

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO **TCU**

# CONVÊNIOS E OUTROS REPASSES

6ª edição





República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

#### **MINISTROS**

Aroldo Cedraz de Oliveira, Presidente  
Raimundo Carreiro, Vice-Presidente  
Walton Alencar Rodrigues  
Benjamin Zymler  
Augusto Nardes  
José Múcio Monteiro  
Ana Arraes  
Bruno Dantas  
Vital do Rêgo

#### **MINISTROS-SUBSTITUTOS**

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

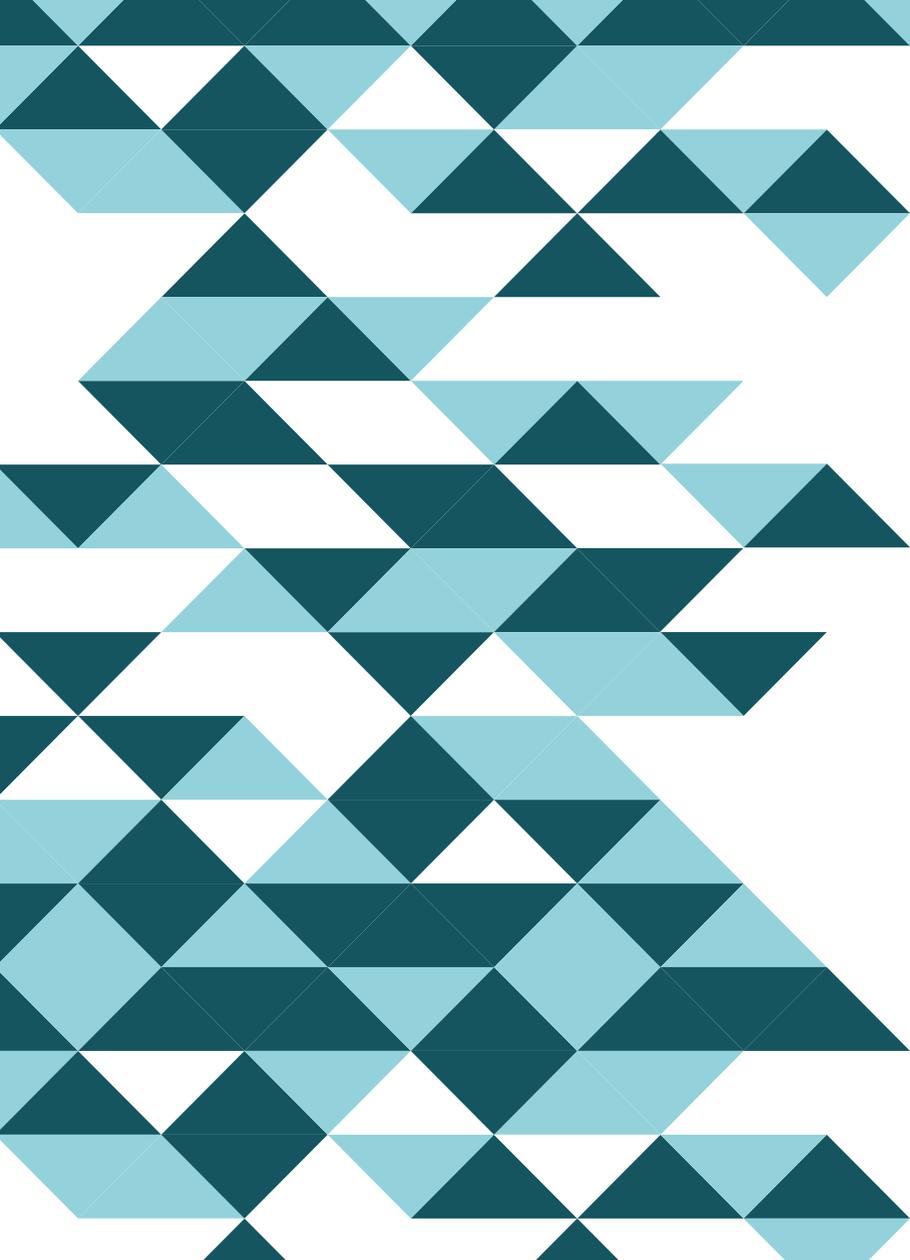
#### **MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU**

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



# CONVÊNIOS E OUTROS REPASSES

Brasília / 2016



© Copyright 2016, Tribunal de Contas da União  
Impresso no Brasil / Printed in Brazil  
<[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>

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

---

Brasil. Tribunal de Contas da União.  
Convênios e outros repasses / Tribunal de Contas  
da União. – 6ª .ed. – Brasília : Secretaria-Geral de Con-  
trole Externo, 2016.  
80 p.  
1. Convênio. 2. Tribunal de Contas da União (TCU).  
I. Título

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa





# APRESENTAÇÃO

**D**esde a sua edição inicial em 2003, a publicação Convênios e outros repasses teve por objetivo informar de forma didática aos principais agentes envolvidos os procedimentos e regras que disciplinam a aplicação de recursos públicos federais repassados voluntariamente a estados, municípios, Distrito Federal ou entidades privadas sem fins lucrativos.

As edições posteriores atualizaram as normas e os procedimentos em relação ao tema, especialmente no que se refere ao Portal de Convênios e ao Siconv, que introduziu uma nova sistemática de controle em 2008. Com a operacionalização dos convênios sendo realizada integralmente nesse sistema, a prestação de contas dos recursos passou a ser feita concomitantemente com sua execução.

Esta edição traz algumas inovações trazidas pelo novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei 13.019/2014, alterada pela Lei 13.204/2015), que entrou em vigor em 23 de janeiro de 2016. Essa norma estabelece

regime jurídico próprio para as parcerias entre a administração pública e as entidades privadas sem fins lucrativos, a partir da criação dos termos de fomento e de colaboração em substituição aos convênios.

Cabe destacar que existem 323 mil organizações da sociedade civil atuando nas mais diversas áreas no Brasil (cultura, educação, saúde e outras), segundo levantamento feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em 2015. Desse universo, cerca de 45 mil organizações da sociedade civil têm relação com o governo federal, seja por meio de certificados e títulos, repasse de recursos públicos ou participação em conselhos nacionais.

Assim, feitas as devidas atualizações, apresento aos gestores e à sociedade esta publicação destinada a colaborar com o aperfeiçoamento da administração pública.

**AROLDO CEDRAZ**

*Ministro-Presidente do TCU*

## INTRODUÇÃO

NOÇÕES PRELIMINARES SOBRE  
TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

- Convênio
- Contrato de repasse
- Termo de parceria
- Termo de colaboração
- Termo de fomento
- Acordo de cooperação
- Partícipes
- Origem dos recursos
- Fases do convênio
- O Siconv e o Portal de Convênios do governo federal

8

## PROPOSIÇÃO DO CONVÊNIO

- Identificação das necessidades locais e definição de prioridades
- Conhecimento dos programas de governo
- Chamamento público
- Credenciamento e cadastramento de entes e entidades
  - » Órgão ou entidade pública
  - » Entidades privadas sem fins lucrativos
- Elaboração da proposta e do plano de trabalho
- Inclusão da proposta e do plano de trabalho no Siconv
  - » Classificação da despesa
  - » Inclusão de dados bancários na proposta
- Projeto básico e termo de referência
- Irregularidades e falhas mais frequentes na fase de proposição dos convênios verificadas pelo TCU

10

12

12

12

12

12

13

13

14

15

15

17

17

18

21

22

23

23

25

28

29

32

32

35

CELEBRAÇÃO/FORMALIZAÇÃO  
DO CONVÊNIO

- Atendimento às condições para celebração
- Hipóteses de vedação de celebração
- Publicidade da celebração
- Abertura automática da conta bancária específica

36

37

41

43

43

<b>EXECUÇÃO DO CONVÊNIO</b>	<b>44</b>	<b>PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONVÊNIO</b>	<b>60</b>	<b>A FISCALIZAÇÃO DO TCU SOBRE CONVÊNIOS</b>	<b>72</b>
• <b>Execução financeira</b>	<b>46</b>	• A prestação de contas ao órgão repassador	<b>61</b>	<b>JURISPRUDÊNCIA DO TCU SOBRE CONVÊNIOS</b>	<b>75</b>
» Regularização da conta bancária específica	<b>46</b>	• A prestação de contas à sociedade	<b>63</b>	<b>ERRATA</b>	<b>80</b>
» Pagamento de despesas	<b>47</b>	• A Tomada de Contas Especial (TCE)	<b>63</b>	<b>ONDE ENCONTRAR O TCU</b>	<b>88</b>
» Pagamento de despesas por meio da Ordem Bancária de Transferência Voluntária	<b>50</b>	<b>MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL</b>	<b>66</b>		
» Irregularidades e falhas mais frequentes na execução financeira dos convênios detectadas pelo TCU	<b>50</b>	• Procedimento de manifestação de interesse social	<b>67</b>		
• <b>Execução física</b>	<b>52</b>	• Obrigatoriedade do chamamento público	<b>68</b>		
» Procedimentos licitatórios	<b>52</b>	• Condições para celebração da parceria	<b>68</b>		
» Irregularidades e falhas mais frequentes encontradas pelo TCU em processos licitatórios	<b>53</b>	• Hipóteses de vedação das organizações e seus dirigentes	<b>69</b>		
» Contratação com terceiros	<b>54</b>	• Regras diferenciadas quanto à formalização do instrumento	<b>70</b>		
» Irregularidades e falhas mais frequentes na contratação de terceiros detectadas pelo TCU	<b>55</b>	• Possibilidade de remuneração da equipe e de pagamento em espécie	<b>70</b>		
» Execução de contratos de obras	<b>56</b>	• Inaplicabilidade da Lei de Licitações	<b>71</b>		
» Execução de contratos de bens e serviços	<b>57</b>	• Comissão de monitoramento e avaliação	<b>71</b>		
		• Prestação de contas simplificada	<b>71</b>		



# INTRODUÇÃO

**E**sta publicação traz conceitos básicos sobre transferências voluntárias e orientações sobre a regulamentação, os procedimentos e as regras para obtenção, aplicação e controle desses recursos públicos, contemplando as mudanças recentes na legislação e nos procedimentos que regem o assunto.

Entende-se por transferências voluntárias os recursos financeiros repassados pela União a estados, Distrito Federal, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos, em decorrência da celebração de convênios, contratos de repasse, termos de parceria, termos de colaboração e termos de fomento, para a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e que não se origine de determinação constitucional ou legal, ou destine-se ao Sistema Único de Saúde (SUS).

Os aspectos mais importantes de todas as fases de operacionalização das transferências voluntárias são enfatizados desde sua proposição e análise, passando pela celebração, liberação de recursos, acompanhamento da execução, prestação de contas e tomada de contas especial. Em cada uma dessas fases, chama-se a atenção para os atos registrados

no Siconv e para as irregularidades e falhas mais frequentes, de modo a contribuir para que os gestores dos recursos assumam atitudes preventivas em relação a essas ocorrências e adotem procedimentos capazes de efetivamente evitá-las.

As transferências voluntárias constituem um sistema de cooperação entre os entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas, além das entidades sem fins lucrativos, para execução de ações de interesse recíproco financiadas com recursos do orçamento federal. Esse sistema de cooperação, no entanto, tem sido alvo de fundadas críticas em diversos aspectos.

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



**NOÇÕES PRELIMINARES SOBRE  
TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS**

**A** legislação que atualmente dispõe sobre as transferências voluntárias é o Decreto 6.170/2007, regulamentado pela Portaria Interministerial 507/2011 dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e do Chefe da Controladoria-Geral da União.

O Decreto 6.170/2007 também instituiu o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) e o Portal de Convênios do governo federal ([www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) regula aspectos relativos à operacionalização das transferências voluntárias, em especial os percentuais de contrapartida devidos pelos interessados, e obriga a disponibilização de informações referentes a convênios no Siconv.

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) estabelece as condições para os entes federados receberem as transferências voluntárias, enquanto a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666/1993) deve ser observada por órgãos e entidades da administração pública na contratação com terceiros. É obrigatória a modalidade

pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns (Lei 10.520/2002 e Decreto 5.504/2005).

A par dessa legislação, em 23 de janeiro de 2016, entrou em vigor o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), como é conhecida a Lei 13.019/2014, com dispositivos alterados pela Lei 13.204/2015. Essa lei, de abrangência nacional, instituiu normas gerais para as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

O Marco Regulatório estabelece as mesmas regras para a União, o Distrito Federal, estados e municípios. Neste último caso, a lei entra em vigor em janeiro de 2017.

É considerada Organização da Sociedade Civil (OSC) a entidade privada sem fins lucrativos, abrangendo associações, fundações, cooperativas ou organizações religiosas. Para formalização de parcerias com essas organizações, foram criados dois instrumentos jurídicos próprios: o termo de fomento e o termo de colaboração.

A seguir são apresentados conceitos básicos para o entendimento das transferências voluntárias.

## Convênio

É todo e qualquer instrumento formal que discipline a transferência de recursos financeiros dos orçamentos da União para um órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda entidade filantrópica sem fins lucrativos na área da saúde (§1º do art. 199 da CF/1988). Sua finalidade é 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.

## Contrato de repasse

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

## Termo de parceria

Instrumento jurídico previsto na Lei 9.790/1999 para transferência de recursos para Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

## 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.

## 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.

## 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.

## Partícipes

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

**Proponente:** órgão ou entidade pública ou privada sem fins lucrativos que manifeste, por meio de proposta de trabalho, interesse em firmar convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de colaboração ou termo de fomento.

**Concedente:** órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, responsável pela transferência

dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio.

**Convenente:** órgão ou entidade da administração pública, direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto, atividade ou evento mediante convênio.

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

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

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

As particularidades dos termos de fomento e de colaboração serão tratadas em um capítulo à parte.

## Origem dos recursos

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

1. Contemplação nominal do estado, do município ou da entidade privada sem fins lucrativos por meio da proposta do Executivo ou de emenda ao Orçamento da União por deputado federal ou senador.

Ao ser publicada a Lei Orçamentária, já haverá previsão dos recursos para a consecução do objeto proposto na emenda.

2. Não contemplação explícita, mas o programa orçamentário destina recursos para a região onde se localiza o

pretendente e prevê sua aplicação por meio de órgão ou entidade estadual, municipal ou não governamental (identifica-se essa previsão pelas seguintes modalidades de destinação: 30 – governo estadual; 40 – administração municipal; e 50 – entidade privada sem fins lucrativos).

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

1. Proposta ou projeto formulados pelo próprio interessado diretamente ao ministério ou à entidade que disponha de recursos aplicáveis ao objeto pretendido.

Após análise da necessidade e da viabilidade do objeto proposto, das informações cadastrais do proponente e da sua regularidade, o ministério ou a entidade poderá aprovar o convênio e liberar os recursos.

No caso da execução obrigatória de emendas parlamentares individuais, os proponentes deverão apresentar a proposta e o plano de trabalho por meio do Siconv, no prazo estabelecido pelo governo federal. A programação orçamentária não será executada se o ministério repassador dos recursos verificar impedimento de ordem técnica à celebração dos convênios.

2. O ministério ou a entidade federal detectam as necessidades locais ou desejam implementar programas federais na região.

Os municípios são, então, contatados para que efetivem sua participação no programa.

## Fases do convênio

Normalmente, um convênio envolve quatro fases:

- Proposição;
- Celebração/formalização;
- Execução;
- Prestação de contas.

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

A seguir serão comentadas cada uma dessas fases e seus respectivos procedimentos, buscando a perfeita execução e prestação de contas dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria, sem prejuízo de serem citados os dispositivos pertinentes da Portaria Interministerial 507/2011, que regulamenta as transferências voluntárias.

Os termos de colaboração e os termos de fomento também envolvem essas fases, mas possuem procedimentos próprios criados pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). As principais mudanças trazidas pelo MROSC são apresentadas em um capítulo específico desta cartilha.

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

O Siconv é o sistema informatizado do governo federal no qual serão registrados todos os atos relativos ao processo

de operacionalização das transferências de recursos por meio de convênios, contratos de repasse, termos de parceria, termos de colaboração e termos de fomento, desde sua proposição e análise, passando pela celebração, liberação de recursos e acompanhamento da execução, até a prestação de contas. As informações registradas no Siconv são abertas à consulta pública na internet, no Portal de Convênios ([www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)).

Não são registrados no Siconv os termos de execução descentralizada (Decreto 8.180/2013), mediante os quais são ajustadas as transferências de crédito orçamentário entre unidades gestoras de um mesmo órgão ou entidade da administração pública federal. A descentralização do crédito é realizada no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

[Retornar para sumário](#)





## PROPOSIÇÃO DO CONVÊNIO

### Identificação das necessidades locais e definição de prioridades

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

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

A partir da seleção das áreas carentes, o interessado precisa estabelecer uma escala de prioridades entre as necessidades

detectadas. O projeto a ser implementado deve contemplar a ação mais urgente e eficaz dentro de determinada área carente.

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

### Conhecimento dos programas de governo

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

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

É por isso que a proposição de convênios em áreas consideradas também prioritárias pelo governo federal naturalmente tem mais chances de aprovação.

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

*No Portal de Convênios são disponibilizados todos os programas de transferências voluntárias de todos os órgãos federais com programas passíveis de convênios.*

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

**Ministério da Educação****Endereço eletrônico**

Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância

Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae

Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE

Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate

Programa Nacional de Tecnologia Educacional – Proinfo

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb

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

**Ministério da Saúde****Endereço eletrônico**

Assistência Farmacêutica – Farmácia Popular

Atenção Básica em Saúde – Programa Saúde da Família

Assistência Hospitalar e Ambulatorial Especializada

Fundo Nacional de Saúde – FNS

Saneamento para Promoção da Saúde

Sistema de Esgotamento Sanitário

Sistema de Abastecimento de Água

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

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

**Ministério da Cultura****Endereço eletrônico**

Plano Nacional de Cultura – PNC

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

Mais Cultura

**Ministério do Esporte****Endereço eletrônico**

Segundo Tempo

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

Esporte e Lazer na Cidade – PELC

**Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome****Endereço eletrônico**

Programa Bolsa Família

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

Brasil sem Miséria

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

As obras oriundas de contrato de repasse são acessíveis por meio do site [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br). Ali podem ser obtidas

informações sobre a execução físico-financeira e fotos dos empreendimentos.

Os programas que contam atualmente com a participação da Caixa Econômica Federal são os listados a seguir, os quais podem ser também consultados no endereço eletrônico [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br), na opção “Poder Público”, “Programas da União”.

### Desenvolvimento Social

- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI
- Programa Caminho da Escola
- Implementação Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional
- Fundo a Fundo
- Caixas Hospitalares
- Cadastro Único
- Bolsa Família
- Bolsa Verde

### Habitação Popular

- Minha Casa Minha Vida
- Pró-Moradia
- Urbanização e Regularização de Assentamentos

### Infraestrutura Setor Público

- Construção de Estabelecimentos Penais
- Mobilidade Urbana

- Pró-Municípios
- Urbanização e Regularização de Assentamentos
- Pró-Transporte

### Meio Ambiente e Saneamento

- Abastecimento de Água
- Saneamento Ambiental Urbano
- Esgotamento Sanitário
- Gestão de Recursos Hídricos
- Infraestrutura Hídrica
- Brasil Joga Limpo
- Resíduos Sólidos Urbanos
- Drenagem Urbana Sustentável
- Prevenção e Resposta a Desastres Naturais

## **Chamamento público**

Com o objetivo de selecionar a melhor proposta, bem como de aferir a capacidade técnica e operacional do proponente para realizar o objeto do convênio, atendendo ao princípio da

impessoalidade, os órgãos federais realizam chamamento público (art. 8º, §2º, da PI 507/2011).

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

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

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

Para a apresentação da proposta de trabalho, é necessário estar credenciado no Portal dos Convênios. Em algumas

situações poderá ser exigido também o cadastramento prévio como condição para participação no chamamento público, o que será devidamente informado no Portal.

## Credenciamento e cadastramento de entes e entidades

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

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

- Nome, endereço da sede, endereço eletrônico e número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), bem como endereço residencial do responsável que assinará o instrumento quando se tratar de instituições públicas;
- Razão social, endereço, endereço eletrônico, número de inscrição no CNPJ, transcrição do objeto social da entidade

atualizado, relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com endereço, número e órgão expedidor da carteira de identidade e CPF de cada um deles quando se tratar das entidades privadas sem fins lucrativos.

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

Para validação e efetivação do cadastramento, que terá validade de 1 (um) ano, o órgão ou entidade pública ou privada sem fins lucrativos (proponente) deverá apresentar no órgão repassador de recursos ou nas unidades cadastradoras do Sicaf (Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores Federais) a ele vinculadas os seguintes documentos:

#### Órgão ou entidade pública:

- Cópia autenticada dos documentos pessoais do representante, em especial carteira de identidade e CPF;

- Cópia autenticada do diploma eleitoral, acompanhada da publicação da portaria de nomeação ou outro instrumento equivalente, que delegue competência para representar o ente, órgão ou entidade pública, quando for o caso.

#### Entidades privadas sem fins lucrativos:

- Cópia autenticada dos documentos pessoais do representante, em especial carteira de identidade e CPF;
- Cópia autenticada da ata da assembleia que elegeu o corpo dirigente da entidade privada sem fins lucrativos devidamente registrada no cartório competente, acompanhada de instrumento particular de procuração com firma reconhecida assinada pelo dirigente máximo, quando for o caso;
- Cópia do estatuto ou contrato social registrado no cartório competente e suas alterações;
- Relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com CPF;

- Declaração do dirigente máximo da entidade acerca da inexistência de dívida com o Poder Público e de inscrição nos bancos de dados públicos ou privados de proteção ao crédito;
- Declaração da autoridade máxima da entidade informando, para cada um dos dirigentes, se é membro do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o 2º grau (ver tabela a seguir);
- Prova de inscrição da entidade no CNPJ pelo prazo mínimo de três anos;
- Prova de regularidade com as Fazendas Federal, Estadual, do Distrito Federal e Municipal, e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) na forma da lei;
- Comprovação do exercício nos últimos três anos, pela entidade privada sem fins lucrativos, de atividades referentes à matéria objeto do convênio ou contrato de repasse que pretenda celebrar com órgãos e entidades da administração pública federal.

A relação com todas as unidades cadastradoras está disponível no Portal de Convênios. Basta acessar o portal, clicar em “Treinamentos”, “Manuais e Orientações” e localizar a Relação de Unidades Cadastradoras, que apresenta a listagem de endereços por estado.

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

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

## Relações de parentesco vedadas aos dirigentes de entidades privadas com agentes do Poder Público

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

No “Acesso Livre” do Portal dos Convênios é divulgada a relação de todas as entidades privadas sem fins lucrativos aptas a receber transferências voluntárias de recursos por meio de convênios e instrumentos congêneres.

### Elaboração da proposta e do plano de trabalho

O interessado em celebrar convênio deverá apresentar uma proposta de trabalho ao Siconv em conformidade com o

programa e com as diretrizes disponíveis no sistema. No Siconv, a proposta e o plano de trabalho constam de abas distintas.

A inclusão da proposta exige que sejam informados os seguintes dados: órgão, programa, justificativa, objeto do convênio, capacidade técnica e gerencial do proponente (com respectiva comprovação), dados bancários (banco e agência), datas de início e término da vigência, valores (global,

repasso e contrapartida) e cronograma orçamentário do valor do repasse.

Contudo, no momento do cadastramento do programa, o concedente pode definir que o proponente apresente a proposta acompanhada do plano de trabalho composto de cronograma físico, cronograma desembolso e plano de aplicação detalhado.

Se for determinado que será obrigatória a apresentação dos itens citados, essas informações serão requeridas pelo sistema no ato de cadastramento da proposta. As informações relativas ao plano de trabalho serão analisadas pelo concedente e podem ser objeto de ajustes até que se chegue ao plano de trabalho que orientará a execução do convênio.

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

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

*Para fazer um plano de trabalho de convênio, entre em contato com o ministério ou com a entidade repassadora para receber as instruções necessárias. Pesquise na internet e no Portal de Convênios.*

A proposta com o plano de trabalho deverá conter, no mínimo:

- Razões que justifiquem a celebração do instrumento, ou seja, justificativa contendo a caracterização dos interesses recíprocos do proponente e do concedente, a

relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal e a indicação do público-alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados;

- Descrição completa do objeto a ser executado. Objeto é o produto do convênio, contrato de repasse ou termo de parceria, observados o programa de trabalho e suas finalidades;
- Descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente, com definição das etapas e dos prazos previstos para a execução do objeto. Entende-se por meta a parcela quantificável do objeto e por etapa a divisão existente para a execução de uma meta;
- Previsão do cronograma de desembolso, que discriminará os valores a serem repassados pelo concedente e da contrapartida financeira do proponente, se for o caso, especificando o valor de cada parcela e o montante total dos recursos;
- Informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para a execução do objeto.

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

A seguir, a título de exemplo, o detalhamento de um plano de trabalho cujo objeto é a capacitação de jovens para utilização de recursos básicos de informática, incluindo aquisição de equipamentos necessários à modernização do laboratório de informática do município.

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

## Exemplo de desdobramento do objeto em metas e etapas

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

Fonte: Dados exemplificativos

## Inclusão da proposta e do plano de trabalho no Siconv

Para incluir a proposta no Siconv, o proponente deve fazer o acesso identificado ao sistema. Após a seleção do programa para o qual quer incluir a proposta, é preciso selecionar os

objetos e as regras da contrapartida entre as opções disponíveis e informar os valores da proposta, inclusive contrapartida financeira ou em bens e serviços.

Também devem ser informados a modalidade da transferência, a justificativa para celebração, a descrição do objeto, os

Retornar para sumário

dados bancários e as datas de vigência, juntando os documentos comprobatórios da capacidade técnica e da contrapartida.

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

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

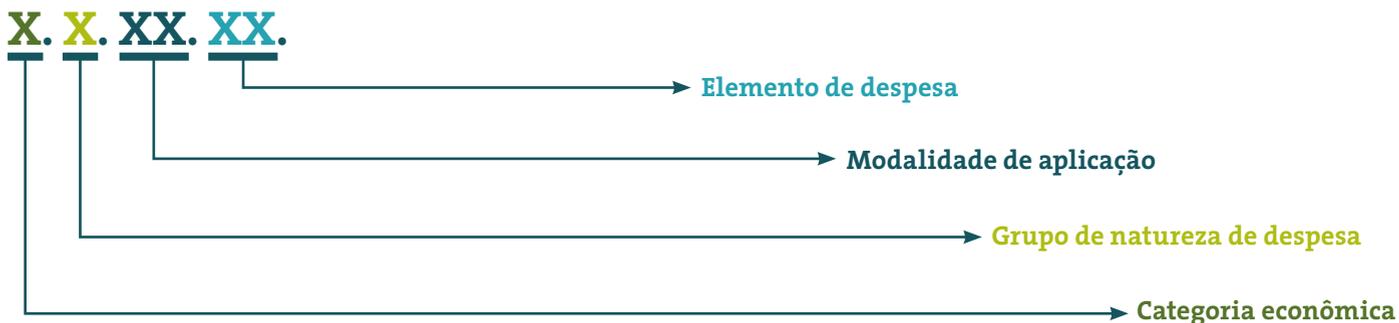
Com o cronograma de desembolso preenchido, passa-se para o preenchimento do plano de aplicação detalhado, no qual são identificados o tipo de despesa (bem, serviço, obra, tributo ou despesa administrativa) e o código orçamentário da natureza da despesa.

## Classificação da despesa

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

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria de Orçamento Federal, publica anualmente o Manual Técnico de Orçamento (MTO), instrumento de apoio aos processos orçamentários da União. Esse documento conceitua e detalha a classificação da despesa, entre elas a utilizada para o preenchimento de informações no Siconv. A consulta ao MTO-2016 pode ser acessada no endereço eletrônico [http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto\\_2016\\_2aedicao\\_220915.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2016_2aedicao_220915.pdf)

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



### Classificação das despesas

Categoria econômica	Grupo de natureza da despesa	Modalidade de aplicação	Elemento de despesa (*)
3 – Despesas correntes	1 – Pessoal e encargos sociais	Aplicação direta – código 90	30 – Material de consumo
	2 – Juros e encargos da dívida		36 – Outros serviços de terceiros – pessoa física
	3 – Outras despesas correntes		39 – Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica
4 – Despesas de capital	4 – Investimentos		51 – Obras e instalações
	5 – Inversões financeiras		52 – Equipamentos e material permanente
	6 – Amortização da dívida		

Fonte: Manual Técnico de Orçamento (2016).

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

[Retornar para sumário](#)

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

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

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

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

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

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

As despesas relativas às etapas da meta 1 – Modernização do laboratório devem ser classificadas segundo sua natureza como 4.4.90.52.35 – Equipamentos para processamento de dados. Detalhando essa classificação, temos que: 4 – Despesa capital; 4 – Investimentos; 90 – Aplicações diretas; 52 – Equipamentos e material permanente; 35 – Equipamentos para processamento de dados.

As despesas relativas às etapas da meta 2 – Capacitação de jovens devem ser classificadas segundo sua natureza como 3.3.90.39.99 – Outro serviço de terceiros pessoa jurídica, sendo que: 3 – Despesas correntes; 3 – Outras despesas correntes; 90 – Aplicações diretas; 39 – Outro serviço de terceiros pessoa jurídica; 99 – Outro serviço de terceiros pessoa jurídica.

## Inclusão de dados bancários na proposta

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

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

## Projeto básico e termo de referência

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

Projeto básico é o documento por meio do qual o proponente deve caracterizar precisamente a obra, a instalação ou o serviço objeto do convênio, inclusive sua viabilidade técnica, custo, etapas e prazos de execução. Deve ser elaborado com

base em estudos técnicos preliminares e assegurar o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento.

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

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

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

A padronização de objetos é o estabelecimento de critérios a serem seguidos nos convênios com o mesmo objeto, definidos pelo concedente ou contratante, especialmente quanto às características do objeto e ao seu custo.

A título de exemplo, cabe destacar alguns objetos padronizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS): construção de Centros de Referência em Assistência Social (Cras), horas técnicas por escolaridade, diárias, referencial de locação de veículo por região e referencial de serviços gráficos.

O projeto básico ou o termo de referência deverá ser apresentado no prazo máximo de 18 (dezoito) meses, incluída eventual prorrogação. Caso não seja entregue no prazo estabelecido ou receba parecer contrário à aprovação, o convênio deverá ser extinto.

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

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

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

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

Para obter, por exemplo, informações sobre custos da construção civil, o interessado poderá consultar o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), desenvolvido e mantido pela Caixa e disponível em sua página na

internet, no endereço [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br), opção “Poder Público”, “Serviços on-line e Sistemas”, “Sinapi”.

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

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

A exatidão das informações do plano de trabalho tem repercussão, também, na execução do convênio e na respectiva prestação de contas. A fiscalização dos órgãos federais de

controle baseia-se nas informações do plano de trabalho para fixar critérios de avaliação do alcance das metas propostas. Subestimar ou superestimar as metas, os custos ou o cronograma de execução do objeto do convênio poderá trazer sérias consequências para o gestor do convênio.

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

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

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

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

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

Mais informações sobre plano de trabalho e projeto básico podem ser encontradas em outras publicações deste Tribunal, como “Licitações e contratos” e “Obras públicas – recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras e edificações públicas”, disponíveis no Portal do TCU ([www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)), no menu “Serviços de informação”, “Biblioteca Ministro Ruben Rosa”, “Biblioteca digital”.



CELEBRAÇÃO/FORMALIZAÇÃO  
DO CONVENIO

## Atendimento às condições para celebração

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

- **Contas do exercício**  
Enviar suas contas ao Poder Executivo Federal, nos prazos previstos, para consolidação nacional e por esfera de governo, relativas ao exercício anterior.
- **Relatório da execução orçamentária**  
Publicar o relatório resumido da execução orçamentária até 30 dias após o encerramento de cada bimestre.
- **Relatório de gestão fiscal**  
Publicar o relatório de gestão fiscal até 30 dias após o encerramento de cada quadrimestre. É facultado aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes optar por divulgar o relatório de gestão fiscal semestralmente, até 30 dias após o encerramento do semestre.
- **Exercício da plena competência tributária**  
Demonstrar a instituição, regulamentação e arrecadação de todos os tributos previstos nos artigos 155 e 156 da Constituição Federal.
- **Adimplência financeira com a União**  
Estar em dia com os pagamentos de tributos, empréstimos e financiamentos devidos a União.
- **Adimplência na prestação de contas de convênios**  
Estar adimplente com o dever de prestar contas no tocante a recursos anteriormente recebidos.
- **Limites constitucionais de aplicação em educação e saúde**  
Cumprir os limites constitucionais de aplicação de recursos em educação e saúde.
- **Limites da dívida pública**  
Observar os limites das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em restos a pagar e da despesa total com pessoal.

- **Contrapartida**

Estabelecer previsão orçamentária de contrapartida compatível com a capacidade financeira do conveniente e de acordo com seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), podendo ser atendida por meio de recursos financeiros ou de bens/serviços, se economicamente mensuráveis.

*Contrapartida é a parcela de colaboração financeira do conveniente (estado ou município) para a execução do objeto do convênio.*

Os limites de contrapartida e as hipóteses de redução são fixados nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Para 2016 esses limites são os seguintes:

### Os limites de contrapartida e as hipóteses de redução no caso dos estados e do Distrito Federal

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

\*Vide hipóteses de redução desses limites no art. 77, § 1º da LDO para 2016

## Os limites de contrapartida e as hipóteses de redução no caso de municípios

Limites (mínimo e máximo)*	Situações
0,1% (um décimo por cento) e 4% (quatro por cento)	Para municípios com até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.
0,2% (dois décimos por cento) e 8% (oito por cento)	Para municípios acima de 50.000 (cinquenta mil) habitantes localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), nas áreas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e na Região Centro-Oeste (Sudeco).
1% (um por cento) e 20% (vinte por cento)	Para os demais.
0,1% (um décimo por cento) e 5% (cinco por cento)	Para municípios com até 200.000 (duzentos mil) habitantes, situados em áreas vulneráveis a eventos extremos, como secas, deslizamentos e inundações, incluídas na lista classificatória de vulnerabilidade e recorrência de mortes por desastres naturais fornecida pelo MCTI

\*Vide hipóteses de redução desses limites no art. 77, § 1º da LDO para 2016.

- Cadin**  
 Comprovar a inexistência de pendências pecuniárias por meio do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin).
- Cadastramento no Siconv**  
 Atualizar o cadastro do conveniente ou contratado no Siconv-Portal dos Convênios.
- Regularidade em relação ao INSS e ao FGTS**  
 Apresentar o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) e a comprovação de regularidade quanto ao depósito das parcelas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).
- Licença ambiental**  
 Obter a licença ambiental prévia quando o convênio envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais.

- **Plano de trabalho**

Ter aprovado seu plano de trabalho.

- **Propriedade do imóvel**

Comprovar o exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel ou da ocupação regular de imóvel quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel.

- **Observância dos limites de despesas comprometidos com as parcerias público-privado**

Comprovar que as despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas limitaram-se, no ano anterior, a 3% (três por cento) da receita corrente líquida do exercício, ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes não excederem a 3% (três por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

- **Regularidade quanto ao pagamento de precatórios judiciais**

Apresentar o certificado emitido pelo Cadastro de Inadimplentes do Conselho Nacional de Justiça (Cedin),

acessível por meio do site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na internet.

- **Disponibilização de informações relativas à gestão fiscal do ente federado por meio eletrônico de acesso público**

- **Não realização de operação de crédito com infração ao disposto no art. 33 da LC 101/2000**

- **Registro dos dados no Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde (Siops) no prazo estabelecido pelo Ministério da Saúde (art. 39 da LC 141/2012).**

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

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

- Adimplência financeira com a União;
- Contrapartida;
- Cadin;
- Regularidade do INSS e FGTS;
- Cadastro Siconv;
- Licença ambiental;
- Propriedade do imóvel.

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

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

## Hipóteses de vedação de celebração

A celebração de convênios nem sempre é permitida. A seguir estão as principais hipóteses de vedação:

- **Entidade privada com dirigentes vinculados ao Poder Público**  
É vedada a celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como dirigentes membros do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o 2º grau.
- **Inadimplência com outros convênios**  
É vedada a celebração de convênios com órgãos ou entidades de direito público ou privado que estejam em mora com outros convênios celebrados com órgãos ou entidades da Administração Pública Federal.

Assim, torna-se fundamental que o gestor mantenha total controle sobre os convênios que gerir, seja no que se refere à

execução física e financeira do objeto, seja no que se refere ao cumprimento das obrigações assumidas com a assinatura do instrumento de convênio, entre as quais se destaca o dever de prestar contas da boa gestão dos recursos recebidos.

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

- » Omissão no dever de prestar contas;
  - » Descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria;
  - » Desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos;
  - » Ocorrência de dano ao erário;
  - » Prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria;
- **Convênios de valor inferior a R\$ 100.000,00 ou, no caso de obras ou serviços de engenharia, inferior a R\$ 250.000,00.**  
É proibido celebrar convênios de valor inferior a R\$ 100.000,00

(cem mil reais). Para obras e serviços de engenharia, o valor não poderá ser inferior a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), com exceção da elaboração de projetos de engenharia. No entanto, para fins de alcance desses limites, os estados, Distrito Federal e municípios podem formar consórcio público, seja sob a forma de associação pública, seja como pessoa jurídica de direito privado.

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

Também é admitida a celebração de convênios que englobe vários programas e ações federais a serem executados de forma descentralizada.

- **Falta de correlação entre o objeto social e as características do programa**  
Também é vedada a celebração de convênios com

entidades públicas ou privadas cujo objeto social não se relacione às características do programa.

- **Falta de condições técnicas**

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

## Publicidade da celebração

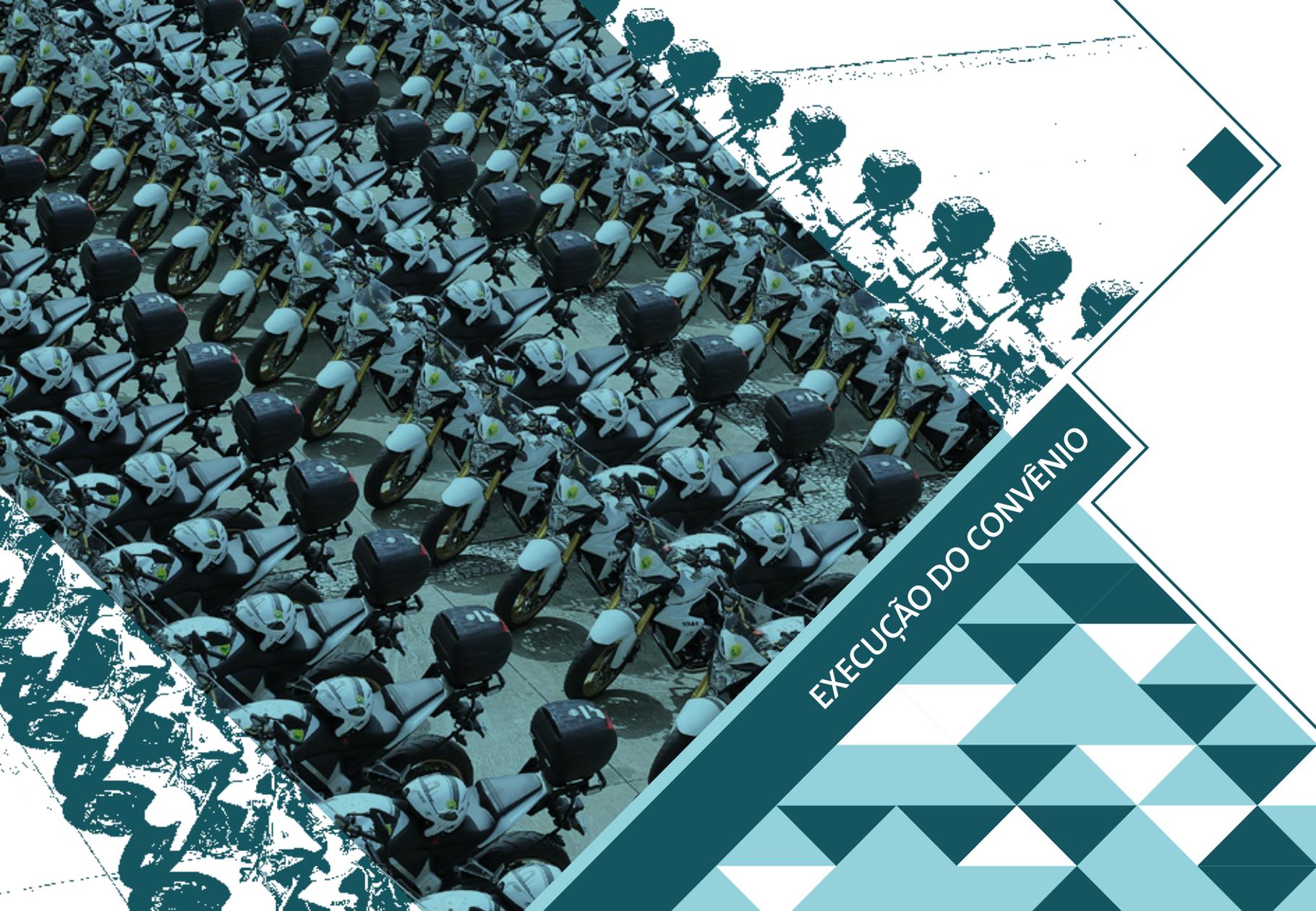
Além da publicação dos extratos dos convênios no DOU, será dada publicidade de todos os atos relativos à sua operacionalização no Portal de Convênios. Ademais, o conveniente ou contratado deve dar ciência da celebração ao conselho local ou instância de controle social da área vinculada ao programa de governo que originou a transferência, e o concedente ou contratante deve notificar a celebração do instrumento e a liberação dos recursos à Assembleia Legislativa, à Câmara Legislativa ou à Câmara Municipal, conforme o caso.

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

## Abertura automática da conta bancária específica

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

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



EXECUÇÃO DO CONVÊNIO

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

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

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

Além disso, na fase de execução é quando normalmente ocorrem as ações de fiscalização dos órgãos federais de controle, embora elas também sejam realizadas após o término

da vigência do convênio. As conclusões das fiscalizações servem de respaldo à avaliação das contas.

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

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

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

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

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

## Execução financeira

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

## Regularização da conta bancária específica

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

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

Os recursos liberados pelo repassador deverão ser mantidos e geridos na conta bancária específica do convênio e somente podem ser utilizados para pagamento de despesas que constam no plano de trabalho ou para aplicação no mercado financeiro.

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

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

### Pagamento de despesas

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

**EMPENHO** é o comprometimento de verba orçamentária para fazer face a uma despesa. É ato formal praticado pela autoridade competente – o ordenador de despesas – que cria

para o órgão emitente uma obrigação de pagamento futuro, **que poderá ou não se concretizar.**

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

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

Os pagamentos que antes da vigência do Decreto 6.170/2007 podiam ser realizados mediante a emissão de cheques nominativos, ordem bancária, DOC ou TED, agora só podem ser feitos exclusivamente mediante crédito em conta bancária dos fornecedores e prestadores de serviços. É facultada a dispensa desse procedimento nos seguintes casos:

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

Nas situações destacadas acima, o crédito poderá ser realizado em conta bancária de titularidade do próprio conveniente, devendo ser registrado no Siconv o beneficiário final da despesa.

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

Admitem-se também as seguintes formas de pagamento:

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

apresentem uma carta fiança bancária ou instrumento congêneres no valor do adiantamento pretendido;

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

Não podem ser antecipados pagamentos aos fornecedores  
de bens e serviços, salvo em casos admitidos em lei, median-  
te garantias. Além de correr o risco de não ter o objeto cum-  
prido pelo fornecedor – e ver-se responsabilizado pelo mon-  
tante pago indevidamente –, o gestor fica sujeito à aplicação  
de multa pelo descumprimento da legislação.

Todos os lançamentos a débito na conta corrente devem cor-  
responder a um comprovante de sua regular liquidação, emi-  
tido pelo beneficiário/fornecedor. Em outras palavras, cada  
débito em conta deverá estar suportado por documentos

comprobatórios da execução efetiva da despesa (medições,  
nota fiscal, recibo, diárias, passagens, folha de pagamento,  
documento fiscal de importação) no mesmo valor.

Outro cuidado que o gestor deve tomar é o de não realizar pa-  
gamentos a título de despesas que são expressamente veda-  
das pela legislação de convênios, como as elencadas a seguir:

- Despesas a título de taxa de administração, taxas bancá-  
rias, multas, juros ou correção monetária;
- Pagamentos, a qualquer título, a um servidor ou empre-  
gado público, por serviços de consultoria ou assistência  
técnica, salvo nas exceções legais;
- Despesas realizadas em data anterior à vigência do  
instrumento;
- Pagamentos efetuados em data posterior à vigência do ins-  
trumento, salvo se o fato gerador da despesa tiver ocorrido du-  
rante a vigência do convênio e seja expressamente autorizada  
pela autoridade competente do concedente ou contratante;

- Despesas com publicidade, salvo a de caráter educativo, informativo ou de orientação social, desde que previstas no plano de trabalho.

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

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

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

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

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

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

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

- Saque total ou parcial dos recursos do convênio sem levar em conta o cronograma físico-financeiro de execução do objeto.
- Realização de despesas fora da vigência do convênio.

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

- Ausência de medições de serviços e obras e outros elementos de acompanhamento capazes de evidenciar a execução do objeto com os recursos federais repassados.

## Execução física

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

## Procedimentos licitatórios

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

O Decreto 5.504/2005 estabelece a exigência de utilização do pregão – preferencialmente na forma eletrônica – para entes públicos ou privados nas contratações de bens e serviços comuns. Conforme o valor e a natureza do objeto a ser

adquirido ou produzido (obras e serviços de engenharia e compras e outros serviços), a licitação pode ainda ser realizada por convite, tomada de preços ou concorrência.

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

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

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

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

*Os membros da comissão de licitação e o vencedor da licitação também podem ser responsabilizados por irregularidades cometidas.*

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

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

- Direcionamento intencional da licitação para determinada empresa, com apresentação combinada de propostas acima de mercado pelas outras concorrentes ou, ainda, inclusão de propostas simuladas.

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

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

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

### Contratação com terceiros

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

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

- Definição exata e perfeita do objeto contratado;
- Regime de execução ou forma de fornecimento;
- Prazos das etapas de execução, conclusão, entrega e recebimento definitivo do objeto;

- Preço dos produtos ou dos serviços;
- Forma de pagamento, que deve corresponder sempre às fases de andamento da realização do objeto;
- Critérios de reajuste de preços;
- Direitos e responsabilidades das partes, penalidades cabíveis, valores de multas e os casos de rescisão;
- Início e término de vigência;

## ATENÇÃO:

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

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

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

- Prorrogação de contrato após ter expirado o prazo de vigência.
- Alteração contratual após o prazo de vigência.
- Prorrogação de contratos sem previsão legal.
- Realização de pagamentos sem cobertura contratual.
- Uso de contrato existente para execução de objeto diverso do pactuado no convênio.
- Realização de pagamentos antecipados.
- Contratação de empresas-fantasma.
- Aquisição de bens ou execução de obras com preços superiores aos praticados no mercado.
- Não exigência de regularidade fiscal da realização de cada pagamento à contratada.

- Acréscimos aos contratos de obras e/ou reformas acima dos percentuais permitidos no art. 65, § 1º, Lei 8.666, de 1993(\*).

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

## Execução de contratos de obras

Grande parte dos convênios trata de obras civis. Construção de escolas, postos de saúde, hospitais, estradas, barragens, pontes, presídios e pavimentação asfáltica são alguns exemplos da variedade de obras presentes em convênios.

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

O TCU editou o manual Obras públicas – recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas, no qual são explicitados todos os procedimentos

que o gestor deve adotar para que a execução e a fiscalização da obra pública sejam bem-feitas.

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

No manual são abordados os seguintes assuntos:

- Escolha de terreno;
- Estudo de viabilidade;
- Elaboração do projeto;
- Licitação da obra;
- Contratação;
- Alterações contratuais;
- Fiscalização;
- Rescisão de contrato e sanções administrativas;
- Medições e recebimento da obra;
- Conservação e manutenção;

- Principais normas aplicáveis;
- Irregularidades em obras públicas;
- Súmulas do TCU.

*O manual de obras públicas foi distribuído a todos os estados e municípios brasileiros, secretarias estaduais e municipais de obras e outras entidades. Se você não o recebeu, faça o download do arquivo correspondente no Portal do TCU ([www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)), no menu “Serviços de Informação”, “Biblioteca Ministro Ruben Rosa”, “Biblioteca digital”.*

O preço para a contratação de obras e serviços de engenharia executados com recursos federais deve ainda observar as regras estabelecidas na Portaria Interministerial 507/2011, relativas à fixação do preço de referência pelo concedente, análise do preço orçado pelo conveniente e

adequação dos preços contratados. A execução e o acompanhamento da implementação de obras não enquadradas no conceito de pequeno valor deverá ser realizado por regime especial de execução, disciplinado pelo concedente.

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

### Execução de contratos de bens e serviços

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

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

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

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

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





PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONVÊNIO

## A prestação de contas ao órgão repassador

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

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

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

- Notas e comprovantes fiscais, quanto aos seguintes aspectos: data do documento, compatibilidade entre o emissor e os pagamentos registrados no Siconv, valor,

aposição de dados do conveniente, programa e número do convênio;

- Relatório de prestação de contas aprovado e registrado no Siconv pelo conveniente;
- Relatório de cumprimento do objeto;
- Declaração de realização dos objetivos a que se propunha o convênio ou contrato de repasse;
- Relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, relação de treinados ou capacitados, ou dos serviços prestados, conforme o caso;
- Comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver;
- Termo de compromisso por meio do qual o conveniente se obriga a manter os documentos relacionados ao convênio pelo prazo de dez anos, contado da data em que foi aprovada a prestação de contas.

*Quando executar convênios, guarde todos os documentos necessários à prestação de contas dos recursos recebidos em uma pasta individual. Esses documentos deverão ser arquivados pelo prazo de 10 (dez) anos, contados da data em que foi aprovada a prestação de contas.*

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

- Beneficiários;
- Receita/despesa do PT;
- Treinados ou capacitados;
- Bens produzidos/construídos;
- Bens adquiridos;
- Bens e serviços de obras;

- Despesas administrativas;
- Físico do plano de trabalho;
- Financeiro do plano de trabalho;
- Pagamentos realizados;
- Documentos de liquidação incluídos;
- Bens/serviços da contrapartida;
- Serviços contratados.

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

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

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

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

### A prestação de contas à sociedade

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

### A Tomada de Contas Especial (TCE)

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

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

A TCE poderá ser instaurada em decorrência de:

- Omissão no dever de prestar contas;
- Rejeição parcial ou total das contas apresentadas pelo gestor ao órgão repassador dos recursos. Tal rejeição pode ser motivada pela constatação de superfaturamento, de sobrepreço, de não execução do objeto, de ausência de nexo entre as despesas realizadas e o objeto pactuado, de desvio de objeto, entre outras irregularidades;
- Irregularidades detectadas por ação dos órgãos fiscalizadores;
- Denúncias de irregularidades apresentadas por cidadãos ou veiculadas nos meios de comunicação, as quais sejam comprovadas depois de apuração.

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

No âmbito do repassador dos recursos, a instauração da TCE ensejará a inscrição de inadimplência do respectivo instrumento no Siconv e no Siafi, o que impedirá novas transferências voluntárias à entidade inadimplente.

Os responsáveis que tiverem suas contas julgadas irregulares pelo TCU poderão sofrer várias consequências, como as seguintes:

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





**MARCO REGULATÓRIO DAS  
ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**



**N**este capítulo serão apresentadas as principais mudanças trazidas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), como é conhecida a Lei 13.019/2014, com dispositivos alterados pela Lei 13.204/2015.

Essa lei, de abrangência nacional, criou instrumentos jurídicos próprios para a celebração das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil: o termo de colaboração e o termo de fomento. Além disso, trouxe as seguintes inovações:

- Criação de instrumento para incentivar a participação da sociedade civil;
- Obrigatoriedade do chamamento público e criação da comissão para seleção;
- Comprovação de tempo mínimo de existência para organizações;
- Exigência de “ficha limpa” para organizações e dirigentes;
- Possibilidade de remuneração da equipe de trabalho e de pagamento em espécie;
- Inaplicabilidade da Lei de Licitações;

- Cláusulas essenciais próprias à formalização dos termos de colaboração e de fomento;
- Criação da comissão de monitoramento e avaliação;
- Prestação de contas simplificada.

Todos esses novos procedimentos serão examinados a seguir.

## Procedimento de manifestação de interesse social

Na fase de proposição, a nova lei criou o procedimento de manifestação de interesse social, por meio do qual as organizações da sociedade civil poderão apresentar propostas ao Poder Público para que este avalie a conveniência de realizar um chamamento público.

As propostas levadas à administração pública deverão indicar o interesse público envolvido, conter o diagnóstico da realidade que se quer modificar e, quando possível, a indicação da viabilidade, dos custos, dos benefícios e dos prazos de execução da ação pretendida (art. 19 da Lei 13.019/2014).

## Obrigatoriedade do chamamento público

A celebração de termo de colaboração ou de fomento será obrigatoriamente precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto, exceto se envolverem recursos decorrentes de emendas parlamentares.

O chamamento público também poderá ser dispensado nas seguintes hipóteses:

- No caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias;
- Nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social;
- Quando se tratar da realização de programa de proteção às pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer sua segurança;
- No caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil

previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

O chamamento público é inexigível, ainda, nas hipóteses de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, seja em razão da natureza singular do objeto do plano de trabalho, seja quando as metas buscadas para fins de alcance do interesse público somente puderem ser atingidas por uma entidade específica.

No caso de haver chamamento público, deverá ser designada uma comissão de seleção para analisar e pontuar as propostas de acordo com os critérios de julgamento previstos no edital. Depois de encerrada a etapa competitiva e ordenadas as propostas, a administração verificará o atendimento das condições para celebração pela organização melhor classificada.

## Condições para celebração da parceria

Para celebrar uma parceria com a administração pública, a organização da sociedade civil deve comprovar o preenchimento de três requisitos, entre outros previstos na lei:

- Tempo mínimo de existência de três anos para atuar com a União, dois anos com Distrito Federal e estados e um ano com municípios;
- Experiência prévia na realização do objeto da parceria ou de natureza semelhante
- Capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades.

A exigência de contrapartida para a realização da parceria é facultativa e somente poderá ser exigida no formato de contrapartida em bens e serviços economicamente mensuráveis, não de contrapartida financeira.

### Hipóteses de vedação das organizações e seus dirigentes

As organizações e os dirigentes que tenham utilizado indevidamente os recursos de projetos anteriores ficam impedidos de celebrar novas parcerias.

Com efeito, é vedada a celebração de parceria com uma organização da sociedade civil:

- Que não seja regularmente constituída;
- Que tenha se omitido do dever de prestar contas;
- Cujas contas foram rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos;
- Cujas contas foram julgadas irregulares ou rejeitadas pelo Tribunal ou Conselho de Contas, em decisão irrecorrível, nos últimos oito anos;
- Punida com as sanções de declaração de inidoneidade e de suspensão temporária de participar de licitação (ou de chamamento) e impedimento de celebrar contrato (ou parceria) com a administração.

Também é vedada a celebração de parceria com uma organização da sociedade civil que tenha entre seus dirigentes uma pessoa:

- Vinculada ao Poder Público;
- Cujas contas foram julgadas irregulares ou rejeitadas pelo Tribunal ou Conselho de Contas, em decisão irrecorrível, nos últimos oito anos;
- Julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

- Considerada responsável por ato de improbidade.

Persiste o impedimento para celebrar parceria enquanto não houver o ressarcimento do dano ao erário, pelo qual seja responsável a organização da sociedade civil ou seu dirigente.

### Regras diferenciadas quanto à formalização do instrumento

O Marco Regulatório criou regras diferenciadas para parcerias, entre as quais, cláusulas essenciais do termo de colaboração ou fomento, tais como a definição da forma da prestação de contas e do monitoramento e avaliação.

O instrumento também deverá conter menção à responsabilidade exclusiva da organização pelas despesas de custeio, de investimento e de pessoal, bem como pelo pagamento dos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais relacionados à execução do objeto da parceria.

No que se refere à execução do objeto da parceria, é permitida a atuação em rede, por duas ou mais organizações da

sociedade civil. Nesse caso, fica mantida a integral responsabilidade da organização celebrante do termo de fomento ou de colaboração.

### Possibilidade de remuneração da equipe e de pagamento em espécie

A legislação admite, ainda, a remuneração da equipe de trabalho com os recursos da parceria. Contudo, a inadimplência da organização em relação aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à administração pública a responsabilidade por seu pagamento nem poderá onerar o objeto do termo de fomento ou de colaboração ou restringir sua execução.

Toda movimentação de recursos no âmbito da parceria será realizada mediante transferência eletrônica sujeita à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária. Demonstrada a impossibilidade física de pagamento mediante transferência eletrônica, o termo de colaboração ou de fomento poderá admitir a realização de pagamentos em espécie.

## Inaplicabilidade da Lei de Licitações

Nas compras e contratações realizadas pelas organizações com os recursos financeiros provenientes das parcerias não se aplica a Lei de Licitações. No âmbito federal, o processamento das compras será efetuado por meio de sistema Siconv, que permite aos interessados formular propostas.

## Comissão de monitoramento e avaliação

Ao final da execução, um relatório técnico emitido pela administração pública sobre a conformidade do cumprimento do objeto e os resultados alcançados durante a execução do termo de colaboração ou de fomento deverá ser submetido à comissão de monitoramento e avaliação. Após ter sido homologado pela comissão, a administração pública deverá considerar o relatório na análise da prestação de contas.

## Prestação de contas simplificada

No âmbito federal, toda organização deverá prestar contas dos recursos públicos recebidos no Siconv, no prazo máximo de 90 (noventa) dias após o encerramento da vigência da parceria ou no final de cada exercício, se a parceria exceder um ano.

A administração pública fornecerá manuais específicos às organizações da sociedade civil que estabeleçam procedimentos simplificados para a prestação de contas de acordo com o valor da parceria.

As parcerias existentes no momento da entrada em vigor da nova lei permanecerão regidas pela legislação vigente ao tempo de sua celebração. As parcerias firmadas por prazo indeterminado ou que sejam prorrogáveis deverão, no período de um ano da entrada em vigor do Marco Regulatório, ser rescindidas pela administração pública ou substituídas pelos instrumentos jurídicos da nova lei.



**A FISCALIZAÇÃO DO TCU  
SOBRE CONVENÍOS**

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

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

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

*A publicação **Conhecendo o Tribunal explica o que é o TCU, como ele se estrutura, onde atua, de que modo funciona, quando, por que e para que age, quais são suas funções e suas tendências principais. Faça o download do arquivo correspondente por meio do Portal do TCU ([www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)), no menu “Serviços de Informação”, “Biblioteca Ministro Ruben Rosa”, “Biblioteca digital”.***

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

A função fiscalizadora do TCU é deflagrada mediante solicitação do Congresso Nacional e de suas Casas e por iniciativa própria, selecionando previamente os convênios com base em bancos de dados informatizados, entre eles o Siconv. Pode

também ocorrer em razão de denúncias de terceiros, notícias de jornal, matérias veiculadas na televisão e representações apresentadas por autoridades, pelo controle interno federal ou pelos próprios servidores do Tribunal.

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

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





## JURISPRUDÊNCIA DO TCU SOBRE CONVÊNIOS

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

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

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

Retornar para sumário

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

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

As figuras a seguir apresentam o local no Portal do TCU em que é realizada essa pesquisa.

The screenshot displays the TCU website interface. At the top, there is a navigation bar with the TCU logo and the text "TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO Fiscalização a serviço da sociedade". Below this, there are tabs for "Cidadão", "Imprensa", "Congresso Nacional", and "Público Interno". A search bar is located in the top right corner, and a "Login integrado" button is visible. The main content area features a large banner for "GESTÃO DA ATENÇÃO BÁSICA À SAÚDE NO BRASIL" and a search section for "Jurisprudência". The search section includes a "Pesquisa livre" field, dropdown menus for "Nº Acórdão", "Ano", "Colegiado", "Nº Processo", "Ano", and "Relator", and buttons for "Pesquisar", "Limpar", and "Pesquisa avançada". Below the search section, there are four service boxes: "O TCU" (Transparência, institucional e gestão), "Fiscalização e controle" (Fiscalização, normas, contas e responsabilização pública), "Educação corporativa" (Instituto Serzedello Corrêa), and "Fale com o TCU" (Ouvidoria e contatos 0800 644 1500). At the bottom, there is a "Serviços e consultas" section with icons for "e-TCU (Processos)", "Sessões: pautas e atas", "Jurisprudência" (highlighted with a red box), "Atos de pessoal: Sisac", "e-Contas", "Licitações e contratos do TCU", "Certidões", "Irregulares, inidôneos e inabilitados", and "Legislação e normativos".

Clicando no ícone “Jurisprudência”, o usuário tem acesso ao seguinte menu: “Jurisprudência Seleccionada”, “Súmulas”, “Boletins e Informativos”.

The screenshot shows the TCU website interface. At the top, there is a header with the TCU logo and the text "TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO" and "Fiscalização a serviço da sociedade". There are also links for "English | Español", "Login integrado", and "Acesso rápido". Below the header, there is a navigation bar with "Portal TCU > Jurisprudência > Início". The main content area is titled "Jurisprudência" and features a sidebar menu on the left with items: "Início", "Boletins e Informativos", "Pesquisa de jurisprudência", "Súmulas", "Questões de ordem", "Sinopses das sessões", "Sessões: pautas e atas", "Jurisprudência Sistematizada", and "Administração". The main content area is divided into two sections: "Pesquisa de Jurisprudência" and "Boletins e Informativos". The "Pesquisa de Jurisprudência" section has three search boxes: "Acórdãos", "Jurisprudência Seleccionada" (highlighted with a red box and a "Novo" badge), and "Súmulas". The "Boletins e Informativos" section has five items: "Boletim de Jurisprudência", "Boletim de Pessoal", "Informativo de Licitações e Contratos", "InfoSeses", and "Pesquisa".

Em “Jurisprudência Seleccionada”, a opção “Pesquisa Livre” permite refinamento sucessivo por termos. Por exemplo, para consultar as deliberações mais relevantes do TCU que tratam de solidariedade em convênio, deve-se primeiro pesquisar o termo “convênio” e depois refinar a pesquisa pelo termo “solidariedade”, conforme demonstrado na tela a seguir.

The screenshot shows the TCU (Tribunal de Contas da União) website search interface. The search results are for the terms 'convênio' and 'solidariedade'. The search results are displayed in a list format, with the first result highlighted. The search results are as follows:

**Resultado da pesquisa na "Jurisprudência Seleccionada"**

Documentos por página: 10

Resultados 1 a 6 de 6

Exportar esta pesquisa: [PDF] [CSV] [Excel]

Ordenar por: Relevância | Data

**1. Não cabe a atribuição de débito solidário ao prefeito sucessor omissivo que, embora obrigado a prestar contas em razão de a vigência do ajuste adentrar o seu mandato, não gerou os recursos do convênio. Nesse caso, cumpre julgar irregular as contas do prefeito sucessor e aplicar-lhe a multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/92.**  
 Acórdão 645/2014 - Primeira Câmara | Relator: BENJAMIN ZYMLER  
 ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Convênio | SUBTEMA: Conveniente  
 Outros Indexadores: Multa, Débito, Solidariedade, Omissão no dever de prestar contas, Gestor sucessor

**Cabe responsabilizar solidariamente, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei 8.443/92, a empresa contratada que concorreu para o dano ao erário ao emitir documentos fiscais e recibos para dar aparência de regularidade à execução do convênio, ainda que não haja evidências que a empresa tenha recebido os correspondentes valores.**  
 Acórdão 3047/2014 - Plenário | Relator: MARCOS BEHQUERER  
 ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Pessoa Jurídica e órgão | SUBTEMA: Pessoa jurídica não integrante da administração  
 Outros Indexadores: Solidariedade com agentes públicos

**No caso de omissão injustificada no dever de prestar contas de convênio celebrado com entidade de direito privado, respondem pelo débito, em regime de solidariedade, a pessoa jurídica receptora dos recursos e os seus administradores.**  
 Acórdão 2515/2013 - Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEHQUERER  
 ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Modalidade de responsabilização | SUBTEMA: Solidária/solidariedade  
 Outros Indexadores: Responsabilidade solidária em transferências voluntárias de recursos

**No caso de omissão injustificada no dever de prestar contas de convênio celebrado com entidade de direito privado, respondem pelo débito, em regime de solidariedade, a pessoa jurídica receptora dos recursos e os seus administradores.**  
 Acórdão 2515/2013 - Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEHQUERER  
 ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Multa | SUBTEMA: Multa  
 Outros Indexadores: Omissão no dever de prestar contas

**No caso de omissão injustificada no dever de prestar contas de convênio celebrado com entidade de direito privado, respondem pelo débito, em regime de solidariedade, a pessoa jurídica receptora dos recursos e os seus administradores.**  
 Acórdão 9240/2012 - Segunda Câmara | Relator: MARCOS BEHQUERER  
 ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Multa | SUBTEMA: Multa

**Refine sua pesquisa**

Termo pesquisado

- convênio
- solidariedade

Pesquisa livre

Refinar

1. Área

Responsabilidade (6)

2. Tema

- Convênio (1)
- Modalidade de responsabiliza... (1)
- Multa (2)
- Pessoa jurídica e órgão (1)

3. Subtema

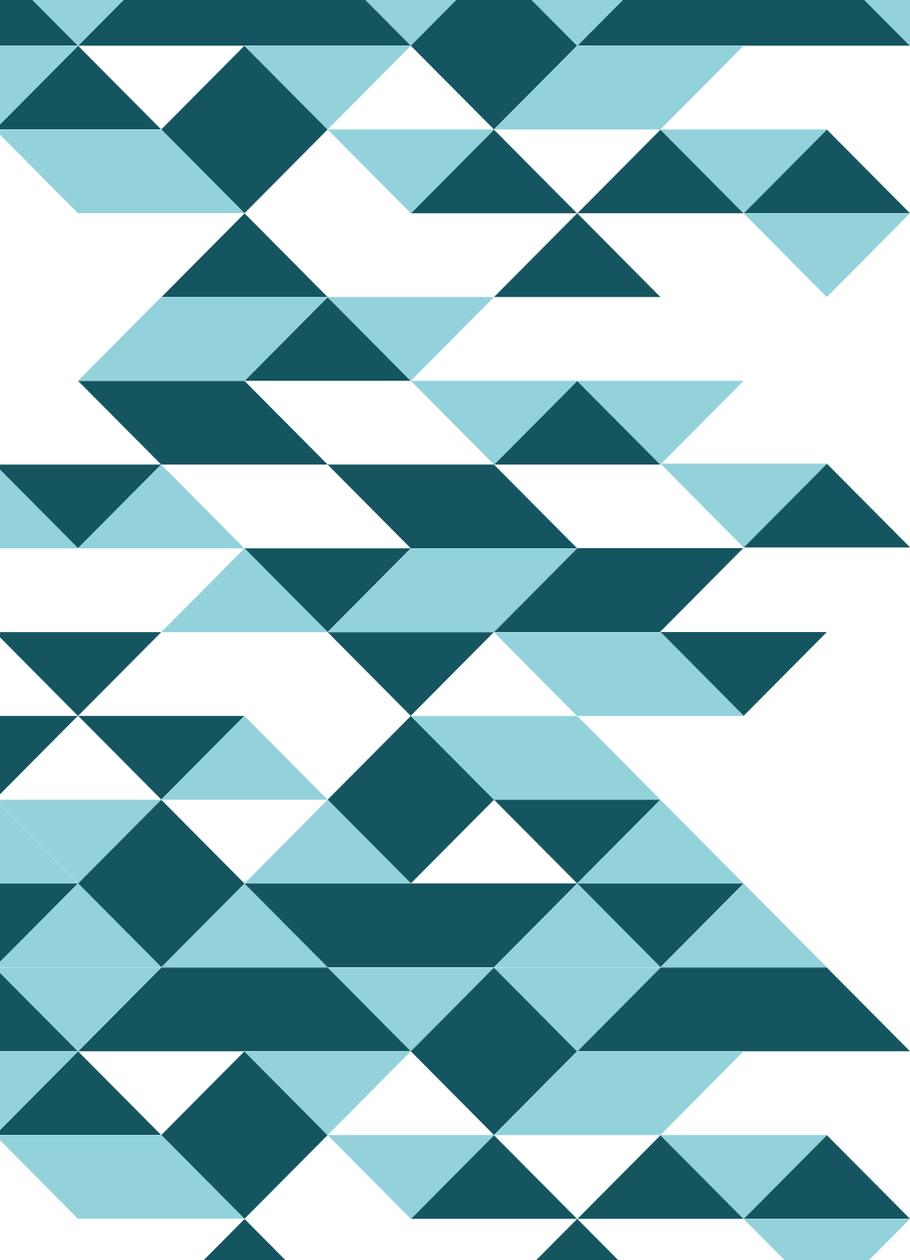
- Conveniente (1)
- Multa (2)
- Pessoa jurídica não integran... (1)
- Solidária/solidariedade (2)

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

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



The screenshot displays the home page of the Tribunal de Contas da União (TCU). At the top, there is a navigation bar with the TCU logo and the slogan "Fiscalização a serviço da sociedade". Below this, a horizontal menu includes "Cidadão", "Imprensa", "Congresso Nacional", and "Público Interno". A search bar is located in the top right corner. The main content area features a large banner for the "#EuFiscalizo" program, with the text "Edição de Março: Fronteiras Brasileiras". To the right of the banner, a red box highlights the "Jurisprudência" section, which includes a search interface. This interface has tabs for "Processos", "Atos de Pessoal", and "Atos Normativos". Under the "Processos" tab, there is a "Pesquisa livre" section with two dropdown menus: "Nº Acórdão" and "Nº Processo", each with "Ano" and "Colegiado" or "Relator" options. Below these are buttons for "Pesquisar", "Limpar", and "Pesquisa avançada >". At the bottom of the page, there are four service boxes: "O TCU" (Transparência, Institucional e gestão), "Fiscalização e controle" (Fiscalização, normas, contas e responsabilização pública), "Educação corporativa" (Instituto Serzedello Corrêa), and "Fale com o TCU" (Ouvidoria e contatos 0800 644 1500).



## ERRATA

*Na 6ª edição da cartilha “Convênios e outros repasses”, publicada pelo Tribunal de Contas da União em 2016, informamos que devem ser consideradas as correções e os acréscimos abaixo indicados, decorrentes da superveniência do Decreto 8.943, de 27 de dezembro de 2016, que alterou o Decreto 6.170/2007, e da Portaria Interministerial 424, de 30 de dezembro de 2016, dos Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda e da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.*

### ◇ **Noções preliminares sobre transferências voluntárias (pág. 11)**

A legislação que dispõe sobre as transferências voluntárias é o Decreto 6.170/2007 e alterações posteriores, regulamentado pela Portaria Interministerial 424, de 30 de dezembro de 2016, dos Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda e da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

Paralelamente a essa legislação, a Lei 13.019/2014 instituiu regras para as parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil, sendo regulamentada, no âmbito federal, pelo Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016.

### ◇ **Fases do convênio (pág. 15)**

As fases dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria passaram a ser regulamentadas pela Portaria Interministerial 424/2016.

### ◇ **Chamamento público (págs. 21 e 22)**

A realização prévia de chamamento público para selecionar a melhor proposta está prevista no art. 8º da PI 424/2016. Se o beneficiário for entidade privada sem fins lucrativos, o chamamento público será obrigatório, ressalvando-se as transferências do Ministério da Saúde destinadas a serviços de saúde integrantes do Sistema Único de Saúde – SUS.

### ◇ **Credenciamento e cadastramento de entes e entidades (págs. 22 e 24)**

A PI 424/2016 deixou de prever processo de credenciamento e simplificou o cadastramento prévio no Siconv. O cadastramento passou a ser requisito para apresentar proposta de trabalho no sistema e a partir dele será gerado um login e uma senha de acesso.

Para o cadastramento dos órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, passaram a ser exigidas, no mínimo, as seguintes informações:

- razão social, número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ, endereço, telefone e endereço eletrônico; e
- relação nominal dos dirigentes, com endereço, telefone, endereço eletrônico, número e órgão expedidor da carteira de identidade e Cadastro de Pessoas Físicas - CPF.

Toda a documentação pertinente à regularidade do ente ou entidade será verificada durante a análise do plano de trabalho até o ato da assinatura do instrumento pelo órgão responsável pelo programa ou pela instituição mandatária (art. 6º, II, “b” e art. 23 da PI 424/2016).

Não há mais prazo de validade do cadastramento nem a necessidade de validação de documentos nas unidades cadastradoras do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores Federais - Sicaf.

### ◇ Entidades privadas sem fins lucrativos (pág. 25)

De acordo com o Decreto 8.943/2016, que alterou o Decreto 6.170/2007, no Portal de Convênios, será dada publicidade à relação das entidades privadas sem fins lucrativos que possuam convênios ou contratos de repasse vigentes com a União ou cujas contas ainda estejam pendentes de aprovação, não mais às entidades consideradas aptas a receber transferências conforme previsto na página 25 da cartilha.

### ◇ Elaboração da proposta e do plano de trabalho (págs. 25 a 27)

No plano de trabalho, foi incluída a exigência de demonstrar a compatibilidade de custos com o objeto a ser executado.

### ◇ Projeto básico e termo de referência (págs. 32 a 34)

Segundo a nova portaria, o projeto básico deve estar acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART. A despesa referente à elaboração do projeto básico ou termo de referência poderá ser custeada com recursos do instrumento pactuado, desde que não seja superior a 5% (cinco por cento) do valor total do instrumento e esteja prevista no plano de trabalho.

Os recursos para custear a elaboração do projeto básico ou termo de referência serão liberados após a celebração do instrumento e o aceite do respectivo processo licitatório. Caso haja rejeição pelo concedente da peça elaborada, o proponente deverá efetuar a imediata devolução dos recursos aos cofres da União, sob pena de instauração de tomada de contas especial.

### ◇ Atendimento às condições para celebração do convênio (págs. 37 a 41)

Foram incluídas as seguintes exigências para as entidades privadas sem fins lucrativos (art. 22, inciso II do §11º e § 21, da PI 424/2016):

- adimplência na prestação de contas de recursos anteriormente recebidos;
- declaração do representante legal da entidade de que não possui impedimento no Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas - Cepim, no SICONV, no SIAFI, e no CADIN;
- certidão negativa referente ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade, supervisionado pelo Conselho Nacional de Justiça.

A contrapartida, a ser aportada pelas entidades privadas sem fins lucrativos, deverá observar as regras de contrapartida dispostas na lei federal anual de diretrizes orçamentárias (art. 18, §4º, da PI 424/2016).

## ♦ Hipóteses de vedação de celebração (págs. 41 a 43)

A PI 424/2016 incluiu as seguintes hipóteses de vedação à celebração de **convênios**:

- execução de obras e serviços de engenharia, exceto nos casos que especifica;
- execução de atividades cujo objeto esteja relacionado ao pagamento de custeio continuado do proponente;
- com entidades privadas, exceto entidade filantrópica sem fins lucrativos na área da saúde (§1º do art. 199 da CF/1988).

Para os **três instrumentos** regulados pela portaria, acrescentou as seguintes hipóteses de vedação:

- com entidades privadas sem fins lucrativos, cujo corpo de dirigentes contenha pessoas que tiveram, nos últimos cinco anos, atos julgados irregulares por decisão definitiva do Tribunal de Contas da União;
- com estabelecimentos cadastrados como filial no CNPJ.

## ♦ Execução financeira (pág. 46)

A liberação da primeira parcela dos recursos ou parcela única ficou condicionada à:

- conclusão da análise técnica e aceite do processo licitatório pelo concedente ou mandatária;
- no caso de obras e serviços e engenharia acima de setecentos e cinquenta mil reais, homologação pelo concedente da Síntese do Projeto Aprovado –SPA.

Exceto no caso de parcela única, a primeira parcela não poderá exceder a 20% (vinte por cento) do valor global do instrumento. Para o recebimento de cada parcela dos recursos, o conveniente deve comprovar o aporte da contrapartida pactuada, bem como estar em situação regular com a execução do plano de trabalho e com execução de no mínimo 70% (setenta por cento) das parcelas liberadas anteriormente.

## ◇ Pagamento de despesas (págs. 47 a 50)

Houve duas alterações nas formas de pagamento previstas na pág. 48 da cartilha:

- limite para pagamento à pessoa física que não possua conta bancária, mediante mecanismo que permita a identificação do beneficiário pelo banco, aumentado para R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais).
- quanto ao pagamento de materiais/equipamentos postos em canteiro para obras de engenharia com valor superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a par das condições existentes, foram acrescentadas quatro novas: previsão no ato convocatório; justificativa técnica e econômica para essa forma de pagamento; apresentação de garantia no valor do pagamento pretendido pelo fornecedor; haja adequado armazenamento e guarda dos respectivos materiais e equipamentos postos em canteiro.

Entre os pagamentos vedados pela legislação (pág. 49), foi acrescentado o “pagamento, a qualquer título, a empresas privadas que tenham em seu quadro societário servidor público da ativa, ou empregado de empresa pública, ou de sociedade de economia mista, do órgão celebrante, por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados”.

Nos instrumentos firmados com entidades privadas sem fins lucrativos, passou a ser admitida remuneração da equipe dimensionada no plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da entidade. Podem ser contempladas despesas com pagamentos de tributos, verbas rescisórias e demais encargos sociais, desde que as atividades estejam previstas no plano de trabalho, sejam proporcionais ao tempo de trabalho efetivamente dedicado ao instrumento, equipe contratada mediante processo seletivo prévio, despesa observando limite máximo estabelecido no edital de chamamento público.

### ◇ **Contratação com terceiros (págs. 54 a 55)**

A nova portaria estabelece que o conveniente deve consultar a situação do fornecedor selecionado no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - Ceis, por meio de acesso ao Portal da Transparência na internet, antes de solicitar a prestação do serviço ou a entrega do bem.

Nos instrumentos celebrados pela União com estados, Distrito Federal e municípios deverá ser observado o disposto na Lei nº 13.019/2014 (MROSC), e pelas normas estaduais, distritais ou municipais, nos casos em que a execução do objeto, conforme prevista no plano de trabalho, envolver parcerias com organizações da sociedade civil.

### ◇ **Execução de contratos de obras (págs. 56 e 57)**

A PI 424/2016 absteve-se de estabelecer regras para a fixação do preço de referência, para a análise do preço orçado ou para adequação dos preços contratados como instituía a PI 507/2011 (pág. 57 da cartilha).

Segundo a nova portaria, nas licitações para a contratação de obras ou serviços de engenharia com os recursos transferidos pela União, o conveniente deve cumprir as regras para elaboração do orçamento de referência previstas no Decreto nº 7.983/2013.

Quanto à aplicação do regime simplificado de contratação para obras e serviços de engenharia ou para custeio ou aquisição de equipamentos, ambos de valor inferior a R\$ 750.000,00, deverão ser adotadas as medidas instituídas pela nova portaria.

### ♦ A prestação de contas ao órgão repassador (pág. 61)

Todo órgão ou entidade que receber recursos públicos federais por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria estará sujeito a prestar contas de sua boa e regular aplicação.

A prestação de contas inicia-se concomitantemente com a liberação da primeira parcela dos recursos. A partir desse momento e durante todo o período de execução do instrumento, o registro da conformidade financeira deve ser realizado pelo convenente no Siconv. O prazo de prestação de contas final é de até 60 (sessenta) dias após o encerramento da vigência ou da conclusão do objeto, o que ocorrer primeiro.

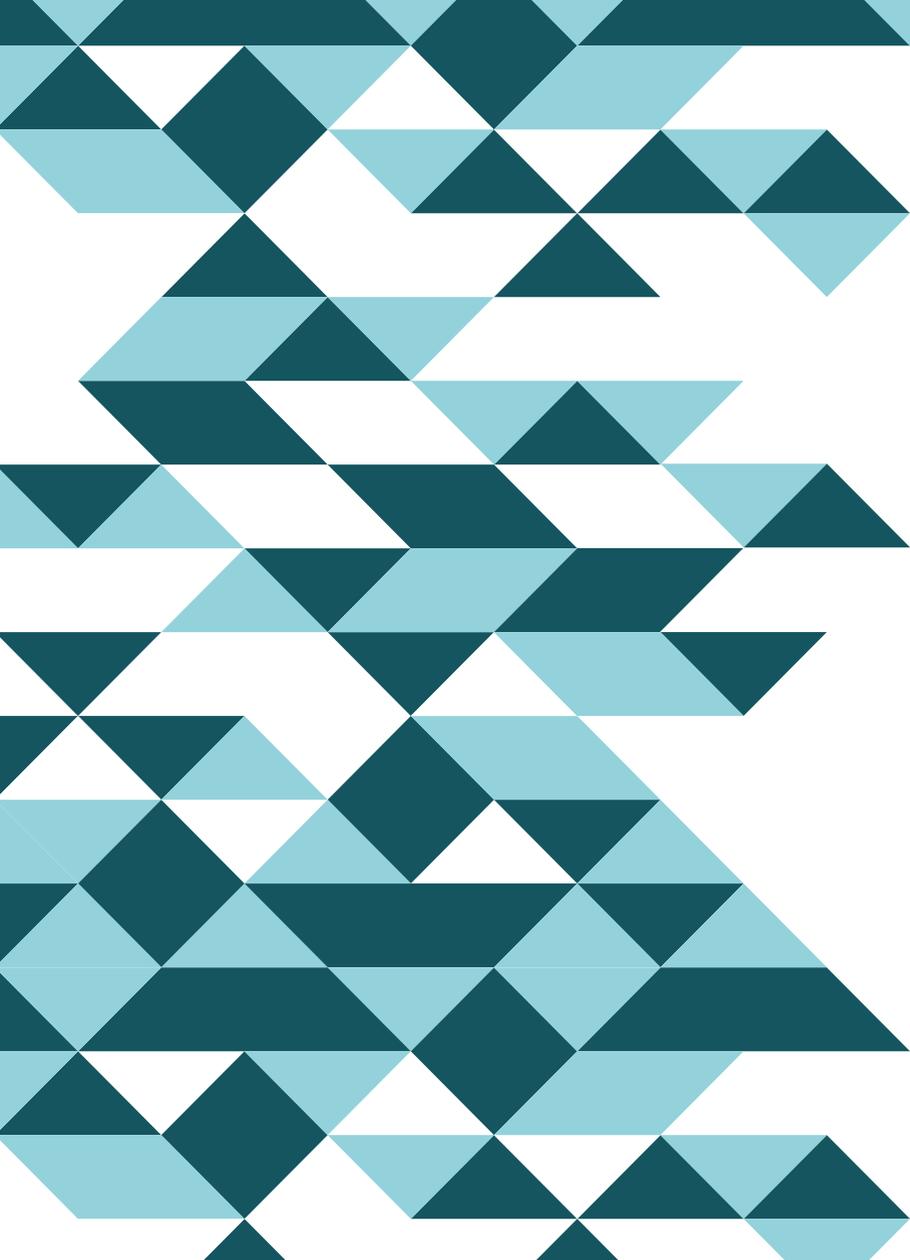
Além dos dados registrados pelo convenente no Siconv, a prestação de contas é composta pelos seguintes documentos (e não todos os que constam da pág. 61 da cartilha):

- Relatório de Cumprimento do Objeto;
- Declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento;

- Comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e
- Termo de compromisso por meio do qual o convenente será obrigado a manter os documentos relacionados ao instrumento pelo prazo de dez anos, contado da data da prestação de contas.

### ♦ Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (pág. 67)

A Lei 13.019/2014, com dispositivos alterados pela Lei 13.204/2015, instituiu regras para as parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. Essa lei foi regulamentada, no âmbito federal, pelo Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016.



## Onde encontrar o TCU

O Tribunal de Contas da União tem sede no Distrito Federal e possui representação em todas as Unidades da Federação. Independentemente do assunto, entendimentos podem ser mantidos diretamente com qualquer unidade do TCU. O endereço completo e os telefones da sede e das Secretarias de Controle Externo do Tribunal nos estados (Secex) estão disponíveis no Portal do TCU, no menu “Transparência”, “Estrutura Organizacional”.

### Internet

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

### Ouvidoria

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

**Responsabilidade pelo Conteúdo**  
Secretaria-Geral de Controle Externo

**Responsabilidade Editorial**  
Secretaria-Geral da Presidência  
Secretaria de Comunicação  
Núcleo de Criação e Editoração

**Projeto gráfico, Diagramação e Capa**  
Núcleo de Criação e Editoração

**Fotos**

Pedro Revillion - pág. 2  
Olga Leiria - pág. 4  
Hedeson Alves - pág. 8, 16  
Sanepar (Divulgação) - pág. 10  
APPA (Divulgação) - pág. 36  
Arnaldo Alves - pág. 44  
Alexandre Moreira - pág. 59  
Jorge Woll - pág. 60  
Diogo Moreira - pág. 65  
Ciete Silvério - pág. 66  
SESP (Divulgação) - pág. 72  
Venilton Küchler - pág. 74

**Endereço**  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
Secretaria-Geral de Controle Externo  
SAFS Quadra 4 Lote 1  
Edifício Anexo I Sala 431  
70.042-900 Brasília - DF  
(61) 3316 7322  
Fax (61) 3316 7535  
[segecex@tcu.gov.br](mailto:segecex@tcu.gov.br)

**Ouvidoria**  
0800 644 1500  
[ouvidoria@tcu.gov.br](mailto:ouvidoria@tcu.gov.br)

Impresso pela Sesap/Segedam

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

### **Missão**

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

### **Visão**

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável

