo papel no processo de melhoria das transferências voluntárias”. (TCU, 2018).

Ao longo desses últimos anos, o Siconv vem sendo aperfeiçoado, bem como vem sendo criados instrumentos de gestão, governança, controle e transparência, conforme já mencionados, no escopo de transformá-lo em uma plataforma robusta, transparente e para uso nacional.

Não obstante aos avanços alcançados, ainda há muito o que caminhar para se alcançar a devida transparência aos recursos da União transferidos para implementação de políticas públicas para a sociedade brasileira. Ainda há, como afirma o Ministro Weder de Oliveira:

A partir das transferências voluntárias, das tomadas de contas especiais, nós vemos um imenso desperdício de recursos públicos e um conjunto de ineficiência – recursos perdidos em recursos que simplesmente não se transformam em nada útil para a sociedade, como obras inacabadas, paralisadas... frustração completa da expectativa da sociedade em torno do benefício esperado com a transferência voluntária.

Também afirma o Ministro Weder, “com o Siconv já ganhando escala, e se começarmos a mudar o modelo mental que tem nos feito desperdiçar milhões em recursos públicos, como se isso fosse natural às transferências voluntárias” podemos escrever uma nova

história para políticas públicas melhores implementadas e com resultados mais efetivos para a sociedade brasileira. (TCU, 2018).

O Siconv avançou a partir de todos os esforços implementados, com reconhecimento por órgãos e entidades que o utilizam e, desde o dia 10 de abril de 2019 consiste em um sistema dentro da Plataforma +Brasil.

4.2 A Plataforma +Brasil como única para as transferências discricionárias dos recursos da União

Conforme dito anteriormente, o Siconv vem demonstrando atendimento aos princípios constitucionais de transparência e de efetiva prestação de contas, uma vez que toda a operacionalização do recurso é nele registrada, e vem passando por constantes melhorias para, cada vez mais, promover um Brasil mais íntegro, efetivo e transparente. Tornou-se referência na transferência de recursos públicos, principalmente pela sua rastreabilidade, simplicidade e transparência.

A partir dos avanços e evoluções realizadas, as quais passam por processos de melhoria contínua, a Plataforma +Brasil, que opera tal sistema, tornou-se mais robusta, sendo possível nela transitar outros tipos de transferências de recursos federais, bastando ajustes de funcionalidades específicas.

A magnitude que alcançada pelo sistema Siconv, desde a sua implantação, pode ser corroborada, conforme descrito no capítulo anterior, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), por meio dos Acórdãos nº 198/2013, nº 2.635/2014 e nº 2.643/2017.

Não obstante aos avanços e evoluções alcançadas, ainda transitam atualmente nessa Plataforma menos de 3% das transferências discricionárias de recursos da União.

A possibilidade de internalização naquela Plataforma tecnológica de outras modalidades de recursos se dá em função do dever de promover maior transparência na execução dos recursos da União, transferidos por meio de inúmeras modalidades. Dá-se, também, pela necessidade de centralizar em plataforma única a gestão das transferências de recursos da União, o que poderá representar uma facilidade maior, especialmente para os Entes menores e com menor capacidade operacional. Neste ponto, vale lembrar, que a maioria dos municípios brasileiros carece de técnicos qualificados para operacionalizar os variados tipos de transferências atualmente existentes.

Transitar a integralidade dos recursos das transferências discricionárias da União em plataforma aberta e única tem como objetivos: reduzir o esforço operacional; possibilitar

avaliação informatizada das prestações de contas; promover comunicação com a sociedade e entes da federação de forma ágil, atualizada e transparente; promover a gestão de riscos; manter a integridade das informações; permitir o monitoramento digital das políticas públicas com fortalecimento do controle social; otimizar os gastos; promover qualificação da força de trabalho; assegurar rastreabilidade e menor custo de controle; garantir resultados para a sociedade por meio do fortalecimento da governança e da gestão públicas; e promover a transparência na execução de políticas públicas.

Uma plataforma única permitirá (i) a consolidação de informações fidedignas, atualizadas e tempestivas para qualificar a tomada de decisão da alta Administração Pública Federal; (ii) a disponibilidade de informações significativas para a qualificação do processo decisório dos gestores, tendo em vista a inserção colaborativa de dados pelos diversos atores envolvidos nos processos de transferências; (iii) o enxugamento da multiplicidade de regras e procedimentos existentes para a transferências de recursos da União; (iv) o enxugamento do gasto público por processo de transferência por meio de soluções tecnológicas; (v) uma maior clareza e objetividade na forma de acesso a recursos (financeiros/bens) para execução das políticas públicas; e (vi) a manutenção de canal efetivo de comunicação com a população.

Acredita-se que, por meio da instituição de uma plataforma única, alcançar grande avanço em rumo à desburocratização e modernização da Administração Pública. Para Weill e Ross (2006), há que se reconhecer a importância da internet na prestação de serviços no setor público.

A partir do aprimoramento do Siconv, evoluindo em todas as suas funcionalidades, a criação de ferramentas importantes como OBTV, Sistema de Monitoramento e Fiscalização, análise informatizada da prestação de contas, bem como a sua integração a diversos outros sistemas da Administração Pública, conforme dito anteriormente, alcançou-se a credibilidade para a criação e o recente lançamento da Plataforma +Brasil, a qual reúne condições para se tornar uma desejada plataforma única.

A Plataforma +Brasil vem em resposta à necessidade de promover melhoria e transparência na gestão dos diversos tipos de transferências discricionárias de recursos. Consiste em uma plataforma que permite reunir em única base as diferentes modalidades de transferências, simplificar as transferências voluntárias para os Estados e os Municípios, bem como propiciar a operacionalização e o acompanhamento das transferências fundo a fundo, dando a estas maior transparência, facilidade e agilidade nas prestações de contas.

Não obstante referida plataforma tecnológica tenha sido lançada, ela, ainda, não está positivada, ou seja, ainda lhe falta a devida regulamentação jurídica específica, inclusive e especialmente, conforme já antes mencionado pelas necessárias alterações normativas no Decreto nº 6.170/2007). Tal efetivação consiste em uma das reivindicações do movimento para a melhoria da gestão municipal, durante a já referida XXII Marcha, qual seja:

Solução + Brasil: Dos repasses à execução de obras, bens e serviços

Assinatura do normativo Plataforma +Brasil expectativa de incorporar 80% das transferências da União nos próximos 4 anos.

Prestação de contas automática para Prefeituras e demais.

Integração Siconv Comprasnet, rastreabilidade dos processos licitatórios de instrumentos.

A reivindicação supra, advindo de destacada representatividade, demonstra que o Siconv se tornou em uma eficaz, eficiente e transparente ferramenta de gestão dos recursos públicos, servindo de referência para uma plataforma única. Ele, Siconv, não morre, mas se tornará um sistema dentro dessa almejada (e ora em curso de efetivação) plataforma única, operacionalizando os instrumentos específicos à sua regra de negócio que, atualmente, perfazem tão-somente 2,6% do total das transferências, representando cerca de R\$ 9,8 bilhões em recursos federais pactuados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A plataforma tecnológica Siconv sofreu significativos avanços desde a sua criação e implementação em 2008. Ao longo desses anos, muitas foram as conquistas, evoluções nas funcionalidades do sistema e melhorias que transformaram a plataforma em robusta ferramenta de gestão, transparência e controle permitida aos gestores públicos e cidadãos.

Ainda, por meio da informatização da prestação de contas implementada no âmbito dos instrumentos operacionalizados no Siconv, é possível dar agilidade aos processos dos recursos transferidos, reduzindo gasto operacional, otimizando o trabalho dos recursos humanos envolvidos, os quais podem ser realocados para funções mais estratégicas na gestão e ciclo das transferências de recursos. Por meio dessa análise informatizada, criada a partir de uma metodologia de análise de riscos e com a aplicação de recursos tecnológicos de *machine learning*, quinze mil processos de prestação de contas represados, aguardando análise estão sendo tratados. Aos demais, a prestação de contas será mais automática e célere

Muito dessas conquistas se deu a partir de decisões compartilhadas, conjuntas e legítimas no âmbito da Rede Siconv, atualmente com 144 parceiros, em que foi possível conhecer os atores envolvidos, suas realidades e dificuldades, compartilhar conhecimentos e construir, colaborativamente, melhorias para a gestão das transferências voluntárias da União, bem como para a plataforma tecnológica Siconv.

Gestores e cidadãos públicos foram providos com painéis e aplicativos de acessibilidade livre e simples navegação, permitindo interação rápida, georreferenciadas, e contendo informações diárias dos recursos transferidos pela União, no âmbito do Siconv. Ferramentas essas que podem ser aplicadas aos demais tipos de recursos transferidos da União.

Por meio dos instrumentos criados, como o Siconv Cidadão, hoje Cidadão +Brasil, é possível a cada um de nós, brasileiros, avaliar e propor política pública para os Municípios, por consistir em um canal comunicação mais transparente, rápido e inovador. Também, a ele é possível denunciar, o que coibiria eventuais desvios na aplicação dos recursos. Com isso, podemos participar no processo para que a política pública implementada com recursos da União, frutos de nosso papel de contribuintes, sejam, de fato, entregues à sociedade.

A Plataforma +Brasil é uma janela de oportunidade para a implementação das políticas públicas, garantindo maior transparência e *accountability*, por sua vez, assegurando maior cumprimento dos dispositivos constitucionais tratados no presente trabalho.

No decorrer do presente trabalho de conclusão de curso, mediante as verificações nos sistemas e pesquisas realizadas, é possível depreender ser possível que as transferências dos recursos da União, incluindo os de natureza obrigatória, possam transitar em União em plataforma única, aberta, transparente, como já alcançada pela Plataforma +Brasil. Ainda mais, que possa esta ser adaptada em suas funcionalidades para internalizar os demais tipos de transferências de recursos.

Adita-se, ainda, sendo os recursos operacionalizados em plataforma única e aberta, o país ganhará em gestão, governança, racionalidade e efetividade na aplicação dos recursos, eficácia, eficiência, transparência, e controle social das políticas públicas, a fim de todos nós, cidadãos brasileiros, tenhamos políticas públicas mais íntegras, mais integradas e mais transparentes. Grande passo será dado em direção à modernização administrativa. Permitirá ter maior rastreabilidade de dados e informações, bem como ampliação da integridade por meio do uso de ações de controle e monitoramento proativas, com possibilidades de ajustar erros e falhas procedimentais, ampliando a garantia de entrega dos resultados para a sociedade. Uma plataforma única para a gestão dos recursos disponibiliza informações estratégicas que não de fornecer instrumentos para tomada de decisões no escopo de tornar mais efetivas as políticas públicas entregues para a sociedade.

Sabe-se que o esforço nessa direção é hercúleo, pois informação é poder, especialmente para aqueles que se encontram em posição de comando, nos mais diversos órgãos e esferas da Administração Pública. Todavia, é preciso mudar o *mindset* das pessoas.

Pelo exposto, acredita-se que uma plataforma tecnológica, única e aberta para a maturidade da gestão dos recursos públicos, poderá contribuir para um país onde desvios de recursos e escândalos de corrupção possam ser, cada vez mais, menos possíveis, bem como promover melhoria do gasto público e gerar resultados efetivos à sociedade.

REFERÊNCIAS

ABBUD, Elenice Barcelar; TONELLI, Dany Flavio. **Governança colaborativa: implantação de parques tecnológicos pelo governo de MG.** 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/326954290_Governanca_colaborativa_implantacao_de_parques_tecnologicos_pelo_governo_de_MG. Acesso em 19 mar. 2019.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado.** 26 ed. São Paulo. Editora Método, 2018.

AMORIM NETO, Octavio; SIMONASSI, Andrei Gomes. **Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004).** Rev. Econ. Polit., São Paulo, v. 33 n.4, Oct./Dec. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572013000400010. Acesso em 31 maio 2018.

ANDRADE, Danilo. Conheça o **ciclo das políticas públicas.** Fev. 2016. Disponível em: <https://www.politize.com.br/ciclo-politicas-publicas/>. Acesso em 19 mar. 2019.

BRASIL, **Atlas do Desenvolvimento Humano.** 2010. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking>. Acesso em 23 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.504**, de 5 de agosto de 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.htm. Acesso em 19 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 6.170**, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.convenios.gov.br/legislacao/decretos/decreto-n-6-170-de-25-de-julho-de-2007>. Acesso em 19 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 6.180**, de 3 de agosto de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006, que trata dos incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6180.htm. Acesso em 19 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 7.641**, de 12 de dezembro de 2011. Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse; altera o Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011; e estabelece prazos para implantação de funcionalidades no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV. Disponível em: <http://portal.convenios.gov.br/legislacao/decretos/decreto-n-7-641-de-12-de-dezembro-de-2011>. Acesso em 19 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em 19 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.283**, de 7 de fevereiro de 2018. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, [...] altera o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, para estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9283.htm. Acesso em 19 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.662**, de 1º de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9662.htm#art11. Acesso em 23 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.679**, de 2 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9679.htm. Acesso em 19 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.759**, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm. Acesso em 13 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 93.872**, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D93872.htm. Acesso em 19 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em 19 jan. 2019.

BRASIL. **Instrução Normativa Interministerial ME/CGU Nº 1**, de 14 de fevereiro de 2019. Estabelece regras, diretrizes e parâmetros para aplicação do procedimento informatizado de análise de prestações de contas dos convênios e contratos de repasses, enviadas a partir de 1º de setembro de 2018. Disponível em: <http://portal.convenios.gov.br/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-me-cgu-n-1-de-14-de-fevereiro-de-2019>. Acesso em 19 jan. 2019.

BRASIL. **Instrução Normativa Interministerial MP/MF/CGU nº 5**, de 6 de novembro de 2018. Estabelece diretrizes e parâmetros para o atendimento ao disposto no § 7º do art. 62 da Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://portal.convenios.gov.br/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-interministerial-mp-cgu-mf-n-5-de-6-de-novembro-de-2018>. Acesso em 19 jan. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 19 jan. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 79**, de 07 de janeiro de 1994. Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp79.htmcompilado.htm. Acesso em 23 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm. Acesso em 23 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11438.htm. Acesso em 23 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12919.htm. Acesso em 19 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014**. Institui a Política Nacional de Cultura Viva e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13018.htm. Acesso em 23 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13080.htm. Acesso em 19 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13242.htm. Acesso em 19 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13249.htm. Acesso em 12 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.408 de 26 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13408.htm. Acesso em 19 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.473, de 08 de agosto de 2017**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13473.htm. Acesso em 12 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.587, de 2 de janeiro 2018.** Disponível em: Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13587.htm. Acesso em 12 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13707.htm. Acesso em 12 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em 19 jan. 2019.

BRASIL. **Portaria interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016.** Estabelece normas para execução do estabelecido no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 507/MP/MF/CGU, de 24 de novembro de 2011 e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016>. Acesso em 31 maio 2018.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida Provisória nº 405, de 18.12.2007.** Abertura de crédito extraordinário. Limites constitucionais à atividade legislativa excepcional do poder executivo na edição de medidas provisórias. Requerente: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Requerido: Presidente da República. Brasília. 14 fev. 2011. Publicação stfDJe-035, 22 fev. 2011. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/1046_ADI-MC_4.048_Integra.pdf. Acesso em 25 abr 2019.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI nº 612/RJ, Lei nº 1.848/1991 do Rio de Janeiro (art.34): Lei de Diretrizes Orçamentárias – natureza Jurídica – norma legal de vigência temporária – pleno esgotamento de eficácia jurídica normativa – prejudicialidade da ação.** Requerente: Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do RJ. Requerido: Governador do Estado do Rio de Janeiro e Assembleia Legislativa do Estado do RJ. Relator: Min Celso de Melo. Brasília. 03 jun 1993. Publicação DJ 06 maio 1994.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Emendas Parlamentares, Orçamento Impositivo e Gestão Participativa.** Disponível em: [file:///C:/Users/DETRV/Downloads/emendas_parlamentares_gontijo_greggianin_helena_nogueira%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/DETRV/Downloads/emendas_parlamentares_gontijo_greggianin_helena_nogueira%20(2).pdf). Acesso em 19 mar. 2019.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de lei 201 (1950).** Institui normas financeiras para a União, os Estados e os Municípios. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B2349CBF612B288C8E263046FD00C2BC.proposicoesWebExterno1?codteor=1223215&filename=Dossie+-PL+201/1950. Acesso em 11 mar. 2019.

CAMINHA JUNIOR, Herick Marques; et al. **Relatório de Atividades Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União. STN/MF. SOF/MP. SLTI/MP. CGU.** Brasília, p. 5, 2015. Disponível em:

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/333563/pge_relatorio_class_transf.pdf. Acesso em 8 set. 2018.

CNM. Carta da XXII **Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios**. Disponível em <http://marcha.cnm.org.br/noticias/resultados-da-arenas>. Acesso em 14 abr. 2019.

CONTI, Jose Maurício. **LDO é instrumento eficiente para a administração pública**. Abr. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-abr-09/contas-vista-ldo-instrumento-util-gestao-administracao-publica>. Acesso em 12 abr. 2018.

CONTI, José Maurício. **Levando o direito financeiro a sério**. São Paulo. Ed Edgard Blücher, 2016.

CONTI, José Maurício; PINTO, Élide Graziane. **Lei dos orçamentos públicos completa 50 anos de vigência**. Mar. 2104. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-mar-17/lei-orcamentos-publicos-completa-50-anos-vigencia>. Acesso em 08 set. 2018.

CTPCC. **Ata da 18ª reunião do conselho de transparência pública e combate à corrupção**. Dez. 2018. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/conselho-da-transparencia/documentos-de-reunioes/atas/ata-da-18a-reuniao-dezem-2018.pdf>. Acesso 19 mar. 2019.

DALLAVERDE, Alexsandra Katia. **As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro**. São Paulo. Ed Edgard Blücher, 2016.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Novo sistema de prestação de contas**. 2015. Disponível em: <https://jacybyfernandesreolon.adv.br/noticias/novo-sistema-de-prestacao-de-contas/>. Acesso 19 mar. 2019.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D. **Governar em rede: o novo formato do setor público**. Brasília. ENAP, 2011.

GONTIJO, Vander, GREGGIANIN Eugênio; et al. **Emendas Parlamentares, Orçamento Impositivo e Gestão Participativa**. Caderno Aslegis, Brasília, nº 50, 35 p, Set/Dez 2014.

Disponível em:

file:///C:/Users/DETRV/Downloads/emendas_parlamentares_gontijo_greggianin_helena_nogueira.pdf. Acesso em: 19 mar. 2019.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2017**. Rio de Janeiro. IBGE, 2017. Disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>. Acesso 19 mar. 2019.

KOHAMA, Helio. **Contabilidade pública**. Teoria e prática. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEITE, Harrison, **Manual de Direito Financeiro**, 4 ed. Salvador. ed. JusPODIVM, 2015.

LIMA, D. V. de; CASTRO, R. G. de **Contabilidade Pública: integrando União, Estados e Municípios**. 3 ed. São Paulo: Atlas:2011.

MENDES, M. J.; DIAS, F.A.C. **A PEC do orçamento impositivo**. Brasília. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, maio 2014 (Texto para Discussão nº-149). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-149-a-pec-do-orcamento-impositivo>. Acesso em 12 jan. 2019.

MENDOÇA, Renata. **Três anos após início da Copa**, ‘elefantes brancos’ servem até de escola para reduzir prejuízo. BBC Brasil. Jun. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-40226673>. Acesso 19 mar. 2019.

MinC. **Instrução Normativa nº 8, de 11 de maio de 2016**. Brasília. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21520477/do1-2016-05-12-instrucao-normativa-n-8-de-11-de-maio-de-2016-21520314. Acesso em 24 abr. 2019.

MOUTINHO, Jose da Assunção e KNIES, Claudia Terezinha. **Transferências voluntárias como ferramentas para descentralização de políticas públicas**: identificação de correlação entre variáveis. SINGEP Simpósio Internacional de Gestão de Projetos e Sustentabilidade, 4. São Paulo, 2015. Disponível em: <https://singep.org.br/4singep/resultado/59.pdf>. Acesso 19 mar. 2019.

MUSGRAVE, Richard Abel. **Teoria das finanças públicas**: um estudo de economia governamental. São Paulo: Atlas, 1976.

NEVES, Marcelo Fidalgo. **Federalismo Fiscal e as Transferências Voluntárias**. Jusbrasil, 2016. Disponível em: <https://mfidalgon.jusbrasil.com.br/art.s/339154451/federalismo-fiscal-e-as-transferencias-voluntarias>. Acesso em 31 maio 2018.

OLIVEIRA, Claudio Ladeira; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **O orçamento público no estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/seq/n76/2177-7055-seq-76-00183.pdf>. Sequência, Florianópolis, n. 76, p. 183-212, ago. 2017. Acesso em 31 maio 2018.

ONU. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030** para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso 19 mar. 2019.

STN. **Relatório de atividades subgrupo de trabalho classificação das transferências da união**. STN/MF, SOF e SLTI/MPOG; e CGU. 2015. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/333563/pge_relatorio_class_transf.pdf. Acesso 19 mar. 2019.

TCU. **Acórdão nº 788, de 24 maio 2006**. Brasília. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-26818/DTRELEVANCIA%20desc/0/sinonimos%3Dfalse. Acesso em 24 abr. 2019.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Diálogo público: transferências de recursos federais: cenários e perspectivas: um enfoque conjunto do controle e gestão**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa-1/noticias/control-e-gestao-devem-caminhar-juntos-na-questao-das-transferencias-de-recursos-federais.htm>. Acesso em 11 mar. 2019.

TORMES, Diego. **Accountability no cotidiano**: como botar em prática? 2018. Disponível em <https://www.politize.com.br/accountability-no-cotidiano/>. Acesso em 23 abr. 2019.

TORMES, Diego. **Você já ouviu falar em accountability?** 2017. Disponível em: <https://www.politize.com.br/accountability-o-que-significa/>. Acesso 19 mar. 2019.

WEILL, Peter; ROSS, J. **Governança de TI**, tecnologia da informação. Rio de Janeiro: M Books, 2006.