

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

Alejandro Nunes Suarez

**PROPOSTA DE FLUXO OPERACIONAL INTERNO DE
CONVÊNIOS DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO
INCRA/RS COM A NOVA DINÂMICA DO SICONV**

**Porto Alegre
2011**

Alejandro Nunes Suarez

**PROPOSTA DE FLUXO OPERACIONAL INTERNO DE
CONVÊNIOS DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO
INCRA/RS COM A NOVA DINÂMICA DO SICONV**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração

Orientador: Takeyoshi Imasato

**Porto Alegre
2011**

Alejandro Nunes Suarez

**PROPOSTA DE FLUXO OPERACIONAL INTERNO DE
CONVÊNIOS DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO
INCRA/RS COM A NOVA DINÂMICA DO SICONV**

**Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento
de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau
de Bacharel em Administração**

Conceito Final:

Aprovado em ____ de dezembro de 2011

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a. Dr.^a. Carla Simone Ruppenthal Neumann – UFRGS

Orientador – Prof. Dr. Takeyoshi Imasato – UFRGS

Dedico este trabalho a minha família: pais, irmãos, mulher e filhas.

Só é lutador quem sabe lutar consigo mesmo.

(Carlos Drummond de Andrade)

AGRADECIMENTOS

Em especial aos meus pais pelo maravilhoso dom da vida e por todo o incentivo, ensinamento, amor, carinho e paciência dedicados.

À minha querida avó Maria que certamente, mesmo à distância, me ilumina nos momentos mais difíceis, e me ensinou a importância do amor para educação dos filhos.

À minha mulher, minha filha, irmãos e amigos que souberam entender minhas ausências e estiveram sempre ao meu lado, acompanhando-me e incentivando-me nesta longa caminhada.

Ao Superintendente do Incra/RS, Sr. Roberto Ramos, que, juntamente com o Chefe de Divisão de Administração, Carlos Orth, abriram as portas da instituição e cederam espaço e tempo para que este trabalho fosse possível.

Aos meus colegas de trabalho que colaboraram ativamente com respostas, questionamentos, e depoimentos sempre tão pertinentes.

E a todos aqueles, que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização dessa conquista.

A TODOS meu sincero AGRADECIMENTO.

RESUMO

Este trabalho de conclusão teve por objetivo definir formas alternativas de execução dos processos de convênios celebrados à luz do Decreto Federal 6170/2007, e da Portaria Interministerial nº 127/2008, ambas atualizadas até a edição do Decreto 7568 de 16 de setembro de 2011. A instituição utilizada para o estudo de caso foi a Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. O trabalho se iniciou pelo mapeamento dos processos utilizados nas diversas fases de execução dos convênios. Em seguida, foi realizada análise destes processos e identificados gargalos ou problemas no fluxo. Por fim foram trazidas alternativas que tivessem por objetivo reduzir ou sanar os problemas identificados. Do ponto de vista da hierarquia dos processos, foram abordados o macro-processo de convênio e os processos das fases de celebração e execução e a fase de prestação de contas. O mapeamento realizado reflete, na maioria dos processos mapeados, o nível de atividade, não sendo trazido o nível de tarefa.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma das Superintendências Regionais do Incra.....	12
Figura 2 – Quantidades e Valores Firmados em Transferências Voluntárias.....	15
Figura 3 – Avanço dos valores conveniados de 1995 a 2008.....	19
Figura 4 – Segmentação das Atribuições do Estado por setor	22
Figura 5 – Fluxograma Vertical.....	31
Figura 6 – Fluxograma Parcial ou Descritivo	32
Figura 7 – Simbologia do fluxograma parcial ou descritivo.....	33
Figura 8 – Fluxograma global ou de colunas	34
Figura 9 – Simbologia do fluxograma global ou de colunas.....	34
Figura 10 – Fluxograma de Metodologia	40
Figura 11 – Processos analisados e fluxogramas produzidos	41
Figura 12 – Simbologia Utilizada nos Fluxogramas.....	42
Figura 13 – Quadro: Condicionantes para liberação de parcelas a Entidades Públicas.....	57
Figura 14 – Quadro: Condicionantes para liberação de parcelas a EPSFL	58
Figura 15 – Quadro de análise das possibilidades de alteração no convênio.....	62
Figura 16 – Fluxograma de Ideal de Prestação de Contas Pela IN/STN/ 01/97	65
Figura 17 – Fluxograma Geral de Convênio.....	70
Figura 18 – Fluxograma Geral de Convênio (foco em celebração).....	70
Figura 19 – Proposta de Fluxograma Geral de Convênio (foco em celebração)	71
Figura 20 – Fluxograma de Cadastramento e Credenciamento	72
Figura 21 – Proposta de Fluxograma de Chamamento Público (CP)	74
Figura 22 – Quadro de Possibilidades (aprovação e reprovação de proposta e PT).....	76
Figura 23 – Fluxograma Simplificado de Análise e Aprovação de Proposta e PT.....	76
Figura 24 – Fluxograma de Análise e Aprovação de Proposta e PT	78
Figura 25 – Quadro ilustrativo de intervalos entre assinatura e liberação de recursos ..	79
Figura 26 – Fluxograma de Registro e Formalização de Convênios	83
Figura 27 – Proposta de Fluxograma de Registro e Formalização de Convênios.....	85
Figura 28 – Fluxograma de Apresentação do PB ou TR	87
Figura 29 – Proposta de Fluxograma Geral de Convênio (foco em execução)	87
Figura 30 – Fluxograma Geral de Execução (FGE).....	88
Figura 31 – Fluxograma de Prorrogação de Ofício (PO).....	91
Figura 32 – Fluxograma Geral de Ajuste (FGA).....	92
Figura 33 – Fluxograma de Ajuste por TA (movido pela conveniente).....	93
Figura 34 – Fluxograma de Ajuste por TA (movido pela concedente).....	94
Figura 35 – Fluxograma de Ajuste do PT	98
Figura 36 – Fluxograma Simplificado de Ajuste do PT.....	98
Figura 37 – Proposta de Fluxograma de Ajuste do PT	99
Figura 38 – Proposta de Fluxograma de Prestação de Contas.....	102
Figura 39 – Procedimento de ressarcimento (Casos 1 e 2)	104

LISTA DE ABREVIATURAS

SIGLA	DESCRIÇÃO
AP e PT	Análise de Proposta e Plano de Trabalho
CADIN	Cadastro de Inadimplentes
CC	Credenciamento e Cadastramento
CP	Chamamento Público
CPP	Cotação Prévia de Preços
D.A.	Divisão de Administração
EPSFL	Entidade Privada sem Fins Lucrativos
FGA	Fluxograma Geral de Ajuste
FGE	Fluxograma Geral de Execução
GAB	Gabinete da Superintendência
Incrá	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
O&M	Organização e Métodos
OSM	Organização, Sistemas e Métodos
PB	Projeto Básico
PC	Prestação de Contas
PO	Prorrogação de Ofício
PT	Plano de Trabalho
RFC	Registro e Formalização de Convênio
SECONV	Setor de Convênios
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SR/11	Superintendência Regional do Incra do Rio Grande do Sul
TA	Termo Aditivo
TC	Termo de Convênio
TCE	Tomada de Contas Especial
TR	Termo de Referência
UC	Unidade Cadastradora
UG	Unidade Gestora
UGR	Unidade Gestora Responsável
UGTV	Unidade Gestora de Transferência Voluntária
WEB	World Wide Web (Rede de Alcance Mundial)

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA	4
AGRADECIMENTOS	5
RESUMO.....	6
LISTA DE FIGURAS.....	7
LISTA DE ABREVIATURAS.....	8
1. CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMA DE PESQUISA.....	11
1.1. A ORGANIZAÇÃO	11
1.2. O PROBLEMA DE PESQUISA	14
1.2.1 Objetivo Geral	18
1.2.2 Objetivos Específicos.....	18
2. REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1. CONVÊNIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	19
2.1.1 As tendências descentralizatórias e o gerencialismo	20
2.1.2 A consensualização e a eficiência na Administração Pública	22
2.1.3 Histórico e Definição de Convênio	25
2.2. FUNÇÃO DE ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS E GESTÃO DE PROCESSOS ...	27
2.2.1 Conceito de Processo	27
2.2.2 A Gestão de Processos	28
2.3. ANÁLISE ADMINISTRATIVA	28
2.3.1 Análise de Rotinas e Fluxogramas	30
2.4. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO.....	35
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	37
4. ANÁLISE DOS ASPECTOS NORMATIVOS DOS CONVÊNIOS.....	43
4.1. DEFINIÇÕES IMPORTANTES EM CONVÊNIOS.....	43
4.2. LIMITES DE DURAÇÃO DE UM CONVÊNIO.....	45
4.3. DO CREDENCIAMENTO	46
4.4. DO CHAMAMENTO PÚBLICO (CP).....	47
4.5. DA PROPOSTA	48
4.6. DO CADASTRAMENTO.....	49
4.7. DO PLANO DE TRABALHO	51
4.8. DO PROJETO BÁSICO (PB) OU TERMO DE REFERÊNCIA (TR).....	51
4.9. DA LIBERAÇÃO DOS RECURSOS	53
4.10. DO ACOMPANHAMENTO E DA FISCALIZAÇÃO	59
4.11. DAS ALTERAÇÕES NO CONVÊNIO.....	61
4.12. DA PUBLICIDADE.....	63
4.13. DA PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	64
4.14. DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – TCE	66
5. AS FASES DE UM CONVÊNIO E SEUS PROCESSOS.....	70
5.1. FLUXO GERAL DA FASE DE CELEBRAÇÃO	70
5.1.1 Fluxo de Credenciamento e Cadastramento	71
5.1.2 Fluxo de Chamamento Público	73
5.1.3 Fluxo de Análise e Aprovação de Proposta e PT	74
5.1.4 Fluxo de Registro e Formalização de Convênio.....	81
5.1.5 Fluxo de Apresentação do PB ou TR.....	85
5.2. FLUXO GERAL DA FASE DE EXECUÇÃO.....	87
5.2.1 Fluxo de Geral de Execução (FGE).....	88
5.2.2 Fluxo de Prorrogação de Ofício	91

5.2.3	Fluxo Geral de Ajuste (FGA)	92
5.2.4	Fluxos de Alteração por TA.....	93
5.2.4.1.	TA Movido pela Conveniente	94
5.2.4.2.	TA Movido pela Concedente	95
5.2.5	Fluxo de Ajuste do PT.....	97
5.3.	FLUXO GERAL DA FASE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	99
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	106
	REFERÊNCIAS	109
	ANEXO I - QUESTIONÁRIO	113

1. CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMA DE PESQUISA

Muito se discute acerca do papel do Estado para promoção do desenvolvimento territorial, bem como a necessidade desse desenvolvimento ser promovido em conjunto ou em colaboração com a sociedade civil organizada por meio da descentralização de recursos. À luz do princípio da legalidade tal descentralização se dá por meio de instrumentos jurídicos determinados onde destacamos o convênio.

O presente trabalho pretende trazer à baila alguns dos problemas vividos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, na execução dos convênios firmados com base no Decreto Federal nº 6170/2007 e sua norma regulatória: a Portaria Interministerial nº 127/2008. Ainda mais precisamente, se propõe analisar os processos que permeiam o ciclo de vida dos convênios nas fases de celebração, execução e prestação de contas.

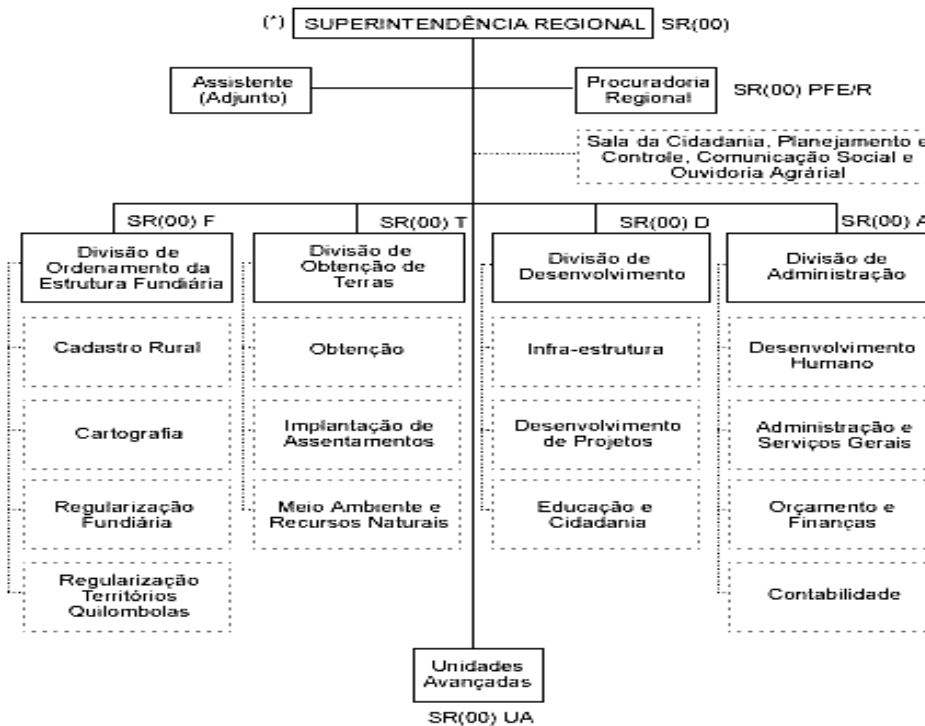
Todavia, a análise dos processos e a possibilidade de se realizarem alterações no fluxo não podem ser considerados apenas com foco na eficiência, a considerar os balizadores legais que norteiam todas as atividades da União, e a necessidade de serem obedecidos os princípios constitucionais, e, entre eles, o da legalidade. Com efeito, por meio da análise, tentou-se aqui encontrar alternativas à execução que culminassem em maior eficiência ou segurança nos processos de convênio celebrados pela Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra e que atendessem à norma de regulação. As seções seguintes se destinam a identificar a organização, pormenorizar o problema de pesquisa e os objetivos geral e específicos.

1.1. A ORGANIZAÇÃO

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra é uma autarquia federal criada a partir do Decreto nº 1110, de 9 de julho de 1970. Atualmente, se encontra vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. Sua missão é a de “implementar a política de reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável”¹, servindo de opção para inclusão social.

¹ INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Missão e Visão**. Disponível em <www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=35&Itemid=54> acesso em 22/10/2011

A atuação do Incra se dá de forma descentralizada por meio das Superintendências Regionais (SR), responsáveis pela coordenação e execução das ações do órgão nos estados. Atualmente estão presentes, em todo país, 30 SR's e 70 unidades avançadas² – órgãos descentralizados de caráter transitório e que estão vinculados diretamente às SR's. A figura 1 ilustra o atual organograma das Superintendências Regionais do Incra:



(*) Todas as Superintendências Regionais têm a mesma estrutura básica. A distinção em SR do tipo I, II ou III se dá em função do número de cargos de assessoramento (DAS 102.1) que cada uma dispõe.

Figura 1 – Organograma das Superintendências Regionais do Incra

Fonte: Site do Incra³

O Decreto 6812 de 03 de abril de 2009 define o Regimento Interno do Incra, estabelecendo funções para as diferentes divisões das Superintendências Regionais.

Pelo regimento, compete à Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária: coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas ao cadastro rural, à cartografia, à regularização fundiária e à regularização de territórios quilombolas. À Divisão de Obtenção de Terras compete proceder à vistoria e avaliação de imóveis rurais para fins de desapropriação, aquisição, arrecadação e outras formas de obtenção de terras destinadas à reforma agrária. É também responsável pela implantação dos

² INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Superintendências Regionais**. Disponível em <http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=11&Itemid=64> acesso em 22/11/2011

³ Idem anterior

assentamentos, procedendo no cadastramento, seleção e assentamento das famílias e, ainda, pela coordenação das ações de licenciamento ambiental, seja fomentando a implantação de projetos sustentáveis, seja pela ação de recuperação de áreas degradadas em assentamentos. À Divisão de Desenvolvimento compete às ações de coordenar e executar a implementação e o desenvolvimento dos assentamentos. Destacam-se os serviços de assistência técnica, social e ambiental; as ações de formação e capacitação de assentados e profissionais de assistência técnica; a articulação institucional e interinstitucional com entidades não-governamentais, buscando identificar e potencializar a cooperação e as parcerias voltadas ao desenvolvimento dos projetos de reforma agrária e as ações destinadas a analisar, aprovar, supervisionar e acompanhar os Planos de Desenvolvimento e Recuperação dos Assentamentos nas obras de engenharia, arquitetura e urbanismo nas áreas de reforma agrária.

As divisões já citadas se apresentam como área fim da instituição, e destas, a Divisão de Desenvolvimento a é que promove o maior número de ações que culminam em execução por convênio, representando 60%⁴ dos convênios em atividade firmados pela Superintendência Regional do Incra.

O Regimento Interno do Incra também atribui funções à Divisão de Administração das Superintendências. A referida atua como área meio e coordena as áreas de desenvolvimento humano, de administração e serviços gerais, de contabilidade, e de orçamento e finanças. São de competência da área de contabilidade, entre outras, as ações de análise das prestações de contas de convênios e instrumentos congêneres que envolvam a transferência de recursos, os registros de inadimplência dos devedores da União e a instauração de processos de tomada de contas especial. À área de orçamento e finanças compete o acompanhamento e controle da execução orçamentária e financeira. Destacam-se como atuações relativas aos convênios as ações de registro, cadastro e publicação dos termos de convênio e termos aditivos. Além disso, atua na geração de empenhos e ordens bancárias (pagamentos) sob autorização do ordenador de despesas.

Do ponto de vista histórico o Incra surge em um momento de ampla modernização do cenário rural. Agra e Santos (2001) ressaltam a existência de um modelo dual de produção agrícola no Brasil que se observou a partir das décadas de 60 e 70, em que o aumento da produção não estava mais tão vinculada ao aumento da área cultivada, mas, principalmente, ao crescente processo de modernização da agricultura. O fenômeno tecnológico caracterizou-se pelo incremento na produtividade. Em parte pela

⁴ Segundo dados extraídos do relatório da área de contabilidade (documento interno).

difusão e qualificação das máquinas agrícolas; por outro, pelo surgimento e difusão dos fertilizantes e defensivos agrícolas. Apesar da maior produtividade das lavouras, verificaram-se problemas. Entre eles, destacam-se o êxodo rural, devido à mudança estrutural dos meios de produção na agricultura e a degradação ambiental, provocada pelos defensivos agrícolas e a monocultura.

Agra e Santos (2001) ainda destacam o caráter heterogêneo dos impactos da globalização no meio rural. O processo de modernização foi orientado às grandes propriedades, considerando a necessidade de aquisição de bens de capitais de grande porte para a agricultura mecanizada e a necessidade de atender aos complexos agroindustriais instalados que tinham como expectativa a produção para o mercado externo. Como consequência, ficaram alijados deste processo os pequenos proprietários, baseados em uma cultura manual e diversificada.

Nesse sentido, o Incra tem tentando frear os impactos negativos da globalização no meio rural, mediante a implantação de um modelo de assentamento com a concepção de desenvolvimento territorial⁵. As ações de desenvolvimento territorial – em diversos territórios – demandam a participação integrada de outros órgãos públicos, de outras esferas de poder (municípios) e, porque não, da própria sociedade civil organizada (cooperativas e associações). Em um mesmo sentido, está presente entre as diretrizes estratégicas do Incra⁶ o fortalecimento das parcerias com a sociedade civil organizada e a adoção de políticas públicas que contribuam para o desenvolvimento sustentável.

1.2. O PROBLEMA DE PESQUISA

Em um outro aspecto, a globalização e o crescente acesso à informação tem feito com que as organizações, cada vez mais, estejam inseridas em um ambiente de constante modificação. Esse fenômeno dá origem a uma conseqüente mudança na forma de as organizações conduzirem suas atividades. No setor privado, empresas líderes de mercado procuram antecipar-se às mudanças, adotando uma postura pró-ativa, já incorporada à cultura organizacional de boa parte delas. Na esfera pública, por outro lado, especialmente em setores de atuação em que se conta com pouca ou nenhuma

⁵ Site do Incra: Disponível em <http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=36&Itemid=56> acesso em 27/11/2011

⁶ Site do Incra. Disponível em <http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=424&Itemid=326> acesso em 27/11/2012

concorrência, esta reação às mudanças do ambiente tende a ser mais lenta. Essa, no entanto, é uma realidade que aos poucos tende a mudar.

A Emenda Constitucional nº 19, de quatro de junho de 1998, promoveu importante alteração em diversos artigos da Constituição Federal de 1988. Uma delas diz respeito ao Art. 37, a qual inclui no ordenamento jurídico brasileiro de forma expressa o princípio da eficiência, a ser observado pela administração pública direta e indireta das três esferas do poder. Esse acréscimo na eficiência passa, entre outras medidas, também pela melhoria e aperfeiçoamento dos processos nas organizações públicas, o qual virá a contribuir para que o Estado atinja seu objetivo maior: a melhoria na qualidade do serviço prestado e a natural promoção do bem comum. Paralelamente, esta mesma Constituição, permitiu a participação da sociedade civil organizada em projetos antes de atuação exclusiva do Estado.

O convênio tem sido uma das formas mais utilizadas para este fim, e se apresenta com maior relevância frente às demais formas de parceria, quais sejam o contrato de repasse e termo de parceria. Com efeito, das verbas federais destinadas às transferências voluntárias, o instrumento convênio é o que movimenta o maior número de recursos firmados, representando mais de 50% do total para os anos de 2009 e 2010, conforme ilustrado na figura 2:

VALORES FIRMADOS POR INSTRUMENTO E POR ANO				
INSTRUMENTO	QUANTIDADE	VALOR em REAIS	% valores s/ ano	ANO
Convênio	8663	6.895.530.275,00	67,3%	2009
Contrato de Repasse	11921	4.856.327.838,00	47,4%	2009
Termo de Parceria	39	72.239.728,00	0,7%	2009
Convênio	7036	5.075.469.656,00	49,6%	2010
Contrato de Repasse	12066	4.938.268.479,00	48,2%	2010
Termo de Parceria	36	229.038.066,00	2,2%	2010
TOTAIS	39761	22.066.874.042,00		

Figura 2 – Quantidades e Valores Firmados em Transferências Voluntárias
 Fonte: Portal de convênios <www.convenios.gov.br/portal/informacoesGerenciais>⁷

No Incra, o instrumento é utilizado de forma ainda mais proeminente, representando quase a totalidade dos recursos repassados em transferências voluntárias para os anos de 2009 e 2010. Sua utilização se dá na promoção de ações diversas tais como: capacitar de assentados (cursos de formação e capacitação); melhorar a infraestrutura nos assentamentos por meio de construção e recuperação de estradas e pontes; fomentar as atividades produtivas por meio, por exemplo, da construção e apoio

⁷ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO; MINISTÉRIO DA FAZENDA; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Estatísticas Gerais das Transferências Voluntárias, SICONV 2009-2010**. Disponível em www.convenios.gov.br/portal/informacoesGerenciais> Acesso em 12/09/2011

ao funcionamento de padarias, agroindústrias, etc.; realizar levantamentos de informações de campo e geração de laudos antropológicos de comunidades quilombolas; promover ações ambientais para atendimento à legislação (licenciamento ambiental dos assentamentos) entre outras.

Nos últimos quatro anos (2008 a 2011), a forma de formalizar, executar e prestar contas nos convênios e, por conseguinte o cenário de atuação das concedentes (entidades repassadoras de recursos) e convenentes (entidades que conveniam com a Administração Pública Federal) sofreram drásticas mudanças. A falta de transparência e acesso às políticas públicas executadas outrora por meio de convênios, a inexistência de um sistema de gestão eficiente e centralizado e o grande número de irregularidades envolvendo estes instrumentos levaram o TCU a emitir o Acórdão nº 788/2006. No apontamento, cujo trecho transcrevemos abaixo, é possível ler a determinação dada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para:

[...] que apresente a este Tribunal estudo técnico para implementação de sistema de informática em plataforma web que permita o acompanhamento on-line de todos os convênios utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos jurídicos, órgãos / entidades, entes federados e entidades do setor privado, que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores, contendo informações relativas aos instrumentos celebrados. (TCU, 2006a)

Assim, por determinação do TCU, foi criando pelo Ministério do Planejamento em parceria com o Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, um novo sistema que confere a qualquer cidadão e aos órgãos controladores – em maior profundidade – acesso aos dados das transferências voluntárias, conferindo-lhes maior transparência. Desta determinação surge, então, o SICONV, sistema que vem sendo ainda implementado norteado por diretrizes⁸, tais como ênfase na transparência à sociedade, redução dos custos operacionais, automação do ciclo de vida das transferências, simplificação e agilização de procedimentos e interoperabilidade com outros sistemas do governo. Esta interoperabilidade facilita enormemente o cruzamento de informações dos diferentes órgãos repassadores, convênios, convenentes e principalmente beneficiários finais (contratados), sejam elas pessoas físicas ou jurídicas. Para regulamentar a utilização do portal de convênios/ SICONV e nortear os usuários acerca dos procedimentos a serem adotados nas diversas fases dos convênios, foram previamente criadas duas normas regulatórias em substituição à antiga Instrução Normativa STN nº 01/1997 – principal norma de regulamentação dos convênios até

⁸ Diretrizes do SICONV: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, **Curso Introdutório ao Siconv**. p. 6. Disponível em <http://www.aemerj.org.br/arquivos/siconv_legisla.pdf> acesso em 27/10/2011

então. As referidas normas – Decreto nº 6170/2007 e Portaria Interministerial nº 127/2008 – em conjunto com outras utilizadas acessoriamente, trouxeram ao cenário legal significativas mudanças.

Na esteira de todas essas alterações legais e procedimentais ocorreram mudanças nos processos relacionados às áreas de atuação dos convênios em todos os órgãos onde este instrumento é celebrado. Tornou-se necessário que servidores e colaboradores envolvidos nas referidas tarefas e rotinas tivessem clara visão do novo processo ou, ao menos, de parte dele e domínio dos procedimentos a serem adotados, além, é claro, da indispensável familiaridade com as funcionalidades do sistema. Contudo, os recentes apontamentos da CGU e outros órgãos de controle tem evidenciado falhas relacionadas à falta de conhecimento, controle e procedimento dos agentes nos processos de convênio formalizados pela nova sistemática do SICONV. Uma leitura dos acórdãos do TCU⁹ dirigida ao tema “convênio” deixa claro que o problema não é exclusivo da Superintendência Regional do Inbra do Rio Grande do Sul, local onde foi realizado o presente estudo, configurando-se em dificuldade apresentada por diversos órgãos da Administração Pública Federal.

Por conseguinte, o presente trabalho tem o objetivo de responder a este anseio, ou seja, sem propor alterações na estrutura do órgão, pretende-se avaliar as mudanças promovidas no ambiente e identificar, mapear e analisar como vem sendo executados os convênios na nova realidade, identificar gargalos e propor soluções.

Não menos importante neste momento é apresentar aqui as diversas justificativas que levaram este graduando a enveredar por este tema. Em primeiro lugar referimos que as temáticas relacionadas a O S & M tem sido objeto de interesse do autor em suas experiências profissionais, bem como em sua incursão acadêmica. Apesar dos demais problemas verificados na esfera pública, os quais são objeto de estudo de outras áreas da administração, nos setores públicos em que atuou, o autor pode constatar que, na prática, em boa parte dos casos, o que se verifica é a falta de organização e métodos adequados de execução.

⁹ Vide, por exemplo, Acórdão nº 8.233/2011-2ª Câmara, Acórdão nº 6.702/2011-2ª Câmara, Acórdão nº 6.438/2011-1ª Câmara, Acórdão nº 6.184/2011-1ª Câmara, Acórdão nº 1.672/2011-Plenário, Acórdão nº 1.672/2011-Plenário, Acórdão nº 1.672/2011-Plenário, Acórdão nº 1.751/2011-Plenário, Acórdão nº 5.269/2011-1ª Câmara, Acórdão nº 4.291/2011-2ª Câmara, Acórdão nº 4075/2011-2ª Câmara, Acórdão nº 4.785/2011-1ª Câmara, Acórdão nº 1.554/2011-Plenário, Acórdão nº 3.123/2011-2ª Câmara, Acórdão nº 3.643/2011-2ª Câmara, Acórdão nº 3.058/2011-2ª Câmara, Acórdão nº 1.313/2011-Plenário, entre outros (acórdãos extraídos de documento interno de compilação de acórdãos. Disponível para consulta pública na íntegra no site: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario?cmbTipoPesquisa=ACOR>> acesso em 27/10/2011

Os problemas verificados na execução, com frequência afetam a qualidade dos serviços prestados, deixando aberta a possibilidade para que órgãos controladores venham a penalizar a instituição concedente, condenando, inclusive, servidores envolvidos nas fases de celebração, execução e prestação de contas. Por outro lado, erros incorridos na fase de execução que não foram devidamente corrigidos, com frequência, acarretam dificuldades no processo de análise das prestações de contas.

A vivência cotidiana de situações-problema, aliado ao conhecimento técnico adquirido na universidade fez com que a idéia de propor uma revisão nos fluxos dos convênios ficasse latente.

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral deste trabalho é analisar os processos envolvidos na execução dos convênios da Superintendência Regional do Incra do Rio Grande do Sul, firmados a partir da vigência da Portaria Interministerial nº 127/2008 de 29 de maio de 2009.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Efetuar o levantamento dos processos utilizados na execução dos convênios nas fases de celebração, execução e prestação de contas.
- Realizar análise dos dispositivos legais de regulamentação dos convênios para fins de identificação da regularidade do processo executado;
- Quando necessário, sugerir alterações nos processos, favorecendo a melhoria de desempenho, segurança ou correção do processo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico apresentado tem a finalidade de trazer elementos necessários à construção do presente trabalho. Com efeito, será também por meio dele que tentaremos expor o cenário, analisar os saberes envolvidos, descobrir problemas e propor soluções.

Será abordado, inicialmente, o tema central deste trabalho, qual seja o convênio, sua relação com a esfera pública, ao passo que traremos um breve histórico do instrumento. Na sequência serão abordadas as temáticas de instrumentalização para análise e melhoria dos processos. Nesse sentido se farão presentes elementos relacionados à função de organização e métodos; gestão de processos; análise administrativa e mapas de processos. Por fim, abordaremos o referencial teórico relacionado aos sistemas de informação (definição, histórico, impactos na administração e sua importância para evolução e melhoria dos serviços prestados pelo Estado)

2.1. CONVÊNIOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Muitas são as razões que levam a Administração Pública a formalizar parcerias com outros órgãos de outras esferas, com a iniciativa privada ou com o chamado terceiro setor. Nesse aspecto, verifica-se que a tendência de formalizar instrumentos desse tipo tem historicamente aumentado nas últimas duas décadas, conforme ilustrado na figura abaixo.

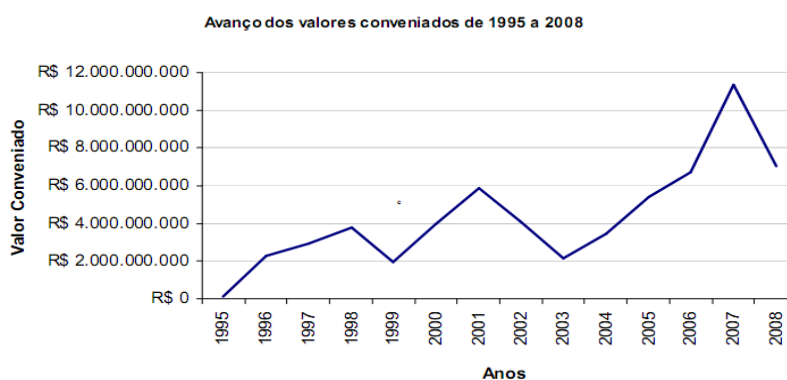


Figura 3 – Avanço dos valores conveniados de 1995 a 2008

Fonte: (CNM, 2009)

A crescente nos valores firmados em convênios relaciona-se diretamente, em parte, com um movimento mundial que trouxe consigo uma retomada à visão gerencial aos Estados.

2.1.1 As tendências descentralizatórias e o gerencialismo

Segundo Paula (2007, p. 47) as crises financeiras (inflação, estagnação econômica, etc.) ocorridas a partir dos choques do petróleo, impulsionaram na década de 1980 o surgimento de uma cultura gerencialista, que trazia a reboque tendências de enxugamento nas empresas, reengenharia e a qualidade total. Verifica-se também no setor público esta disposição. O Reino Unido, na era Thatcher, de 1979 a 1987, seguiu recomendações neoliberais que trouxeram ao país características de uma nova administração pública. Entre elas destacam-se:

- descentralização do aparelho do Estado, que separou as atividades de planejamento e execução do governo e transformou as políticas públicas em monopólio dos ministérios;
 - privatização das estatais;
 - terceirização dos serviços públicos;
 - regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado;
 - uso de idéias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado
- (PAULA, 2007, p. 47)

No Brasil, o mesmo acabou por acontecer. Di Pietro (2006, p. 46) resgatou-nos duas situações que se apresentaram aos governantes e impulsionaram a reforma do Estado Brasileiro: a primeira diz respeito à já citada crise financeira vivida pelas nações na década de 1980, agravada, no Brasil, pelas competências atribuídas ao poder público pela Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, destaca Di Pietro, que não teve o poder público condições de cumprir com suas obrigações a contento, pois, não bastasse o incremento das responsabilidades do Estado a partir da nova Carta Magna, em sentido contrário, relevante foi o agravamento da crise e a insuficiência de verbas para as áreas de saúde, educação, previdência social, moradia, transporte, etc. A segunda razão trazida por Di Pietro (2006, p.46), “é a procura desesperada por soluções; é a busca de institutos novos, de medidas inovadoras, que permitam ao Estado lograr maior eficiência na prestação dos serviços que lhe estão afetos”. Deriva-se daí, conclui a estudiosa,

[...] o instituto da privatização¹⁰, considerado em seu sentido amplo, para designar todos os instrumentos de que o Estado se serve para reduzir o tamanho de seu aparelho administrativo; daí a quebra de monopólios, para tornar competitivas atividades que vinham sendo exercidas com exclusividade pelo poder público; daí a delegação de serviços públicos ao particular, pelos institutos da autorização, permissão e concessão de serviços públicos; daí também a parceria com entidades públicas ou privadas para gestão associada de serviços públicos ou serviços de utilidade pública, por meio de convênios, consórcios e contratos de gestão [...]

(DI PIETRO, 2006)

¹⁰ Ressalte-se o sentido amplo proposto pela autora, a considerar que o termo privatização, à primeira vista, remete a “um processo de venda de empresas estatais produtoras de bens e/ou de serviços”. Vide definição disponível em < <http://pt.wikipedia.org/wiki/Privatiza%C3%A7%C3%A3o>>

O ponto de vista entra em relativa consonância com o espírito do gerencialismo no sentido de desburocratizar e descentralizar as ações do Estado. Ao distanciarmos a lupa do foco histórico dos últimos trinta anos para um interregno maior, verificamos que a procura de alternativas às disfunções trazidas pelo modelo burocrático não chega a ser novidade, conforme visão trazida pelo documento intitulado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo então Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE e aprovado em 21/09/1995. O documento resgata diferentes momentos históricos em que os governantes envidaram esforços na tentativa de reformar e modernizar a administração pública. Desde as primeiras tentativas realizadas na década de 1930, que procuraram reduzir a rigidez burocrática por meio de extinção e criação de órgãos e estruturas paralelas, passando pela criação da Comissão de Estudo e Projetos Administrativos do governo JK, pela reforma operada pelo Decreto-Lei 200, já no regime militar e a pela criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização – PrND no início da década de 1980. O documento retrata, igualmente, o suposto retrocesso do gerencialismo ocasionado pela promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual teria recentralizado e engessado o Estado Brasileiro. Em que pese os abusos praticados com base na flexibilização e desburocratização trazida pelo Decreto-Lei 200. Vale lembrar que o diagnóstico realizado no documento (BRASIL, 1995) é de que o retrocesso burocrático não pode ser atribuído ao um suposto fracasso da descentralização e da flexibilização da administração pública que o Decreto-Lei 200 teria promovido. Entende, assim, que:

Este retrocesso burocrático foi em parte uma reação ao clientelismo [...]. Foi também uma conseqüência de uma atitude defensiva da alta burocracia que, sentindo-se injustamente acusada, decidiu defender-se de forma irracional.

O retrocesso burocrático não pode ser atribuído a um suposto fracasso da descentralização e da flexibilização da administração pública que o Decreto-Lei 200 teria promovido. (BRASIL, 1995, p. 22)

De forma paralela, no que diz respeito à Administração Pública, Di Pietro (2006) entende que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado se propõe, a estabelecer as bases gerais para a transição de uma administração pública burocrática, votada para si, de característica rígida e ação ineficiente, para uma administração pública gerencial, voltada ao atendimento do cidadão, de atuação flexível e eficiente.

Paula (2007) afirma que uma análise das publicações ocorridas até 1993 demonstram uma relação entre as justificativas apresentadas para formulação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a suposta crise de legitimidade e

governabilidade vivida pelo Estado Brasileiro. Passam por aí, importantes alterações na visão das atribuições do Estado. Relevante mudança trazida, segundo Ramos (1997, p. 81), está na adoção do modelo conceitual de segmentação das atribuições do Estado por setores.

SETOR DO ESTADO	ATRIBUIÇÕES
Núcleo Estratégico	Define as leis e políticas públicas e cobra seu cumprimento, ou seja, é o setor onde as decisões estratégicas são tomadas.
Atividades Exclusivas	É o setor onde são prestados os serviços que só o Estado pode realizar, e onde se exerce o poder extroverso do Estado.
Serviços não-exclusivos	É o setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas; as instituições aqui não possuem poder de Estado, mas este está presente, pois a prestação desses serviços envolve direitos humanos fundamentais.
Produção para o mercado	É a área de atuação das empresas, caracterizadas pelas atividades econômicas voltadas para o lucro.

Figura 4 – Segmentação das Atribuições do Estado por setor

Fonte: Adaptado de Ramos (1997, p. 81)

O quadro expressa uma tendência de caracterizar as diferentes atribuições do Estado e delegar ou flexibilizar algumas destas atribuições.

2.1.2 A consensualização e a eficiência na Administração Pública

Pouco antes da Publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, na constituinte de 1988, viveu-se momento decisivo do ponto de vista democrático, evidenciada pela efervescência da participação social e pelo (re)surgimento dos movimentos sociais asilados da legalidade no período de ditadura. Estes movimentos, assevera Paula (2007), passaram a exigir do Estado a construção de um novo modelo de relação com a sociedade e uma participação mais ativa na gestão pública. Nessas bases, explica-se a crescente dos valores firmados por meio de parcerias.

No caso das parcerias com a sociedade civil o caráter societal da relação, procurou trazer maior eficiência à execução das políticas públicas em razão da suposta maior proximidade e conhecimento dos públicos a serem assistidos. Reis (*apud* MORAES, 2011, p. 128) transmite-nos a relação intrínseca existente entre a eficiência e a busca do bem comum ao referir as características originadas pelo princípio da eficiência, para os quais se apresentam o direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, à imparcialidade, à neutralidade, à transparência, à participação, à aproximação dos serviços públicos da população, à eficácia, à desburocratização e à busca da qualidade. De modo análogo, e considerando também a parceria entre entes públicos, referimos aqui a contribuição trazida por Pereira Júnior e

Dotti (2010, p. 11) no sentido de expressar uma mudança no caráter da relação do Direito Administrativo, antes unilateral para uma posição multilateral: de acordo, descentralização e coordenação. Nesse aspecto, aventam os estudiosos, procurou o Estado:

[...] atuar mais eficientemente e com menores e com menores custos, em relações de coordenação, valendo-se da sinergia com acordantes associativos, **públicos e privados**, do que o faria nas clássicas relações de subordinação. Em outras palavras, para o superior atendimento de políticas públicas é mais eficiente a parceria que a coerção. [sem grifo no original]

Das inúmeras formas e instrumentos consensuados que podem ser utilizadas pelo Estado para delegar ou transferir, suas ações, nos interessam tão somente os convênios, os quais podem ser formalizados com entidades públicas da administração direta ou indireta de estados e municípios ou com entidades privadas sem fins lucrativos.

Vê-se assim além de muitas outras razões não elencadas que o convênio como instrumento de descentralização pode muito bem servir a tais propósitos. Bastaria aqui recordar os inúmeros serviços que tem sido prestados numa gestão compartilhada por meio da celebração de convênios. Um pouco além destes propósitos vai o entendimento de Kliksberg (1998), o qual refere como importante resultado da descentralização das políticas públicas a melhoria na capacitação dos atores sociais, contribuindo para o surgimento do capital social nas comunidades mais carentes. Do que foi dito anteriormente, ponto importante a ser destacado é a limitação de recursos técnicos e financeiros que podem estar por trás da inoperabilidade de certas instituições públicas federais quando incumbidas de, individualmente, tomarem para si a responsabilidade de determinadas ações, e que, por meio da celebração de convênios, podem, com auxílio de seus partícipes, atuar de forma conjugada, unindo esforços, recursos e competências para o atingimento da referida ação. Outro aspecto importante é o caráter associativo e descentralizatório que não se verifica nas ações alcançadas por meio de contratos.

Não raro, a administração pública federal utiliza licitações e contratos para viabilizar suas ações institucionais. A utilização deste expediente, contudo, não permite a descentralização do recurso, uma vez que a execução se dá de forma direta. Segundo Ribeiro e Pires (2005, p. 18):

Dá-se a descentralização quando o Governo Federal, utilizando-se de órgãos e entidades, busca melhorar a gestão dos programas de governo, transferindo recursos alocados em programas de trabalho aprovados na Lei Orçamentária, para entidades públicas ou privadas situadas proximamente às populações assistidas ou atendidas pelo programa, como as secretarias estaduais, prefeituras, conselhos municipais, entidades civis, com o propósito de realizar ações públicas de interesse comum.

No aspecto normativo passo importante nessa direção foi apresentado através da outorga do conhecido Decreto-Lei nº 200/1967, que veio estabelecer os cinco princípios fundamentais da Administração Pública Brasileira: planejamento, coordenação descentralização, delegação de competência e controle. No referido texto, destaca o legislador que a delegação e a descentralização, dois dos princípios acima citados, deverão ocorrer sempre que a execução dos programas federais apresentarem caráter local.

A recomendação parece expressar que a descentralização do governo federal, via Decreto-Lei nº 200/1967 visava à melhoria dos programas de governo desenvolvidos no âmbito federal, por meio de uma maior eficiência conforme já trazido. Outra pretensão clara parece ser a de evitar ou reduzir a centralização de recursos em grandes projetos, privilegiando as pequenas ações desenvolvimentistas.

Modernamente (BRASIL, 2000), uma forma estabelecida de se realizar esta descentralização é por meio de transferências voluntárias, definidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000) em seu Art. 25. Vale aqui fazer um parêntese já que o convênio é uma das modalidades de transferência voluntária da União. No referido artigo da lei (BRASIL, 2000), se entende que transferência voluntária seja toda transferência de recursos correntes ou de capital, concedidos a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS). Na prática, são, em verdade, instrumentos jurídicos materializados por meio da celebração de convênios, termos de parceria, contratos de repasse ou termos de cooperação, pelos quais a União voluntariamente se vincula para executar projetos de interesse comum.

De volta aos convênios, por tudo que já foi exposto, podemos claramente chegar a algumas conclusões:

- a) que o convênio reúne em si características de um ato administrativo *suigeneris* na sua relação com a sociedade civil ou mesmo com os órgãos públicos locais. Através desses acordos, considerando a forma como deveriam ser realizados, as ações federais inclinam-se para uma atuação estatal mais concertada, paritária e dialógica, motivo que tem ocasionado proliferação e propensão de seu uso;
- b) esta mudança na Administração Pública, como foi visto, segue uma tendência mundial pelo gerencialismo verificada principalmente a partir da década de 1990,

apontando para uma ação um Estado mais “enxuto”, com uma gestão mais delegativa, menos verticalizada e, principalmente, mais descentralizada.

2.1.3 Histórico e Definição de Convênio

Não há como precisar a origem clara dos convênios. Uma busca no dicionário (DE PAULO, 2002, p. 87) nos remete a sua procedência latina, *conveniu*, sinônimo de convenção, pacto internacional, acordo ou ajuste. Nessa acepção o convênio é tão antigo quanto à sociedade, pois desde os primórdios da história existem instrumentos escritos que selam pactos ou acordos entre estados, reinos ou indivíduos. Tal definição não serve ao nosso propósito, mesmo porque se confunde com contrato, outro instrumento cuja origem nos remete a épocas remotas.

Definir convênios não é tarefa das mais difíceis atualmente, porém, muito se discutiu acerca de serem os convênios uma espécie de contrato, algo que ainda verificamos na interpretação de alguns estudiosos. Vejamos senão o que nos diz, por exemplo, Celso Antônio Bandeira de Melo.

Melo (2008, p. 653) descreve o contrato como um instituto da Teoria Geral do Direito que se apresenta em duas formas básicas:

a dos contratos em que as partes se compõe para atender a interesses contrapostos e que são satisfeitos pela ação recíproca delas e os contratos em que, inversamente, as partes se compõe para comunidade de interesses, pela finalidade comum que as impulsiona.

A colocação do autor nos remete a uma interpretação clara: sendo o convênio possivelmente um instituto em que, segundo entendimento do autor, “as partes se compõe para a comunidade de interesses, pela finalidade comum que as impulsiona” estaria ele no segundo tipo e, portanto, seria uma espécie de contrato.

Todavia, parece-nos igualmente clara e mais aceitável a visão de outros autores, em que as diferenças entre convênio e contrato são suficientes para fazer dos convênios um instituto diferente e independente dos contratos, a considerar suas características específicas. Senão vejamos o que nos diz Makai (2004, p. 398) sobre convênios:

São acordos e não contratos, em que não há propriamente partes (conotação de oposição), mas partícipes com objetivos comuns, o que não quer dizer que todos devam cooperar de modo idêntico: ao contrário, o comum é a diversificação de cooperação. O que não é compatível com o instituto é a existência de interesses contrapostos.

Di Pietro (2009, p.336-337) ainda estabelece claramente sete importantes distinções que apenas reforçam esta separação de conceitos. Delas, transcrevemos as três

que merecem nossa menção, haja vista trazerem novos e importantes aspectos de diferenciação:

- a) [...]
- b) [...]
- c) no convênio, os partícipes objetivam a obtenção de um **resultado comum**, ou seja, um estudo, um ato jurídico, um projeto, uma obra, um serviço técnico, uma invenção etc., que serão usufruídos por todos os partícipes, o que não ocorre no contrato; **[grifado no original]**
- d) no convênio, verifica-se a **mútua colaboração**, que pode assumir várias formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, de imóveis, de know-how e outros; por isso não se cogita preço ou remuneração, que constitui cláusula inerente aos contratos; **[grifado no original]**
- e) dessa diferença resulta outra; no contrato, o valor pago a título de remuneração passa a integrar o patrimônio da entidade que o recebeu, sendo irrelevante para o repassador a utilização que será feita do mesmo; no convênio, se o conveniado recebe determinado valor, este fica vinculado à utilização prevista no ajuste; assim, se um particular recebe verbas do poder público em decorrência de convênio, esse valor não perde a natureza de dinheiro público, só podendo ser utilizado para os fins previstos no convênio; por essa razão, a entidade está obrigada a prestar contas de sua utilização, não só ao ente repassador, como ao Tribunal de Contas;
- f) [...];
- g) [...].

À luz desta vertente, modernamente a prática administrativa tem solidificado o conceito de convênio como um instrumento de parceria e distinto, portanto, do contrato, estando assim definido pelo Decreto Federal nº 6170/2007:

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I – convênio – acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.(BRASIL, 2007)

Idêntica leitura pode ser realizada na Portaria Interministerial nº 127/2008, norma que regula as transferências voluntárias no âmbito da Administração Pública Federal, entre elas o convênio:

§ 1º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:

[...]

VI – convênio – acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado,

órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.(MPOG/MF/CGU, 2008)

Estes dois dispositivos legais são imprescindíveis para a compreensão de todo o processo dos convênios, trazendo recomendações claras acerca das ações a serem executadas em de todo seu ciclo de vida. Para o controle das ações relacionadas ao ciclo de vida dos convênios surge o SICONV, sistema de informação do Governo Federal.

2.2. FUNÇÃO DE ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS E GESTÃO DE PROCESSOS

Para Cury (2000, p. 122) organização e métodos é:

[...] uma das funções especializadas de administração e uma das principais responsáveis pela modelagem da empresa, envolvendo, primariamente, a institucionalização de uma infra-estrutura compatível com os propósitos do empreendimento (=O) e, complementarmente, a definição e/ou redefinição dos processos e métodos de trabalho, mecanizados ou não, indispensáveis à efetividade organizacional (=M).

Por conseguinte, temos que a aplicação das técnicas de O&M na organização promove mudanças que levam a um processo de renovação e adaptação da empresa na busca de uma maior efetividade.

Para Araújo (2007) a gestão de processos se torna uma tecnologia de gestão organizacional no século XXI. O que antes era uma área de competência do profissional de O&M passou a ser de uso de todos os gestores da organização em maior ou menor grau, segundo as atividades desempenhadas. Todavia, antes de referirmos qual seria o conceito de “gestão de processos”, seria interessante abordarmos a conceituação da palavra que, em geral, suscita maior dúvida acerca de seu conceito: o processo.

2.2.1 Conceito de Processo

Para Cury (2000, p. 304) a definição de processo se encontra assim estabelecida: “Uma série de tarefas ou etapas que recebem insumos (materiais, informações, pessoas, máquinas, métodos) e geram produtos (produto físico, informação, serviço), com valor agregado, usados para fins específicos por seu receptor”. Num mesmo sentido, Harrington (1993, p. 10) entende processo como sendo “qualquer atividade que recebe uma entrada (*input*), agrega-lhe valor e gera uma saída (*output*) para um cliente interno ou externo”.

Cruz (2009) ressalta em seu conceito a necessidade de que este processamento se dê através de procedimentos, normas e regras. Assim, segundo Cruz (2009, p. 63) processo é “a introdução de insumos (entradas) num ambiente, formado por procedimentos, normas e regras que, ao processarem os insumos, transformam-nos em resultados que serão enviados (saídas) aos clientes do processo”

De todas as definições se percebe que o processo está composto por três fases definidas: entrada(s) ou insumos, processamento(s) e saída(s).

Em outra abordagem, Almeida, (*apud* Araújo 2007, p. 27)¹¹ lembra que há uma grande amplitude e complexidade nos processos, nos quais estes podem, também, ser vistos como um ‘conjunto de recursos – humanos e materiais dedicados às atividades necessárias à produção de um resultado final específico, independentemente de um relacionamento hierárquico’. Esta visão evidencia a necessidade de cooperação entre diferentes departamentos ou divisões, uma vez que não está presente o componente hierárquico, criando-se assim o caminho para a existência e o entendimento da “gestão de processos”.

2.2.2 A Gestão de Processos

Para Araujo (2007, p. 27) a gestão de processos consiste “numa gestão onde os processos, ou atividades sequenciais, conforme apresentado, são priorizados”. A abordagem, ainda segundo, o autor é inovadora, pois considera “uma visão horizontal dos processos gerenciais em detrimento da visão vertical tradicional”. O reflexo desta maneira de enxergar a organização e, por conseqüência a gestão, remete a uma intenção de se descobrir o que de fato é feito pela organização, de modo a desenvolver formas de otimização do trabalho que venham a melhorar seu desempenho.

Num mesmo sentido, e resumindo o que foi dito, poderíamos dizer que gestão de processos é a priorização dos processos em detrimento da forma em que a empresa está estruturada. Para se alcançar a melhor forma de execução. Para se chegar à melhor condição na execução dos processos é necessário estabelecer métodos de análise administrativa que permitam seu constante aperfeiçoamento.

2.3. ANÁLISE ADMINISTRATIVA

Na visão de Cury (2000, p. 273),

¹¹ ALMEIDA, Léo G. *Gestão de Processos e a Gestão Estratégica*. RJ: Qualitymark, 2002.

A análise administrativa é um processo de trabalho, dinâmico e permanente, que tem como objetivo efetuar diagnósticos situacionais das causas e estudar soluções integradas para os problemas administrativos, envolvendo, portanto, a responsabilidade básica de planejar as mudanças, aperfeiçoando o clima e a estrutura organizacionais, assim como os processos e métodos de trabalho. (CURY, 2000)

Ainda segundo Cury (2000, p. 273) a análise administrativa passa necessariamente por três fases distintas. Na primeira, realiza-se um diagnóstico situacional das causas, cujo objetivo é trazer à tona elementos como clima organizacional, sua estrutura, métodos e processos de trabalho. A segunda fase é o momento em que ocorre o planejamento das soluções pretendidas. Na terceira fase, ocorre a implementação e controle dos resultados alcançados.

Ainda segundo o autor, torna-se necessário que tanto a fase de diagnóstico, quanto a fase de estudo e escolha das soluções para os problemas encontrados passem por um processo de crítica. Trata-se de um momento em que as pessoas envolvidas deverão se certificar da correção das soluções propostas na busca de possíveis erros ou distorções que tenham escapado em um primeiro momento.

Para Cury (2000, p. 291) a fase de implementação é a mais complexa, em função dos inconvenientes que podem trazer ao dia-a-dia da organização. O autor ainda destaca problemas que podem vir a ocorrer nesta fase,

[...] a saber:

- aumento da carga de trabalho dos órgãos sob intervenção, pela inevitável convivência de práticas antigas com as novas, acarretando prejuízos;
- a superposição dos sistemas remanescente e novo que, evidentemente pode criar confusões, dificuldades etc.;
- como consequência, esse período pode gerar certo grau de tensão e o risco de conflitos.

Esses problemas devem tentar ser minimizados ao máximo, através do envolvimento da equipe na fase de implementação. Deve-se avaliar se é ou não adequada à capacidade da força de trabalho para a realização das novas funções; se a implementação está se dando de forma gradual e menos traumática, de maneira que venha a favorecer a aceitação e assimilação dos novos métodos, inclusive, fazendo-se uso de simulações ao longo da implementação, permitindo aferir o grau de internalização da mudança por parte dos envolvidos.

Numa outra ponta é preciso referir que a análise administrativa, como preconiza Cury (2000) se dá em três diferentes cenários de atuação na organização, quais sejam: o institucional, onde são tomadas as decisões políticas e estratégicas; o de processos

organizacionais, onde se concentram as relações gerenciais e o de processos e métodos de trabalho, focados mais diretamente na análise e racionalização do trabalho. Observa-se assim que os cenários aludidos pelo autor guardam estrita relação com os níveis organizacionais (estratégico, tático e operacional), sendo ainda, segundo ele, necessário o apoio em todos os níveis.

2.3.1 **Análise de Rotinas e Fluxogramas**

A análise de rotinas tem por finalidade avaliar se, de fato, os processos alcançam os destinos pretendidos da maneira mais coerente, sem que se tenha retrabalho ou ações inócuas, ou seja, que não venham a agregar valor ao processo. De modo geral, podemos afirmar que através dessa análise, podemos identificar pontos críticos no desempenho dos processos, apontando para necessidade de adequação ou mesmo eliminação de determinadas operações. Segundo Araújo (2007) a mais tradicional ferramenta para análise de processos é o fluxograma, cuja função, de um modo geral, é registrar passo a passo, graficamente, as ocorrências de um determinado processamento.

Oliveira (2007, p. 260) entende que fluxograma é “a representação gráfica que apresenta a seqüência de um trabalho de forma analítica, caracterizando as operações, os responsáveis e/ou unidades organizacionais envolvidos no processo”.

Araújo (2007, p. 42) afirma que os fluxogramas são ferramentas utilizadas há mais de cinco décadas para análise processos. Sua utilização pode se dar de diferentes maneiras, levando à construção de diferentes modelos.

Os objetivos de se realizar o fluxograma são, entre outros, segundo Oliveira (2007):

- padronizar a representação dos métodos e procedimentos administrativos;
- facilitar a leitura e o entendimento;
- facilitar a localização e a identificação dos aspectos mais importantes;
- melhorar o grau de análise;
- permitir a visualização integrada de um método administrativo.

De imediato, ao se realizar a análise do fluxograma certamente alguns dados extraídos da fase de coleta de dados ficarão evidentes, devendo ser observadas, tais como: o que é feito, como é feito, por que é feito, onde é feito e por quem é feito (ou por quem deveria ser feito).

Obviamente nem todos os modelos respondem a todas estas questões. A escolha do modelo adequado passa necessariamente por uma análise acurada das informações.

Segundo Oliveira (2007) há três principais tipos de fluxogramas. O fluxograma vertical, também conhecido como diagrama de processo; o fluxograma parcial ou descritivo e o fluxograma global ou de coluna.

O fluxograma vertical aduz (2007) apresenta grandes vantagens uma vez que pode ser impresso como formulário padronizado, ou seja:

- permite que se utilize a técnica de preencher manualmente, se for o caso;
- é de rápido preenchimento e grande clareza, além de dispensar o conhecimento prévio da simbologia adotada, uma vez que os símbolos são seguidos de legendas, como vemos na figura 5:

Fluxograma Vertical									
Símbolos		Análise ou Operação	Totais	3	Rotina	Atual	X	De recepção de material	
		Execução ou Inspeção		2		Proposta			
		Demora ou Atraso		∅	Unidade organizacional: Suprimentos				
		Arquivo Provisório		2	Estudado por:				
		Arquivo Definitivo		3	Em de de 20				
		Transporte		9	Assinatura				
Ordem	Símbolos					Unidades Organizacionais	Descrição dos Passos		
1						Recepção	Recebe do fornecedor Nota Fiscal (N.F) e Material		
2							Emite Aviso de Recebimento (A.R.) em quatro vias		
3							Arquiva 4ª via do A.R. em ordem numérica crescente		
4							Remete N.F e 1ª via do A.R. para o Setor de Contas a Pagar		
5							Remete 2ª via do A.R. para o Setor de Compras		
6							Remete 3ª via do A.R. e material para o Almoxarifado		
7						Contas a Pagar	Recebe N.F e 1ª via do A.R.		
8							Confere N.F com A.R.		
9							Arquiva 1ª via do A.R. por ordem numérica crescente, aguardando pagamento		
10							Arquiva N.F em ordem alfabética de fornecedor, aguardando fatura		
11						Compras	Recebe 2ª via do A.R.		
12							Registra entrega de material pela 2ª via do A.R.		
13							Remete 3ª via do A.R. para o Setor de Contabilidade - Controle de Estoques		
14						Controle de Estoque	Recebe 2ª via do A.R.		
15							Registra entrada de material na ficha de estoque correspondente		
16							Arquiva 2ª via do A.R. em ordem cronológica - data de lançamento		
17						Almoxarifado	Recebe 3ª via do A.R. e material		
18							Verifica exatidão do A.R. pelo material recebido		
19							Arquiva 3ª via do A.R. em ordem cronológica		

Figura 5 – Fluxograma Vertical
Fonte: OLIVEIRA (2007, p. 268)

Oliveira (2007) ainda propõe que o fluxograma vertical tenha sua análise realizada através de um formulário específico, não abordado neste trabalho.

Outro modelo de fluxograma utilizado é o fluxograma parcial ou descritivo. A principal função da ferramenta é descrever o curso de ação de um processo ou documento. É de preenchimento um pouco mais difícil, mas é justamente o modelo mais utilizado quando se pretende obter um esboço do fluxo. Sua utilização é mais freqüente quando se procura descrever uma rotina em que há envolvimento de poucas unidades da organização, uma vez que nele não há informação direta da responsabilidade da ação.

Um exemplo do instrumento é proposto abaixo por Oliveira (2007, p. 272) na figura 6.

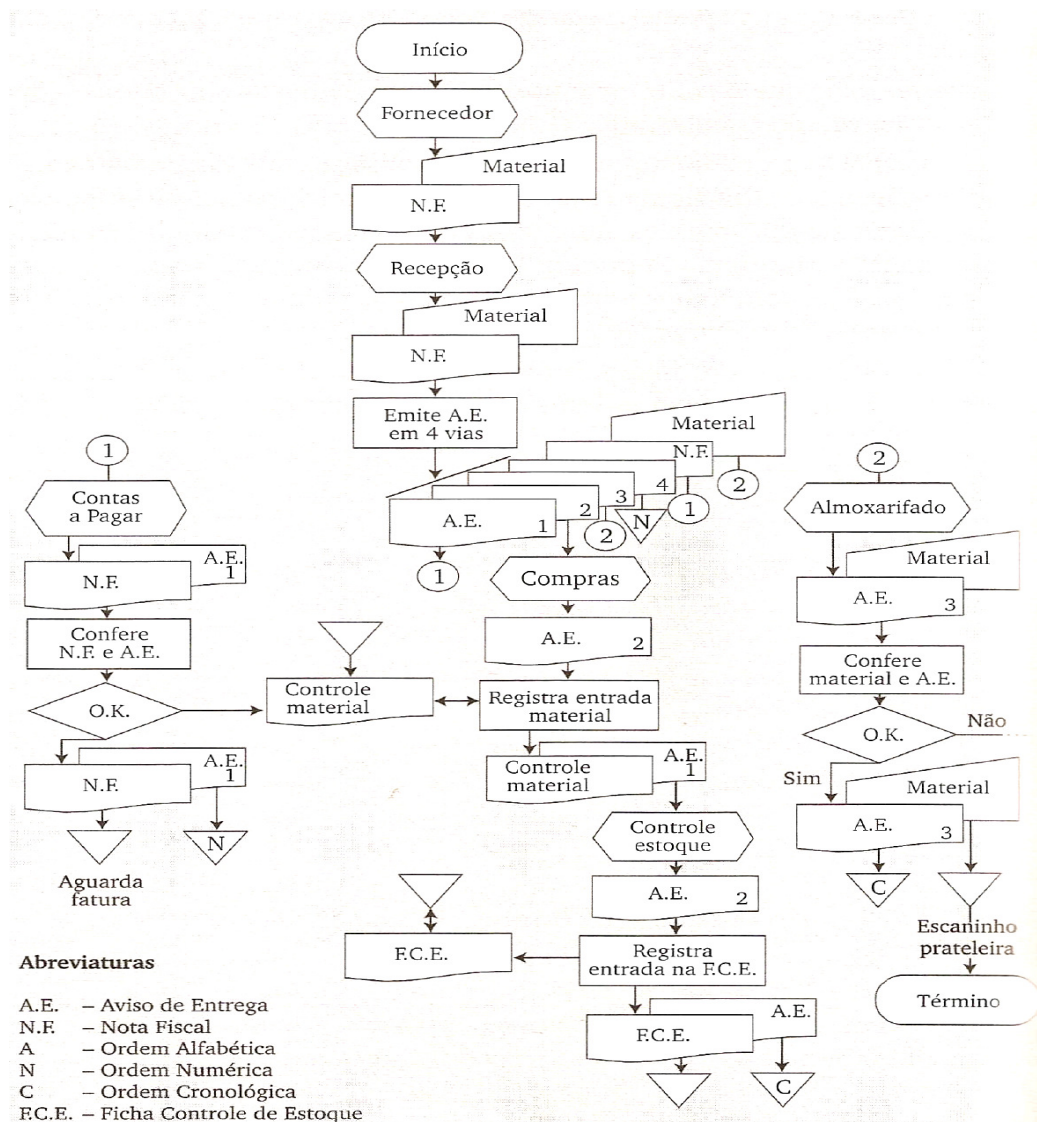


Figura 6 – Fluxograma Parcial ou Descritivo

Fonte: OLIVEIRA (2007, p. 272)

A simbologia utilizada para preenchimento do fluxograma parcial se encontra abaixo – figura 7 – e deve ser de conhecimento prévio pelo analista uma vez que não apresenta legenda no próprio documento:

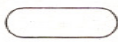


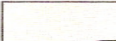








Símbolo	Significado	Símbolo	Significado
	Terminal		Operação
	Executante ou Responsável		Documento
	Arquivo		Decisão
	Conferência		Conector de Página
	Conector de Rotina	 	Sentido de Circulação Documentos Informações Orais
			Material

Figura 7 – Simbologia do fluxograma parcial ou descritivo
 Fonte: OLIVEIRA (2007, p. 270)

Por fim, ainda segundo Oliveira (2007), o modelo mais utilizado pelas organizações é o fluxograma global ou de coluna. Sua construção tanto é útil para fazer o levantamento das rotinas já executadas como para trazer o esboço de novos fluxos propostos. O instrumento apresenta algumas vantagens em relação ao fluxograma parcial uma vez que permite demonstrar o fluxo dentro e fora da unidade organizacional. Além disso, é bastante versátil uma vez que faz uso de uma maior quantidade de símbolos.

Por fim, em relação à forma de apresentação do fluxograma o autor é categórico em afirmar que “o tamanho do fluxograma depende da complexidade do sistema e do grau de detalhe que se deseja”. De fato, modernas copiadoras conseguem trazer grande nitidez mesmo com a utilização de pequenas fontes. Porém, sabe-se que graficamente há um limite para isso. Por essa razão Oliveira (2007) ainda propõe algumas soluções para melhorar a apresentação dos fluxos. Uma delas é descrevê-lo em mais de uma folha e juntar as partes formando um grande documento de tamanho maior. Outra medida possível e bastante interessante para demonstrar os passos com maior detalhamento é estabelecer rotinas e sub-rotinas em fluxogramas separados.

As técnicas podem ser utilizadas em todos os fluxogramas, inclusive no fluxograma global (figura 8), extraído de Oliveira (2007, p. 294):

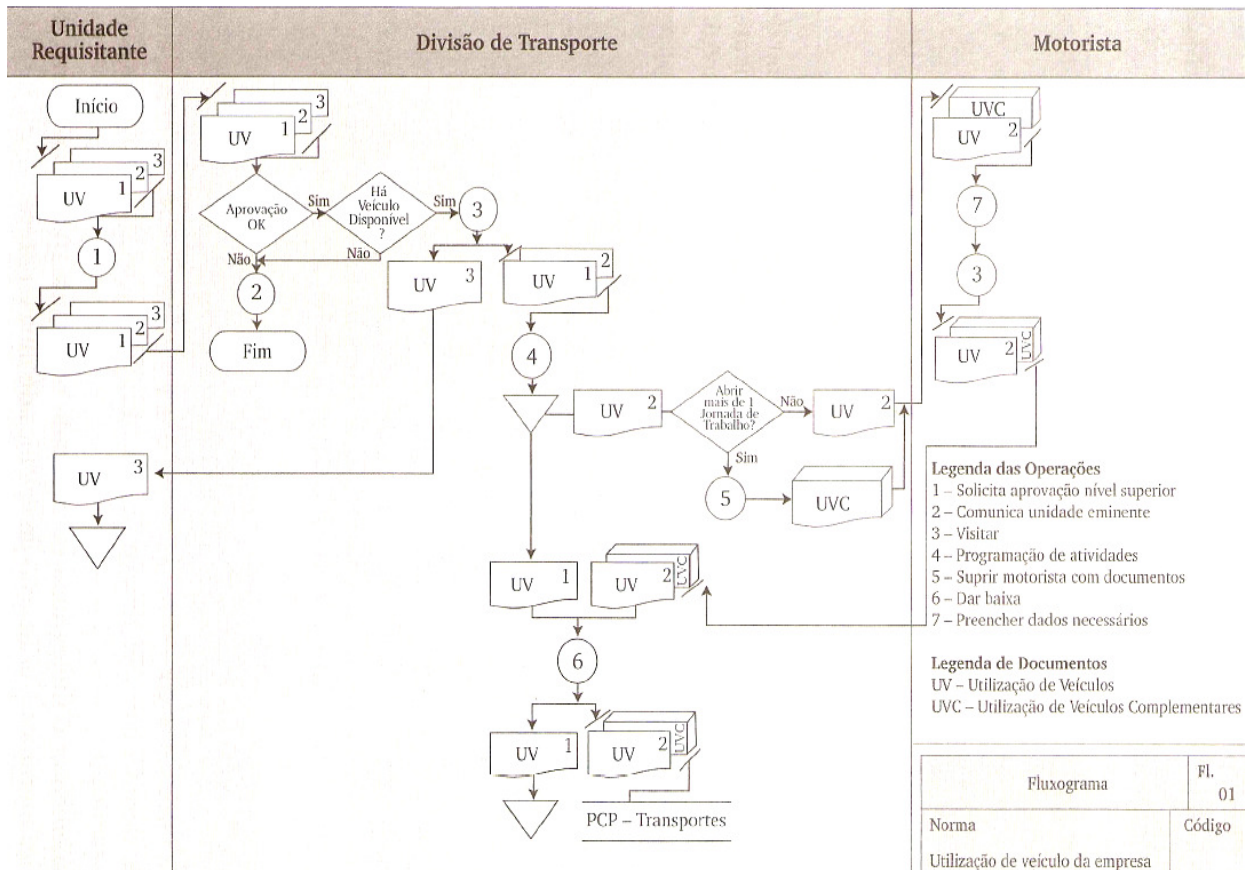


Figura 8 – Fluxograma global ou de colunas
 Fonte: OLIVEIRA (2007, p. 294)

A utilização do modelo acompanha a simbologia descrita na figura 9:

Símbolo	Significado	Símbolo	Significado
	Terminal		Documento
	Conector		Informação Oral
	Arquivo		Conector de Rotina
	Decisão		Conferência
	Inutilização ou Destruição do Documento		Sentido de Circulação Documentos Informações Oraís
	Demora ou Atraso		Material

Figura 9 – Simbologia do fluxograma global ou de colunas
 Fonte: OLIVEIRA (2007, p. 273)

Em resumo, o fluxograma deve ser considerado uma ferramenta de construção prática, de grande apelo visual e que permite ao analista identificar e compreender os fluxos de trabalho e informação na seqüência em que eles ocorrem. Desse modo torna-

se ferramenta de grande importância para a correta apreensão do processo, permitindo, através da análise, a identificação da necessidade de melhorias.

Cabe ainda ressaltarmos que a simbologia dos fluxogramas guarda certa equivalência havendo pequenas diferenças de um modelo para outro em função das necessidades de utilização a que se destinam. Diversos estudiosos, entre eles, Cury (2000) e Oliveira (2007) ressaltam que estamos na direção de uma padronização. Porém, ambos deixam claro que as empresas tem liberdade para padronizar seus símbolos. Igualmente, entendem os estudiosos que se deve manter um padrão, mas, desde que devidamente justificado, poderão ser inseridos símbolos específicos para explicitar uma situação especial.

Ao encontro desta padronização estão as tecnologias da informação. Segundo Chianelato (2004) a meta de alcançar os objetivos das atividades de O & M com padrões de terminologia técnica e economicidade enseja a necessidade de recursos informáticos compatíveis. Os recursos de informática tem agilizado e simplificado os trabalhos mais rotineiros e já chegam aos lares das famílias. O mesmo ocorre com os governos, que tem investido amplamente nas últimas décadas.

2.4. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

Para Cruz (2009, p. 33) toda empresa “é composta de três elementos: o elemento Pessoas, o elemento Processos e o elemento Tecnologia da Informação”. Cada um destes elementos apresenta ciclo próprio de vida, sendo necessária a integração entre eles para o sucesso das atividades nas empresas. Ele nos explica que ao ingressar na empresa ou em uma nova função, o funcionário (pessoa) precisa dominar os processos que passará a executar, iniciando-se o ciclo de interação pessoa-processo. Terá ele que dominar as ferramentas de TI sendo necessária, também, a interação pessoa-TI para passar a usá-la corretamente. Estes três elementos, em algum momento, e devido a múltiplos fatores, podem entrar em declínio. O elemento pessoas pode entrar em declínio, por exemplo, pela desmotivação de estar muito tempo na execução de uma mesma função. O elemento processos pode sofrer declínio por fatores relacionados à desorganização ou falta de manutenção dos processos executados. O elemento T.I. entra em declínio quando se verifica sua inadequação ao processo, ou quando as pessoas deixam de usá-lo por constatarem sua obsolescência. Segundo o autor, o declínio de um dos três elementos pode levar ao colapso de todo do sistema.

Oliveira (2007, p. 06) entende que um sistema é “um conjunto de partes integrantes e interdependentes que, conjuntamente, formam um todo unitário com determinado objetivo e efetuam função específica”. Sabe-se que a palavra “sistema” guarda estreita relação com as novas tecnologias de informação.

Segundo Araújo (2007) no Brasil, o termo passou efetivamente a ser usado com maior difusão na década de 60, momento em que os computadores davam seus primeiros passos. Adentrando mais especificamente, Oliveira (2007) entende que sistema de informações é aquele em que dados são processados e transformados em informação. Quando o sistema permite que estas informações sejam utilizadas no processo decisório diz-se então que este é um sistema de informações gerenciais – SIG. Os referidos sistemas surgiram inicialmente como apoio às áreas financeiras e contabilidade e foram paulatinamente assistindo outras áreas das organizações, tais como compras, patrimônio, estoque e almoxarifado.

Os impactos da implementação de um SIG nas organizações refere Oliveira (2007), são bastante variados, considerando-se aspectos relacionados ao *software* utilizado em termos de construção (arquitetura), estabilidade, confiabilidade e facilidade de utilização, bem como aspectos relacionados às características das empresas em que esta ocorre.

Oliveira (2007p. 29) destaca alguns aspectos que podem vir a fortalecer o sistema de informação das empresas. Entre eles enfatizamos:

- o apoio à utilização do sistema através de um envolvimento adequado da alta e da média administração;
- a participação efetiva dos profissionais da empresa envolvidos no desenho do processo de desenvolvimento e implementação do SIG, bem como sua habilidade em identificar as informações que serão necessárias que ele venha a dispor;
- o apoio organizacional no sentido de prover uma estrutura adequada além de normas e procedimentos na utilização e alimentação do sistema;
- a adequada relação entre custos *versus* benefícios;
- a competência dos profissionais que irão operar o sistema.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

De acordo com Gil (2007, p. 26) método é o caminho para se alcançar determinado fim, podendo ser considerado método científico aquele que encerra um “conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento”. Numa relação direta se abstrai que o produto principal de uma pesquisa elaborada em base científica é o conhecimento científico, cujas conclusões são as mais seguras.

Nesse sentido, buscou-se determinar os procedimentos a serem utilizados com o propósito de atingir os objetivos pretendidos, ou seja, delinear os fluxos relacionados à operacionalização dos convênios celebrados pela Superintendência do Incra do Rio Grande do Sul. O método científico mais adequado a este propósito parece ser o estudo de caso.

De acordo com Yin (2010) o estudo de caso é o mais indicado quando se pretende descrever em profundidade um fenômeno contemporâneo da vida real, devidamente contextualizado, e cujos eventos do referido fenômeno não possam ser controlados pelo investigador. A execução de convênios celebrados a partir da publicação da Portaria Interministerial nº 127/2008 expressa precisamente estes elementos. Igualmente se recomenda a utilização do estudo de caso como método científico quando se tem por objetivo indagar “como” ocorrem determinados fenômenos ou “por que” estes assim ocorrem. Com efeito, as proposições de alterações nos fluxos de convênio serão precedidas de um processo de mapeamento da atual condição destes processos da forma “como” eles vem sendo executados. Igualmente serão investigadas as razões para sua execução na forma encontrada, pois será justamente por meio delas que procuraremos buscar alternativas mais favoráveis.

Outro fator relevante na escolha do estudo de caso está no fato de a metodologia permitir a aceitação de diversas fontes de evidências (documentos, registros em arquivo, entrevistas abertas ou estruturadas e a observação do pesquisador) as quais poderão nortear apropriadamente o pesquisador a medida que estas convergirem para uma conclusão confiável. Como bem ressalta Yin (2010), nesses casos, é comum a existência de um grande número de variáveis de interesse e um número reduzido de dados confiáveis a serem confrontados. Justamente estas serão as fontes de informações para mapearmos os processos.

Complementarmente, afirmam Tachizawa e Mendes (2006) que os estudos de caso comumente tem como propósito retratarem uma dada situação encontrada em uma

organização, para a qual, em função do contexto e das análises realizadas, são propostas mudanças que levariam a possíveis soluções. Com efeito, este parece ser o caso em questão, tendo este trabalho por objetivo geral propor o mapeamento dos processos visando alterações.

Inicialmente foram pesquisadas analisadas as normativas legais de regulamentação dos convênios. O objetivo desta análise foi o de estabelecer os elementos obrigatórios prescritos pela norma e que deveriam ser observados na execução dos processos em suas diferentes fases. A principal norma regulatória encontrada e que embasou a maior parte das nossas conclusões foi a Portaria Interministerial nº 127/2008 de 29 de maio de 2008. Nos casos em que a Portaria demonstrou-se omissa, foram trazidas outras normas que se aplicam acessoriamente aos convênios, como a lei 8666/93 (lei de licitações).

Paralelamente, realizou-se um levantamento dos processos utilizados na execução dos convênios e suas possíveis inter-relações. Para realizar tal levantamento, este acadêmico coletou dados e informações por meio de **a)** pesquisa documental (análise física dos processos de convênio e análise dos manuais do SICONV); **b)** pesquisa em meio eletrônico (acesso aos registros de convênios do Incra no SICONV); **c)** observação direta dos fenômenos (execução das tarefas no SICONV e fora dele) e **d)** entrevista com servidores de diferentes perfis no SICONV (cadastrador de proponente, analista técnico (assegurador), operacional do concedente, analista financeiro e analista de PC).

Na análise física dos processos foram verificados os documentos aportados. A relação de documentos, disposta em ordem cronológica permitiu avaliar os atores da execução dos processos de convênio e os produtos produzidos (ou aportados) por cada um deles. Nos manuais do SICONV foram verificados os passos exemplificativos¹² de execução de algumas rotinas realizadas no sistema. Esta foi uma das fontes para entender a execução do processo quando este se por meio do SICONV (nos microcomputadores da Superintendência Regional do Incra).

A observação direta dos fenômenos permitiu identificar as atividades realizadas por cada um dos atores, bem como a sequência de trabalho executada. As observações da execução desses processos em meio físico ou nas telas do SICONV foi realizado sempre que possível, a considerar a proximidade deste observador em relação aos fenômenos citados.

¹² Os manuais abordam e demonstram a execução de uma entre as diversas opções a serem seguidas pelo usuário do sistema, que deverá conhecer o processo e as prerrogativas legais para sua correta execução.

As entrevistas realizadas foram parcialmente estruturadas, ou seja, além das questões presentes no questionário (Anexo I), deu-se atenção e registro às manifestações extras trazidas pelos entrevistados. O objetivo, nesse sentido, foi procurar entender as dificuldades operacionais, de fluxo ou outros entraves que pudessem estar interferindo no processo ainda que não fosse objeto de pergunta inicial, ou mesmo que não fizessem parte do objeto do trabalho. Foram sujeitos destas entrevistas:

- Agente de Unidade Cadastradora (UC), lotado na Divisão de Administração. Atua na área de administração e serviços gerais e é responsável pela verificação e aceitação da documentação enviada pelas convenentes no processo de credenciamento e cadastramento;
- Analista Técnico I, lotado na Divisão de Desenvolvimento. É assegurado de convênios da área de infraestrutura de assentamentos e responsável pela emissão de pareceres nos convênios de sua competência entre outras atividades evidenciadas nos fluxos;
- Analista Técnico II, lotado na Divisão de Desenvolvimento. É assegurado de convênios relacionados à área de desenvolvimento de projetos de assentamento e responsável pela emissão de pareceres nos convênios de sua competência entre outras atividades evidenciadas nos fluxos;
- Analista Financeiro I, lotado na Divisão de Administração. Atua na área de Orçamento e Finanças e é responsável pelas ações de registro e execução das ações financeiras e orçamentárias da concedente nos sistemas SICONV e SIAFI;
- Analista Jurídico I, lotado na Procuradoria Federal Especializada. Atua na área da jurídica da Superintendência Regional do Incra e é responsável pela emissão de pareceres jurídicos consultivos nos convênios.
- Analista de Prestação de Contas (PC) I, lotado na Divisão de Administração. Executa tarefas e atividades na área de Contabilidade, sendo responsável pela emissão de pareceres da área contábil acerca das prestações de contas enviadas pelas convenentes;

Por meio das informações extraídas da pesquisa documental, da pesquisa em meio eletrônico, da observação e das entrevistas foi possível, na maioria dos casos, estabelecer um padrão de execução que possibilitou o mapeamento dos processos na forma como vinham sendo executados. A fase de análise considerou além das referidas fontes, as normas de regulamentação dos convênios, no sentido de verificar seu atendimento na execução.

O fluxo, conforme descrito acima, se encontra ilustrado na figura 10:

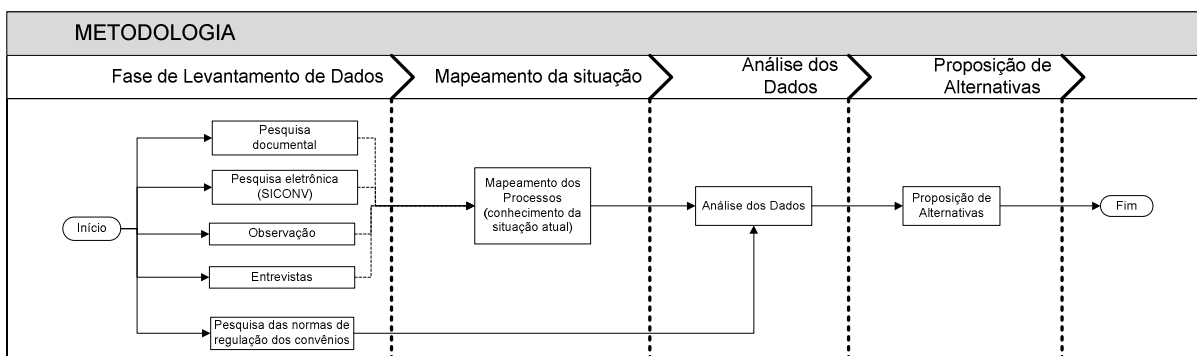


Figura 10 – Fluxograma de Metodologia

Fonte: Elaborado pelo autor

A análise será apresentada nos dois capítulos seguintes. No capítulo 4 serão extraídos elementos da norma que guardam relação com as ações nos convênios. Tais elementos são importantes, principalmente, para definirmos as alternativas previstas pela norma e os produtos gerados e atividades obrigatórias a serem executadas nos processos. No capítulo 5 será realizada a análise e descrição dos fluxos atualmente realizados na Superintendência e os fluxos contendo as alterações propostas com base nos problemas identificados na execução.

Em relação aos fluxogramas, foram utilizados dois procedimentos visando facilitar o entendimento do leitor.

I – Critério de cores para diferenciação, a saber:

- a) utilização no título da pigmentação “cinza claro” (sombreamento a 15%) para mapeamento dos processos relacionados a mais de uma fase;
- b) utilização no título da pigmentação “azul claro” (celeste) para mapeamento dos processos relacionados à fase de celebração;
- c) utilização no título da pigmentação “verde claro” para mapeamento dos processos relacionados à fase de execução e
- d) utilização no título da pigmentação “laranja claro” para mapeamento do processo de da fase de prestação de contas;

Nos casos em que o fluxo perpassou duas fases, foram utilizadas mais de uma cor nos símbolos das atividades e cabeçalho cinza claro (sombreamento a 15%).

II – Critério de nomenclatura para diferenciação:

Os títulos dos fluxogramas responsáveis pelo mapeamento das atividades na forma “como elas são realizadas” serão iniciados pela palavra “FLUXOGRAMA”. De modo diverso, os títulos dos fluxogramas responsáveis pelo mapeamento das atividades na forma “como elas foram propostas” estão iniciados pela expressão “PROPOSTA DE”.

Certos fluxogramas de situação atual não foram construídos, pois não havia parâmetros para esta construção, a considerar que nunca foram executados pela Superintendência Regional do Incra do Rio Grande do Sul. Nesses casos foram produzidos proposições de fluxo a ser executado, mas não houve análise crítica ou sugestões de mudanças. É o caso dos processos de “Chamamento Público” e “Análise e Aprovação de PC’s”.

Em um único caso identificou-se a existência de fluxogramas prévios à celebração, mas foi constatado que a Superintendência Regional do Incra não tem qualquer gerência sobre a atividade desenvolvida por ser esta, até o presente momento, de competência exclusiva do Incra Nacional. É o caso do “Fluxograma de Cadastramento de Programas no SICONV”, cujo operador não está lotado na regional.

Na figura 11, encontram-se dispostos os processos analisados nas diferentes fases de execução dos convênios e os fluxogramas produzidos em cada fase ou processo:

PROCESSOS ANALISADOS	FLUXOGRAMAS PRODUZIDOS
MACROPROCESSO DE CONVÊNIO	Fluxograma Geral de Convênio
PROCESSOS DA FASE DE CELEBRAÇÃO	Fluxograma Geral de Convênio (foco em celebração); Proposta de Fluxograma Geral de Convênio (foco em celebração)
Credenciamento e Cadastramento (CC)	Fluxograma de Credenciamento e Cadastramento
Chamamento Público (CP)	Proposta de Fluxograma de Chamamento Público
Análise e Aprovação de Proposta e PT	Fluxograma Simplificado de Análise e Aprovação de Proposta e PT Fluxograma de Análise e Aprovação de Proposta e PT
Registro e Formalização de Convênio	Fluxograma de Registro e Formalização de Convênio Proposta de Fluxograma de Registro e Formalização de Convênio
Apresentação do PB ou TR*	Fluxograma de Apresentação do PB ou TR*
PROCESSOS DA FASE DE EXECUÇÃO	Proposta de Fluxograma Geral de Convênio (foco em execução)
Execução (FGE)	Fluxograma Geral de Execução (FGE)
Prorrogação de Ofício (PO)	Fluxograma de Prorrogação de Ofício (PO)
Ajuste (FGA)	Fluxograma Geral de Ajuste (FGA)
Ajuste por TA (Movido pela Convenente)	Fluxograma de Ajuste por TA (Movido pela Convenente)
Ajuste por TA (Movido pela Concedente)	Fluxograma de Ajuste por TA (Movido pela Concedente)
Ajuste do Plano de Trabalho (PT)	Fluxograma de Ajuste do PT Fluxograma Simplificado de Ajuste do PT Proposta de Fluxograma de Ajuste do PT
PROCESSO DA FASE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	-
Prestação de Contas	Fluxograma de Prestação de Contas

* o processo pode adentrar na fase de execução.

Figura 11 – Processos analisados e fluxogramas produzidos

Fonte: Elaborado pelo autor

Outro aspecto relacionado à metodologia utilizada no mapeamento, diz respeito à simbologia utilizada nos fluxogramas.

O mapeamento dos fluxos foi descrito utilizando as convenções ilustradas na figura 12, elaborada a partir a partir da simbologia trazida por Oliveira (2007, p. 270):






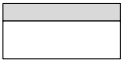





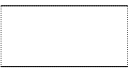
SÍMBOLO	NOME	SIGNIFICADO/ UTILIZAÇÃO
	Terminal	Ponto de início ou fim da rotina/ processo representado.
	Direção do Fluxo da Rotina	Usado para identificar a sequência das operações
	Operação	Utilizado para identificar uma ação na rotina
	Documento	Representa um documento elaborado na operação (email, publicação, relatório, parecer etc)
	Decisão	Usado para representar um momento em que duas ou mais alternativas podem ser seguidas
	Operação com responsável	Utilizado para identificar uma operação realizada por um agente ou setor dentro de uma mesma faixa funcional
	Conector de Página	Utilizado para desviar o processo para outra página de fluxograma
	Conector de Processo	Utilizado para desviar o processo para outro ponto do fluxograma
	Direção do Fluxo de Informações	Usado para identificar a sequência do fluxo de informação.
	Documentos	Utilizado para representar vários documentos diferentes gerados em uma mesma operação
	Atraso ou Espera	Indica atraso ou espera de procedimento de agente externo para continuidade do processo
	Retângulo Aberto	Utilizado para prestar uma informação relevante ao usuário que interpreta o fluxograma

Figura 12 – Simbologia Utilizada nos Fluxogramas
 Fonte: Elaborado a partir de Oliveira (2007, p. 270)

4. ANÁLISE DOS ASPECTOS NORMATIVOS DOS CONVÊNIOS

O presente capítulo tratará de descrever e analisar os trazidos elementos da norma regulatória, onde serão pinçados os artigos que guardam relação com as atividades desenvolvidas nos processos de convênio. Em muitos casos a legislação mostrou-se bastante árida e complexa, sendo necessário refletir e sintetizar as diretrizes por meios de quadros explicativos ou resumos construídos para facilitar o entendimento

Há um grande número de normativas que regulam os convênios em âmbito federal. Muitas delas são de utilização acessória, ou seja, são aplicáveis tão somente quando não há normativa específica para o tema. Em nosso caso, há duas normativas que se apresentam de forma específica para regulamentar as transferências voluntárias, e, entre elas, os convênios. São elas: o Decreto Federal nº 6170 de 25 de julho de 2007 e Portaria Interministerial nº 127/2008 de 29 de maio de 2008, bem como as atualizações ocorridas nas duas normativas.

A Portaria, conforme se extrai do caput da normativa, “estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências”. A Portaria Interministerial nº 127/2008 trouxe maior detalhamento às prescrições contidas no Decreto, dispondo, entre outros temas sobre: o chamamento público (processo de escolha do conveniente); as vedações à celebração de convênios; os procedimentos para o credenciamento, a elaboração da proposta e do plano de trabalho (PT); demais formalidades para celebração; a execução; a alteração e a liberação dos recursos; o pagamento; a fiscalização; a prestação de contas e a tomada de contas especial (TCE). A considerar que os mesmos dispositivos contidos no referido decreto são relacionados também pela Portaria, indo esta, em quase a totalidade dos casos além do decreto optou-se por fazer uma análise sobre a Portaria, buscando o decreto ou outras legislações acessórias apenas para os casos em que as duas normativas tiverem redação diferente ou divergente acerca de determinado tema.

4.1. DEFINIÇÕES IMPORTANTES EM CONVÊNIOS

Além da definição de convênio, já referida anteriormente, outras importantes definições para compreensão da dinâmica dos convênios são trazidas pela Portaria Interministerial 127/2008, a saber:

Art. 1º[...]

§ 1º Para efeitos desta Portaria, considera-se:

I - 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;

[...]

V - conveniente - órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio;

[...]

X - etapa ou fase - divisão existente na execução de uma meta;

XI - interveniente - órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta de qualquer esfera de governo, ou entidade privada que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio;

XII - meta - parcela quantificável do objeto descrita no plano de trabalho;

XIII - objeto - o produto do convênio ou contrato de repasse ou termo de cooperação, observados o programa de trabalho e as suas finalidades;

XIV - padronização - estabelecimento de critérios a serem seguidos nos convênios ou contratos de repasse com o mesmo objeto, definidos pelo concedente ou contratante, especialmente quanto às características do objeto e ao seu custo;

XV - projeto básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra ou serviço de engenharia e a definição dos métodos e do prazo de execução;

XVI - proponente - órgão ou entidade pública ou privada sem fins lucrativos credenciada que manifeste, por meio de proposta de trabalho, interesse em firmar instrumento regulado por esta Portaria;

XVII - termo aditivo - instrumento que tenha por objetivo a modificação do convênio já celebrado, vedada a alteração do objeto aprovado;

[...]

XX - termo de referência - documento apresentado quando o objeto do convênio contrato de repasse ou termo de cooperação envolver aquisição de bens ou prestação de serviços, que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos e o prazo de execução do objeto.
(MPOG/MF/CGU, 2008)

Os incisos I, V e XI definem os partícipes possíveis. Em primeiro, o órgão federal repassador, em segundo, aquele que formaliza convênio com o órgão federal e, por fim, uma terceira entidade (pública ou privada) cuja participação seja necessária para autorizar a realização do convênio ou assumir obrigações (cedência de espaço físico, bens materiais ou recursos humanos, entre outras que possam ser acordadas para concretização dos objetivos do convênio). Já o proponente, descrito no inciso XVI é um potencial conveniente, uma vez que se credencia para apresentar propostas que poderão ser ou não aceitas pela entidade federal. Os incisos XIII e XIV dizem respeito ao objeto

– sua definição – e a possibilidade de sua padronização. A padronização é algo atribuível a certos objetos, para os quais já exista uma mensuração de custos e ações previamente definidas. Objetos padronizados permitem ao concedente, a seu critério, dispensar, a conveniente da apresentação de um “termo de referência” (utilizado para a execução de serviços) ou de um “projeto básico” (presente, principalmente, na execução de obras), incisos XX e XV, respectivamente.

4.2. LIMITES DE DURAÇÃO DE UM CONVÊNIO

É da essência dos instrumentos contratuais o estabelecimento de prazos de duração para o atingimento dos objetivos traçados. Fazendo aqui um parêntese, o § 3º do art. 57 da Lei 8666/93 estabelece que não devem ser admitidos contratos de duração ou prazo indeterminados. A chamada lei de licitações, segundo seu Art. 116 “pode ser aplicada, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração”. A mesma lei estabelece limites máximos para a execução dos contratos, senão vejamos:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a **sessenta meses**; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

§ 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998).
(BRASIL, 1993) [**grifo nosso**]

Assim, depreende-se que os contratos não deverão ultrapassar os sessenta meses (5 anos) chegando, excepcionalmente aos 72 meses (6 anos). Esclarecemos ainda que não se está aqui a falar de outras exceções trazidas pela lei, como, por exemplo, os contratos de concessão ou para execução de grandes obras em que os prazos são ainda mais dilatados. Via de regra, os mesmos prazos definidos para a duração máxima dos contratos valem também para os convênios, ou seja, cinco anos no máximo, excepcionalmente seis.

Todavia, há que se referir que o início do ciclo de vida dos convênios pode e deve ser considerando anterior ao início de vigência do convênio, haja vista as fases pré-celebratórias (credenciamento, cadastramento, chamamento público, análise e aprovação da proposta etc.). Igualmente não se finda o ciclo do convênio com o fim da vigência, ainda que se tenha o objeto concluído e aceito pelo órgão federal. Pois teríamos no mínimo a fase de prestação de contas e a necessidade de guarda documental por pelo menos dez anos após a aprovação do convênio pela entidade concedente.

4.3. DO CREDENCIAMENTO

O credenciamento é o ato pelo qual a entidade que deseja firmar convênios deverá passar. Consiste, basicamente, na inclusão de dados de identificação da futura proponente, devendo conter requisitos mínimos, conforme estabelecido abaixo pela Portaria Interministerial nº 127/2008:

Art. 14. O credenciamento será realizado diretamente no SICONV e conterá, no mínimo, as seguintes informações:

I - nome, endereço da sede, endereço eletrônico e número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ, bem como endereço residencial do responsável que assinará o instrumento, quando se tratar de instituições públicas; e

II - razão social, endereço, endereço eletrônico, número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - 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.

(MPOG/MF/CGU, 2008)

Verifica-se que a legislação estabelece critérios diferentes para o credenciamento de instituições públicas e privadas. A razão pode ser depreendida a partir do disposto no Art. 6º da referida portaria, no qual o legislador procurou se resguardar da possibilidade de fraudes envolvendo dirigentes de ONGs que pudessem vir a exercer algum tipo de influência, pressão ou controle sobre os órgãos concedentes. Senão vejamos o que nos informa o inciso segundo do referido artigo:

Art. 6º É vedada a celebração de convênios e contratos de repasse:

II - com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como dirigente agente político de Poder ou do Ministério Público, tanto quanto dirigente de órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau (alterado pela Port. nº 342, de 05/11/2008)

(MPOG/MF/CGU, 2008)

Importante frisar ainda, que na fase de cadastramento o(s) dirigente(s) deverão firmar declarações que contenham a informação de que não se enquadram nas vedações referidas no artigo.

4.4. DO CHAMAMENTO PÚBLICO (CP)

O chamamento público (CP) é o ato pelo qual a União escolhe a entidade com a qual deseja conveniar. Infelizmente, em certos casos tem-se constatado o mau uso do instrumento convênio para tentar legalizar o repasse de recursos a outras entidades sem a realização de qualquer processo seletivo. Não raros são os intentos de enquadrar como convênio ações cujos produtos notadamente exigiriam a celebração de contratos e, portanto, a realização de processo licitatório. Na esteira dessas tentativas vieram as alterações legais.

Até a edição do Decreto Federal nº 7568 de 16 de setembro de 2011 era facultado à União a realização de chamamento público com entidades privadas sem fins lucrativos (EPSFL), embora constasse recomendação dos órgãos de controle para que este dispositivo fosse utilizado ou que se fizesse constar expressa justificativa para a não-realização do procedimento. A partir do novo dispositivo o CP passa a ser obrigatório, para conveniar com EPSFL, exceto nos seguintes casos, conforme redação dada pelo recente Decreto:

Art. 4 A celebração de convênio ou contrato de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos será precedida de chamamento público a ser realizado pelo órgão ou entidade concedente, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do ajuste.

§ 1º Deverá ser dada publicidade ao chamamento público, inclusive ao seu resultado, especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios.

§ 2º O Ministro de Estado ou o dirigente máximo da entidade da administração pública federal poderá, mediante decisão fundamentada, excepcionar a exigência prevista no caput nas seguintes situações:

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

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

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

(BRASIL, 2011)

4.5. DA PROPOSTA

Em seguida ao ato de credenciamento, a entidade que desejar firmar convênios, deverá enviar propostas para análise do conveniente que, segundo a norma deverá conter, no mínimo, segundo Art. 15 da Portaria Interministerial nº 127/2008:

I - descrição do objeto a ser executado;

II - justificativa contendo a caracterização dos interesses recíprocos, 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;

III - estimativa dos recursos financeiros, discriminando o repasse a ser realizado pelo concedente ou contratante e a contrapartida prevista para o proponente, especificando o valor de cada parcela e do montante de todos os recursos, na forma estabelecida em Lei;

IV - previsão de prazo para a execução; e

V - informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para execução do objeto.

Parágrafo único. Os órgãos ou entidades da administração pública federal poderão exigir o prévio cadastramento para encaminhamento das propostas de trabalho. (MPOG/MF/CGU, 2008)

Com relação ao tema – envio da proposta – cumpre ressaltar que há, em tese, a possibilidade de a conveniente exercer o direito de enviar a proposta sem estar cadastrada. Porém, há que se ver mais atentamente duas situações: em primeiro lugar, a norma faculta ao órgão federal a exigência do prévio cadastramento para encaminhamento das propostas, o que, de per si seria condição potencial para alterar o fluxo na fase pré-celebração. A prática de se exigir o cadastramento nesta fase eliminaria a possibilidade de a concedente estar a analisar (e aprovar) uma proposta cuja proponente impedida legalmente ou não seja suficientemente qualificada para conveniar. Por segundo e derradeiro; a prática tem sido justamente essa, a considerar que a exigência do inciso V, acima referido, qual seja a obrigação da entidade demonstrar sua capacidade técnica e gerencial para a execução do objeto, ocorre tão somente no ato de cadastramento, quando esta agrega à sua situação inicial os referidos comprovantes de regularidade e atuação. Vale assim dizer que na prática ocorre uma união de duas ações distintas: credenciamento e cadastramento, para só então haver o envio da proposta.

Num mesmo sentido tem sido freqüente o processo de análise e aceitação da proposta por parte da conveniente se dar em conjunto com a apreciação do plano de trabalho (PT). Considerando que para o envio do PT seria necessário a entidade estar cadastrada e não somente credenciada no SICONV, também a prática levou as

proponentes a providenciarem o cadastro imediatamente após o credenciamento, visando possíveis facilidades na aprovação do todo (proposta mais PT).

4.6. DO CADASTRAMENTO

O cadastramento, como dito anteriormente tem se dado imediatamente após o credenciamento. Consiste na regularização das informações registradas pela proponente por meio do portal de convênios. O ato ocorre em uma Unidade Cadastradora (UC), que irá verificar as informações e documentos necessários ao ato, assim descritas pela norma (Art. 17 e 18 da Portaria Interministerial nº 127/2008):

Art. 17. O cadastramento dos órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos recebedores de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União será realizado em órgão ou entidade concedente ou nas unidades cadastradoras do SICAF a ele vinculadas, e terá validade de 1 (um) ano, sem prejuízo do disposto no art. 13.

§ 1º 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, demonstrando os poderes para representá-lo neste ato.

§ 2º A comprovação a que se refere o parágrafo anterior, sem prejuízo da apresentação adicional de qualquer documento hábil, poderá ser feita mediante apresentação de:

I - cópia autenticada dos documentos pessoais do representante, em especial, Carteira de Identidade e CPF;

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

III - cópia autenticada da ata da assembléia 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.

§ 3º Nos casos em que o cadastramento for realizado pelo órgão concedente, os documentos referidos no art. 18 desta Portaria poderão ser encaminhados antecipadamente ao órgão repassador dos recursos, inclusive via postal, pelo dirigente máximo da entidade privada sem fins lucrativos." (acrescido pela Port. nº 342, de 05/11/2008)

Art. 18. Para a realização do cadastramento das entidades privadas sem fins lucrativos será exigido:

I - cópia do estatuto ou contrato social registrado no cartório competente e suas alterações;

II - relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com Cadastro de Pessoas Físicas - CPF;

III - 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;

IV - declaração da autoridade máxima da entidade informando que nenhuma das pessoas relacionadas no inciso II é agente político de Poder ou do Ministério

Público, tanto quanto dirigente de órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau. (alterado pela Port. n° 342, de 05/11/2008)

V - prova de inscrição da entidade no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ pelo prazo mínimo de três anos;

VI - prova de regularidade com as Fazendas Federal, Estadual e Municipal e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, na forma da lei; e

VII - comprovação da qualificação técnica e da capacidade operacional, mediante declaração de funcionamento regular nos 3 (três) anos anteriores ao credenciamento, emitida por 3 (três) autoridades do local de sua sede.

Parágrafo único. Nas ações voltadas à educação, à assistência social e à saúde, as exigências previstas nos incisos V e VII do caput poderão ser atendidas somente em relação ao exercício anterior.

Art. 19. Para o cadastramento dos órgãos e entidades públicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, será exigida a atualização das informações constantes do credenciamento, respeitadas as exigências do art. 17. (MPOG/MF/CGU, 2008)

Com relação ao tema, vale lembrar também as recentes mudanças ocorridas no Decreto n° 6170/2007, provocadas pelo Decreto n° 7568/2011 em que este dá nova redação àquele, em especial ao inciso IV do § 2° do Art. 3° onde, além das exigências já citadas, para o cadastramento deverá o proponente ainda acrescentar “comprovante do exercício nos últimos três anos, pela entidade privada sem fins lucrativos, de atividades referentes à matéria objeto do convênio ou contrato de repasse que pretenda celebrar com órgãos e entidades da administração pública federal”. Outra mudança importante diz respeito ao fim da independência entre o concedente e unidade cadastradora (UC). Até a alteração do texto legal, as UC's eram as únicas responsáveis pelo cadastramento das entidades. Era ainda também bastante comum que as UC's – também órgãos federais – não formalizassem convênios com suas cadastradas. Vejamos o que nos diz a norma:

Art. 3-A. O cadastramento da entidade privada sem fins lucrativos no SICONV, no que se refere à comprovação do requisito constante do inciso VI do § 2° do art. 3°, deverá ser aprovado pelo órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela matéria objeto do convênio ou contrato de repasse que se pretenda celebrar. (BRASIL, 2011)

Embora o texto legal não exija que a UC seja o próprio órgão concedente – algo que seria inimaginável, a considerar que uma entidade pode formalizar convênios com vários entes da federação – o controle por este deverá aumentar, uma vez estabelecida a necessidade de se aprovar o cadastro pelo órgão que pretenda repassar o recurso.

4.7. DO PLANO DE TRABALHO

O plano de trabalho representa um detalhamento da proposta. Se é possível dizer que a proposta se resume em “o que”, “em que prazo” e “por quanto” fazer, o PT descreve “como” será feito, “em quantas metas e etapas” o prazo será repartido e “de que forma” serão gastos os recursos. Não se trata de informação com grande detalhamento. Se o detalhamento for necessário, consideradas as características da proposta, deverá haver ainda um “projeto básico” ou um “termo de referência.

A Portaria Interministerial nº 127/2008, em seu Art. 21 estabelece elementos mínimos que os PT's deverão conter. Já o Art. 22 estabelece a necessidade de análise e aprovação por parte do concedente, conforme vemos abaixo:

Art. 21. O Plano de Trabalho, que será avaliado após a efetivação do cadastro do proponente, conterà, no mínimo:

I - justificativa para a celebração do instrumento;

II - descrição completa do objeto a ser executado;

III - descrição das metas a serem atingidas;

IV - definição das etapas ou fases da execução;

V - cronograma de execução do objeto e cronograma de desembolso; e

VI - plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e da contrapartida financeira do proponente, se for o caso.

Art. 22. O Plano de Trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa 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 repassador de recursos.

§ 1º Será comunicada ao proponente qualquer irregularidade ou imprecisão constatadas no Plano de Trabalho, que deverá ser sanada no prazo estabelecido pelo concedente ou contratante.

§ 2º A ausência da manifestação do proponente no prazo estipulado implicará a desistência no prosseguimento do processo.

§ 3º Os ajustes realizados durante a execução do objeto integrarão o Plano de Trabalho, desde que submetidos e aprovados previamente pela autoridade competente. (MPOG/MF/CGU, 2008)

O parágrafo 2º nos alerta para a possibilidade de o concedente considerar o descumprimento do prazo de saneamento das irregularidades identificadas análise do PT como declaração tácita de desistência da convenente.

4.8. DO PROJETO BÁSICO (PB) OU TERMO DE REFERÊNCIA (TR)

Aqui procuraremos referir o que nos traz a norma regulatória acerca da necessidade de apresentação do projeto básico ou termo de referência.

Os mesmos já foram devidamente definidos anteriormente na seção 4.1, razão pela qual procuraremos ir direto ao ponto. Os documentos PB ou TR – em geral um ou outro, de acordo com a característica do projeto – devem ser apresentados sempre que o objeto não for padronizado¹³, ou seja, não se tratar de objeto que rotineiramente é executado em anos anteriores (sempre no mesmo prazo e a custos e condições conhecidas) e assim definido por autoridade competente. Quando exigida, os artigos 23 e 27 da Portaria Interministerial nº 127/2008 estabelecem de forma clara as condições de sua apresentação:

Art. 23. Nos convênios e contratos de repasse, o projeto básico ou o termo de referência **deverá ser apresentado antes da liberação da primeira parcela** dos recursos, **sendo facultado ao concedente ou contratante exigi-lo antes da celebração do instrumento.** [grifo nosso]

[...]

§ 2º O projeto básico ou o termo de referência deverá ser apresentado no prazo fixado no instrumento, prorrogável uma única vez por igual período, a contar da data da celebração, conforme a complexidade do objeto.

[...]

§ 6º Quando houver, no Plano de Trabalho, a previsão de transferência de recursos para a elaboração do projeto básico ou do termo de referência, é facultada a liberação do montante correspondente ao custo do serviço.

[...]

Art. 27. Poderá ser realizada a celebração de convênios, contratos de repasse ou termo de parceria com previsão de condição a ser cumprida pelo conveniente ou contratante, e enquanto a condição não se verificar não terá efeito à celebração pactuada.

Parágrafo único O prazo fixado no instrumento para o cumprimento da condição, desde que feitas as adequações no plano de trabalho e apresentadas as justificativas, poderá ser prorrogado pelo concedente ou contratante, nos termos de ato regulamentar do Ministro de Estado da Pasta respectiva ou autoridade máxima da entidade concedente ou contratante, por iguais períodos, devendo ser o convênio ou contrato extinto no caso do não cumprimento da condição." (alterado pela Portaria nº 268, de 25/08/2009)

(MPOG/MF/CGU, 2008)

Assim, o prazo da apresentação para PB ou TR, quando exigido, poderá se dar em três distintos momentos:

- a) antes da celebração, a critério da administração;

¹³ Art. 66. A padronização de objetos prevista no art. 14 do Decreto nº 6170, de 2007, atenderá aos seguintes procedimentos: I - os órgãos responsáveis pelos programas deverão constituir, anualmente, comissão especial que elaborará relatório conclusivo sobre a padronização dos objetos;

II - o relatório será submetido à aprovação da autoridade competente, que deverá decidir pela padronização ou não dos objetos, registrando no SICONS a relação dos objetos padronizáveis até 31 de outubro de cada ano; e

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

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

- b) a um prazo determinado a partir da celebração e antes da liberação do recurso, sendo possível prorrogar sua apresentação por igual período, também a critério da administração ou;
- c) Após a liberação do recurso, quando se entender prudente transferir o custo de elaboração do PB ou TR para o convênio, desonerando a proponente deste custeio. Neste caso o PB ou o TR passaria a ser produto do convênio e não condição para celebração ou validação do acordo.

4.9. DA LIBERAÇÃO DOS RECURSOS

A liberação dos recursos está condicionada ao ato de celebração e publicação, fazendo parte, portanto, de fase de execução do convênio.

Segundo a Portaria Interministerial nº 127/2008 são condições para recebimento das parcelas:

Art. 43. Para recebimento de cada parcela dos recursos, o conveniente ou contratado deverá:

I - manter as mesmas condições para celebração de convênios ou contratos de repasse exigidas nos arts. 24 e 25;

II - comprovar o cumprimento da contrapartida pactuada que, se financeira, deverá ser depositada na conta bancária específica do instrumento em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso, ou depositada na Conta Única do Tesouro Nacional, na hipótese do convênio ou contrato de repasse ser executado por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI;

III - atender às exigências para contratação e pagamento previstas nos arts. 44 a 50; e

IV - estar em situação regular com a execução do Plano de Trabalho.

Parágrafo único. Nos convênios e contratos de repasse celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos, a comprovação das condições exigidas nos arts. 24 e 25 somente é necessária no ato de celebração e de aprovação da prestação de contas final." (acrescido pela Port. nº 342, de 05/11/2008).

(MPOG/MF/CGU, 2008)

As condições para liberação aqui se tornam bastante complexas, pois remetem a uma série de fatores quanto à regularidade fiscal, bem como à regularidade na execução do convênio. Assim vejamos primeiramente o que nos referem os artigos 24 e 25 da Portaria Interministerial nº 127/2008:

Art. 24. São condições para a celebração de convênios e contratos de repasse, a serem cumpridas pelos convenientes ou contratados, conforme previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na legislação federal:

I - a demonstração de instituição, previsão e efetiva arrecadação dos impostos de competência constitucional do ente federativo comprovado por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO do último bimestre do exercício

encerrado ou do Balanço-Geral, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

II - o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, exigido de acordo com o Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001;

III - a comprovação do recolhimento de tributos, contribuições, inclusive as devidas à Seguridade Social, multas e demais encargos fiscais devidos à Fazenda Pública federal;

IV - a inexistência de pendências pecuniárias registradas no CADIN, de acordo com o art. 6º, da Lei nº 10.522, de 2002;

V - a comprovação de regularidade quanto ao depósito das parcelas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS;

VI - a inexistência de pendências ou irregularidades nas prestações de contas no SIAFI e no SICONV de recursos anteriormente recebidos da União, conforme dispõe o art. 84 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e o art. 70, parágrafo único, da Constituição. (alterado pela Port. nº 342, de 05/11/2008)

VII - o pagamento de empréstimos e financiamentos à União, como previsto no art. 25 da Lei Complementar 101, de 2000;

VIII - a aplicação dos limites mínimos de recursos nas áreas de saúde e educação, comprovado por meio do RREO do último bimestre do exercício encerrado ou no Balanço Geral;

IX - a observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em restos a Pagar e de despesa total com pessoal, mediante o Relatório de Gestão Fiscal;

X - a publicação do Relatório de Gestão Fiscal de que tratam os arts. 54 e 55 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XI - o encaminhamento das contas anuais, conforme o art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XII - a publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária de que trata o disposto no art. 52 da Lei Complementar no 101, de 2000; e

XIII - a apresentação de suas contas à Secretaria do Tesouro Nacional ou entidade preposta nos prazos referidos no art. 51, §1º, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101, e 2000, observado o que dispõe o art. 50 da referida Lei.

§ 1º Nos convênios e contratos de repasse celebrados com entidades da administração pública indireta, as condições de celebração elencadas no caput deverão ser cumulativamente atendidas pelo ente federativo ao qual o conveniente ou contratado está vinculado.

§ 2º A exigência prevista no parágrafo anterior aplica-se aos convênios e contratos de repasse celebrados com órgãos da administração direta em relação ao seu respectivo ente federativo, que deverá figurar como interveniente no instrumento.

§ 3º É condição para a celebração de convênios ou contratos de repasse, a existência de dotação orçamentária específica no orçamento do concedente ou contratante, a qual deverá ser evidenciada no instrumento, indicando-se a respectiva nota de empenho.

§ 4º Nos convênios e contratos de repasse celebrados com entes, órgãos ou entidades públicas, as exigências para celebração serão atendidas por meio de consulta ao Cadastro Único de Convênio - CAUC, observadas as normas específicas que o disciplinam.

§ 5º Não se aplicam aos convênios e contratos de repasse celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos, as exigências previstas nos incisos I, II, VII, VIII, IX, X, XI, XII e XIII do caput.

§ 6º A publicação ou a apresentação dos documentos elencados no caput fora dos prazos especificados em lei não impedirá a realização de transferência voluntária ou liberação de suas parcelas de recursos, a partir da data em que se der a referida publicação ou apresentação.

§ 7º A comprovação das condições exigidas no caput ocorrerá no ato de cadastramento, a que se referem os arts. 17 a 19. (acrescido pela Portaria Interministerial n.º 165, de 20/6/2008)

Art. 25. Sem prejuízo do disposto no art. 24, são condições para a celebração de convênios e contratos de repasse:

I - cadastro do conveniente ou contratado atualizado no SICONV - Portal de Convênios no momento da celebração, nos termos dos arts. 17 a 19;

II - Plano de Trabalho aprovado;

III - licença ambiental prévia, quando o convênio envolver obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais, na forma disciplinada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA; e

IV - comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente, quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel; (MPOG/MF/CGU, 2008) [grifo nosso]

A leitura dos artigos 24 e 25 nos levam a três conclusões:

- a) as determinações não se aplicam às EPSFL, pois, segundo o parágrafo único do inciso III do Art 43, “[...] a comprovação das condições exigidas nos arts. 24 e 25 somente é necessária no ato de celebração e de aprovação da prestação de contas final”;
- b) a julgar pelo disposto no parágrafo 4º do artigo 25 a comprovação de regularidade das entidades públicas será realizada por meio de consulta ao Cadastro Único de Convênios (CAUC) e
- c) o Art. 25 trata de condições que já foram anteriormente contempladas para a celebração. A única ressalva a ser realizada é a necessidade de se verificar se o cadastro realizado no SICONV está atualizado, já que este deve ser renovado anualmente e deverá estar sempre atualizado. Porém, considerada a não aplicação dos artigos 24 e 25 às EPSFL a verificação somente ocorrerá em caso de a conveniente ser uma entidade pública (por mais ilógico que possa parecer).

O inciso II do Art. 43 apenas recomenda observar o depósito da contrapartida em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso. Não havendo o referido depósito por parte da conveniente, o valor deverá ser depositado com juros e correção ou, em caso diverso, deverá ser reformulado o PT por meio de aditivo para justificar a não integralização do valor pactuado.

O inciso III refere a necessidade de atendimento aos artigos 45 a 50, conforme transcrição abaixo:

Art. 44. Os contratos celebrados à conta dos recursos de convênios ou contratos de repasse deverão conter cláusula que obrigue o contratado a conceder livre acesso aos documentos e registros contábeis da empresa, referentes ao objeto contratado, para os servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes e dos órgãos de controle interno e externo.

Art. 45. Para a aquisição de bens e contratação de serviços com recursos de órgãos ou entidades da Administração Pública federal, as entidades privadas sem fins lucrativos deverão realizar, no mínimo, cotação prévia de preços no mercado, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade.

Parágrafo único. A entidade privada sem fins lucrativos deverá contratar empresas que tenham participado da cotação prévia de preços, ressalvados os casos em que não acudirem interessados à cotação, quando será exigida pesquisa ao mercado prévia à contratação, que será registrada no SICONV e deverá conter, no mínimo, orçamentos de três fornecedores.

Art. 46. A cotação prévia de preços prevista no art. 11 do Decreto nº 6170, de 25 de julho de 2007, será realizada por intermédio do SICONV, conforme os seguintes procedimentos: I - o conveniente registrará a descrição completa e detalhada do objeto a ser contratado, que deverá estar em conformidade com o Plano de Trabalho, especificando as quantidades no caso da aquisição de bens;

[...]

Art. 47. Cada processo de compras e contratações de bens, obras e serviços das entidades sem fins lucrativos deverá ser realizado ou registrado no SICONV contendo, no mínimo, os seguintes elementos:

[...]

Art. 48. Nas contratações de bens, obras e serviços as entidades privadas sem fins lucrativos poderão utilizar-se do sistema de registro de preços dos entes federados.

[...]

Art. 49. Os órgãos e entidades públicas que receberem recursos da União por meio dos instrumentos regulamentados por esta Portaria estão obrigados a observar as disposições contidas na Lei Federal de Licitações e Contratos Administrativos e demais normas federais pertinentes ao assunto, quando da contratação de terceiros.

[...]

Art. 50. Os recursos deverão ser mantidos na conta bancária específica do convênio ou contrato de repasse e somente poderão ser utilizados para pagamento de despesas constantes do Plano de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei ou nesta Portaria.
(MPOG/MF/CGU, 2008)

Findada a análise dos dispositivos constata-se que a liberação das parcelas exige de convenientes e concedentes comprovações diferenciadas de acordo com a natureza jurídica da conveniente. A tentativa de facilitar a visualização de nossas conclusões levou-nos à construção de dois quadros – um para entidades públicas (Figura 13) e outro para EPSFL (Figura 14). Os quadros demonstram às condições que devem ser satisfeitas (ações da conveniente e da concedente) para a liberação de recursos dentro do preceito legal:

Quadro de análise das condições para liberação de parcelas de convênios			
Dispositivo Legal	Entidades Públicas (Estados e Municípios)		
Art. 43. Para recebimento de cada parcela dos recursos, o conveniente ou contratado deverá:	Ação da Convenente	Ação da Concedente	
I - manter as mesmas condições para celebração de convênios ou contratos de repasse exigidas nos arts. 24 e 25;	Manter cadastro no SICONV atualizado e apresentar extrato do CAUC em situação de regularidade	Verificar a regularidade da entidade no cadastro do SICONV e no CAUC	
II - comprovar o cumprimento da contrapartida pactuada que, se financeira, deverá ser depositada na conta bancária específica do instrumento em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso, ou depositada na Conta Única do Tesouro Nacional, na hipótese do convênio ou contrato de repasse ser executado por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI;	Aportar ou disponibilizar a contrapartida. Se financeira: Realizar o depósito da contrapartida na conta do convênio no prazo estabelecido pelo cronograma de desembolso.	Fiscalizar o aporte ou comprovação da contrapartida. Se financeira: Confirmar/ exigir o depósito da contrapartida na conta do convênio no prazo estabelecido pelo cronograma de desembolso. Cobrar atrasos.	
III - atender às exigências para contratação e pagamento previstas nos arts. 44 a 50; e	Art. 44. Os contratos celebrados à conta dos recursos de convênios ou contratos de repasse deverão conter cláusula que obrigue o contratado a conceder livre acesso aos documentos e registros contábeis da empresa, referentes ao objeto contratado, para os servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes e dos órgãos de controle interno e externo.	Fazer constar nos convênios cláusula que obrigue a convenente fazer constar nos contratos celebrados com recursos do convênio, cláusula que obrigue a contratada a conceder livre acesso aos documentos e registros contábeis para os servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes e dos órgãos de controle interno e externo.	
	Art. 49. Os órgãos e entidades públicas que receberem recursos da União por meio dos instrumentos regulamentados por esta Portaria estão obrigados a observar as disposições contidas na Lei Federal de Licitações e Contratos administrativos e demais normas federais pertinentes ao assunto, quando da contratação de terceiros. [...]	Observar na contratação as disposições contidas na Lei 8666/93 e demais normas federais pertinentes ao assunto,	Fiscalizar o cumprimento da norma
	Art. 50. Os recursos deverão ser mantidos na conta bancária específica do convênio ou contrato de repasse e somente poderão ser utilizados para pagamento de despesas constantes do Plano de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei ou nesta Portaria. [...]	Aplicar recurso ou utilizar exclusivamente para pagamento das despesas constantes no PT	Fiscalizar a ocorrência de aplicação e a utilização dos recursos em conformidade com o PT
IV - estar em situação regular com a execução do Plano de Trabalho.	Estar em situação regular com a execução do Plano de Trabalho.	Atestar regularidade em relação à execução	

Figura 13 – Quadro: Condicionantes para liberação de parcelas a Entidades Públicas

Fonte: Elaborada pelo Autor

Quadro de análise das condições para liberação de parcelas de convênios			
Dispositivo Legal	Entidade Privada sem Fins Lucrativos - EPSFL		
Art. 43. Para recebimento de cada parcela dos recursos, o conveniente ou contratado deverá:	Ação da Conveniente	Ação da Concedente	
II - comprovar o cumprimento da contrapartida pactuada que, se financeira, deverá ser depositada na conta bancária específica do instrumento em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso, ou depositada na Conta Única do Tesouro Nacional, na hipótese do convênio ou contrato de repasse ser executado por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI;	Aportar ou disponibilizar a contrapartida. Se financeira: Realizar o depósito da contrapartida na conta do convênio no prazo estabelecido pelo cronograma de desembolso.	Fiscalizar o aporte ou comprovação da contrapartida. Se financeira: Confirmar/ exigir o depósito da contrapartida na conta do convênio no prazo estabelecido pelo cronograma de desembolso. Cobrar atrasos.	
III - atender às exigências para contratação e pagamento previstas nos arts. 44 a 50; e	Art. 44. Os contratos celebrados à conta dos recursos de convênios ou contratos de repasse deverão conter cláusula que obrigue o contratado a conceder livre acesso aos documentos e registros contábeis da empresa, referentes ao objeto contratado, para os servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes e dos órgãos de controle interno e externo.	Fazer constar nos contratos 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.	Fazer constar nos convênios cláusula que obrigue a conveniente fazer constar nos contratos celebrados com recursos do convênio, cláusula que obrigue a contratada a conceder livre acesso aos documentos e registros contábeis para os servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes e dos órgãos de controle interno e externo.
	Art. 45. Para a aquisição de bens e contratação de serviços com recursos de órgãos ou entidades da Administração Pública federal, as entidades privadas sem fins lucrativos deverão realizar, no mínimo, cotação prévia de preços no mercado, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade.	Realizar, no mínimo, cotação prévia de preços no mercado, observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade.	Fiscalizar se a conveniente aplicou a lei para a aquisição de bens e contratação de serviços.
	Art. 46. (Estabelece a forma como deve ser realizada a cotação de preço)	Realizar cotação de preço na forma estabelecida em lei	Fiscalizar a realização de, no mínimo, cotação de preço, conforme preceito legal
	Art. 47. Cada processo de compras e contratações de bens, obras e serviços das entidades sem fins lucrativos deverá ser realizado ou registrado no SICONSV contendo, no mínimo, os seguintes elementos [...]	Registrar no SICONSV os elementos mínimos acerca das cotações de preço ou outros procedimentos de contratação/ compra	Fiscalizar a inserção dos documentos relacionados às compras e contratações por meio de cotação ou outra forma aceita pela lei
	Art. 50. Os recursos deverão ser mantidos na conta bancária específica do convênio ou contrato de repasse e somente poderão ser utilizados para pagamento de despesas constantes do Plano de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei ou nesta Portaria. [...]	Aplicar recurso ou utilizar exclusivamente para pagamento das despesas constantes no PT	Fiscalizar a ocorrência de aplicação e a utilização dos recursos em conformidade com o PT
IV - estar em situação regular com a execução do Plano de Trabalho.	Estar em situação regular com a execução do Plano de Trabalho.	Atestar regularidade em relação à execução	

Figura 14 – Quadro: Condicionantes para liberação de parcelas a EPSFL

Fonte: Elaborada pelo Autor

As ações da concedente estão previstas nos convênios e refletem a necessidade de a concedente acompanhar e fiscalizar os convênios em execução. Além de verificar se as ações estão ocorrendo conforme acordadas, as ações de fiscalização e acompanhamento

ainda tem por finalidade adequar o convênio à sua melhor condição de execução, seja por meio de aditivo, seja por procedimento de ajuste do plano de trabalho.

4.10. DO ACOMPANHAMENTO E DA FISCALIZAÇÃO

Os atos de acompanhamento e fiscalização são imprescindíveis para o sucesso no atingimento dos objetivos no convênio. Somente por meio deles é possível corrigir a tempo quaisquer possíveis desvios ou problemas na execução que possam vir a comprometer o resultado esperado. Tomando-se a devida licença, já que o tema é trazido num contexto mais legal e menos conceitual, em bom momento pensamos oferecer a contribuição trazida por Marçal (*apud* RIBEIRO E PIRES, 2005, p. 212)¹⁴ em que são aventadas duas formas distintas de fiscalização: a passiva e a ativa. Segundo o autor:

A fiscalização passiva corresponde ao mero acompanhamento por agentes administrativos da atividade do contratante. A fiscalização ativa verifica-se quando a própria sequência da atividade do particular depende de atos da Administração (tais como exames, aprovações etc.)

A leitura dos artigos 51 a 55 da Portaria Interministerial nº 127/2008 levam-nos a considerar a necessidade da fiscalização ativa nos convênios. Senão vejamos:

Art. 51. A execução será acompanhada e fiscalizada de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, respondendo o conveniente ou contratado pelos danos causados a terceiros, decorrentes de culpa ou dolo na execução do convênio, contrato, acordo, ajuste ou instrumento congêneres.

[...]

Art. 52. O concedente ou contratante deverá prover as condições necessárias à realização das atividades de acompanhamento do objeto pactuado, conforme o Plano de Trabalho e a metodologia estabelecida no instrumento, programando visitas ao local da execução com tal finalidade que, caso não ocorram, deverão ser devidamente justificadas.

Parágrafo único. No caso de realização de obras por convênio, o concedente deverá comprovar que dispõe de estrutura que permita acompanhar e fiscalizar a execução do objeto, de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto, nos termos desta Portaria, em especial o cumprimento dos prazos de análise da respectiva prestação de contas.

Art. 53. A execução do convênio ou contrato de repasse será acompanhada por um representante do concedente ou contratante, especialmente designado e registrado no SICONV, que anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à consecução do objeto, adotando as medidas necessárias à regularização das falhas observadas.

§ 1º O concedente ou contratante deverá registrar no SICONV os atos de acompanhamento da execução do objeto, conforme disposto no art. 3º.

§ 2º O concedente ou contratante, no exercício das atividades de fiscalização e acompanhamento da execução do objeto, poderá:

¹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 10ª ed. São Paulo: Dialética, 2002.

I - valer-se do apoio técnico de terceiros;

II - delegar competência ou firmar parcerias com outros órgãos ou entidades que se situem próximos ao local de aplicação dos recursos, com tal finalidade; e

III - reorientar ações e decidir quanto à aceitação de justificativas sobre impropriedades identificadas na execução do instrumento.

[...]

Art. 54. No acompanhamento e fiscalização do objeto serão verificados:

I - a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, na forma da legislação aplicável;

II - a compatibilidade entre a execução do objeto, o que foi estabelecido no Plano de Trabalho, e os desembolsos e pagamentos, conforme os cronogramas apresentados;

III - a regularidade das informações registradas pelo conveniente ou contratado no SICONV; e

IV - o cumprimento das metas do Plano de Trabalho nas condições estabelecidas.

Art. 55. O concedente ou contratante comunicará ao conveniente ou contratado e ao interveniente, quando houver, quaisquer irregularidades decorrentes do uso dos recursos ou outras pendências de ordem técnica ou legal, e suspenderá a liberação dos recursos, fixando prazo de até trinta dias para saneamento ou apresentação de informações e esclarecimentos, podendo ser prorrogado por igual período.

§ 1º Recebidos os esclarecimentos e informações solicitados, o concedente ou contratante disporá do prazo de dez dias para apreciá-los e decidir quanto à aceitação das justificativas apresentadas, sendo que a apreciação fora do prazo previsto não implica aceitação das justificativas apresentadas.

§ 2º Caso não haja a regularização no prazo previsto no caput, o concedente ou contratante:

I - realizará a apuração do dano; e

II - comunicará o fato ao conveniente ou contratado para que seja ressarcido o valor referente ao dano.

§ 3º O não atendimento das medidas saneadoras previstas no § 2º ensejará a instauração de tomada de contas especial.
(MPOG/MF/CGU, 2008)

Chamam a atenção alguns artigos, cujo comento realizaremos agora:

- a) Art. 52 nos remete à necessidade de a concedente prover condições para que seja possível a fiscalização;
- b) A designação de um representante da concedente para o acompanhamento e fiscalização do convênio, conforme descrito no Art. 53 caput;
- c) Parágrafo 1º do Art. 53 estabelece a necessidade do registro das atividades de acompanhamento e fiscalização no SICONV e
- d) A abrangência da ação de fiscalização que, segundo o Art. 54 (incisos I a III), deve verificar além de aspectos físicos da execução, aspectos relacionados à “boa e regular aplicação dos recursos”, acompanhando inclusive “a regularidade das informações registradas pelo conveniente no portal de convênios. A norma se omite em identificar se a fiscalização referida no Art. 54 (incisos I a III) seria de

competência de um analista financeiro ou o mesmo agente fiscalizador (técnico de análise de execução física do objeto). A seção de perguntas frequentes, disponível no portal¹⁵ se limita a dizer que “Os incisos I a III do citado artigo envolvem os aspectos técnico e financeiro, enquanto o inciso IV, a área técnica. Mas, entende-se que esta é uma questão de gestão.”. Ainda com relação ao tema, vale lembrar que o Inciso VX do Art. 30 da Portaria Interministerial nº 127/2008 refere a necessidade de constar no instrumento formalizado:

XV – a forma pela qual a execução física do objeto será acompanhada pelo concedente ou contratante, inclusive com a indicação dos recursos humanos e tecnológicos que serão empregados na atividade ou, se for o caso, a indicação da participação de órgãos ou entidades previstos no § 2º do art. 53; (MPOG/MF/CGU, 2008)

Sendo assim, tanto poderá o concedente designar apenas um fiscal que deverá se pronunciar acerca de todos os incisos do Art. 54 ou, de modo contrário, nomear dois servidores com perfis e competências diferenciadas, devendo o analista técnico manifestar-se acerca dos aspectos relacionados ao inciso IV, deixando os incisos I, II e III abertos para manifestação do analista financeiro. Apesar de não serem claros os limites de atuação do analista contábil/financeiro na fase de execução a título de acompanhamento e fiscalização, torna-se evidente sua necessidade na fase de prestação de contas, no tópico 4.13.

Por último e não menos relevante, reforça-se aqui o prescrito no Art. 54 da norma regulatória, a considerar o Acórdão nº 7.360/2010-TCU – 2ª Câmara.

1.7.2. evitar a inserção de comandos, em convênios celebrados com organizações não-governamentais, destinados a conferir ao município a coordenação e supervisão da execução do objeto desses ajustes, funções que devem ser exercidas pelos convenentes, em respeito aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, previstos no caput do art. 37 da CF/1988 (item 2.2);

(TCU, 2010)

4.11. DAS ALTERAÇÕES NO CONVÊNIO

Poucas são as tintas da Portaria Interministerial nº 127/2008 em relação às alterações no convênio. O capítulo V que fala da alteração se limita a descrever:

Art. 37. O convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere poderá ser alterado mediante proposta, devidamente formalizada e justificada, a ser apresentada ao concedente ou contratante em, no mínimo, trinta dias antes do término de sua vigência ou no prazo nele estipulado.

¹⁵ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO; MINISTÉRIO DA FAZENDA; Disponível em <<https://www.convenios.gov.br/portal/FAQLegislacao.html#45>> acesso em 12/09/2011

Art. 38. A prorrogação "de ofício" da vigência do convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere, estabelecida no inciso VI do art. 30, prescinde de prévia análise da área jurídica do concedente ou contratante. (MPOG/MF/CGU, 2008)

Ficará evidenciado no fluxograma de ajuste por T.A, tratado no item **Erro! Fonte de referência não encontrada.** deste trabalho que o prazo descrito no caput do artigo 37 influirá no fluxo. Ocorrendo registro fora do prazo, ou seja, num período inferior a 30 (trinta) dias antes do final da vigência, far-se-á necessário a emissão de um parecer jurídico de justificativa para a inclusão do aditivo no SICONV. Salvo esta manifestação, recomenda a norma (MPOG/MF/CGU, 2008)¹⁶, ainda, que o convênio seja executado em estrita observância às cláusulas avençadas. Como, de praxe o plano de trabalho acompanha o Termo de Convênio ou os Aditivos, entende-se compreendido a observância ao registrado no PT. Todavia, o rito no SICONV em relação às alterações nos convênios vem sendo apresentado por meio de manuais ao usuário – nem sempre atualizados.

Felizmente, em relação ao tema em comento nos é oferecido o manual¹⁷ intitulado “Ajuste do Plano de Trabalho, Termo Aditivo e Prorroga de Ofício – Concedente” em versão atualizada até 16/09/2011. A análise do documento permitiu-nos sintetizar os procedimentos adotados caso a caso (figura 15), considerando o tipo de alteração a ser realizada.

TIPO DE ALTERAÇÃO	INSTRUMENTO DA ALTERAÇÃO	COMPETÊNCIA DE SOLICITAR	PUBLICA?	ENVIA AO SIAFI?
Acréscimo de Valor	Termo Aditivo	Ambos	Sim	Sim
Supressão de Valor	Termo Aditivo	Ambos	Sim	Sim
Alteração de Vigência	Termo Aditivo	Conveniente	Sim	Não
Ampliação do Objeto	Termo Aditivo	Ambos	Sim	Não
Indicação de Crédito	Termo Aditivo	Concedente	Não	Não
Alteração de Responsável do Concedente	Termo Aditivo	Concedente	Não	Não
Prorrogação de Ofício	Prorrogação de Ofício	Concedente	Sim	Não
Ampliação ou supressão de meta(s) sem ampliação ou supressão de objeto ou prazo de vigência	Ajuste do PT	Conveniente	Não	Não

Figura 15 – Quadro de análise das possibilidades de alteração no convênio

Fonte: Elaborada pelo Autor

Cabe esclarecer que embora a competência da solicitação seja em alguns casos de apenas um dos parceiros o interesse pode ser mútuo, caso da prorrogação de ofício. Já o aditivo de supressão de valor, desde que sem prejuízo do objeto ou metas interessaria, sobretudo, ao concedente, haja vista representar um aumento da eficiência.

¹⁶ Art. 37 – caput – da Portaria Interministerial nº 127/2008

¹⁷ Manual de Ajuste do Plano de Trabalho, Termo Aditivo e Prorroga de Ofício. Disponível em <https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Portaria_127_com_suas_alteracoes_ultima_19jan10.pdf> Acesso em 25/09/2011

O manual nos esclarece, ainda, que poderão ser selecionadas concomitantemente duas ou mais razões ao mesmo tempo, como, por exemplo, ampliação de objeto, acréscimo de valor e indicação de crédito. A relação obedece a certas regras:

- a) somente um instrumento poderá ser realizado por vez (TA ou Prorrogação de Ofício ou Ajuste do PT);
- b) se uma das alterações pretendidas exigirem celebração de TA, não serão utilizados outros instrumentos de alteração (prorrogação de ofício ou ajuste do PT);
- c) se uma das alterações pretendidas exigirem TA com publicação obrigatória, a publicação deverá ocorrer e, por derradeiro,
- d) se uma das alterações pretendidas exigirem TA com envio ao SIAFI o envio deverá ser realizado.

Chama-nos a atenção o fato de não haver possibilidade de formalizar TA para outra finalidade, como, por exemplo, a inclusão dos “asseguradores” do convênio; ou alteração de cláusula do convênio (que não possa ser motivado pela utilização de um dos tipos já citados). Esta representa grave falha do sistema que poderia ser solucionada utilizando-se um último campo de “outras razões”.

Por oportuno passamos então ao nosso próximo tópico que já foi aqui de certa forma adiantado.

4.12. DA PUBLICIDADE

O tema se faz presente na norma por meio dos artigos 33 a 36 da Portaria Interministerial nº 127/2008. Senão, vejamos:

Art. 33. A eficácia de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres fica condicionada à publicação do respectivo extrato no Diário Oficial da União, que será providenciada pelo concedente ou contratante, no prazo de até vinte dias a contar de sua assinatura.

§ 1º Somente deverão ser publicados no Diário Oficial da União os extratos dos aditivos que alterem o valor ou ampliem a execução do objeto, vedada a alteração da sua natureza, quando houver, respeitado o prazo estabelecido no caput. (acrescido pela Portaria nº 23, de 19/1/10)

[...]

Art. 34. Aos atos de celebração, alteração, liberação de recursos, acompanhamento da execução e a prestação de contas dos convênios e contratos será dada publicidade em sítio eletrônico específico denominado Portal dos Convênios.

Art. 35. O concedente ou contratante notificará, facultada a comunicação por meio eletrônico, no prazo de até dez dias, a celebração do instrumento à Assembléia Legislativa ou à Câmara Legislativa ou à Câmara Municipal do conveniente ou contratado, conforme o caso. (alterado pela Port. nº 342, de 05/11/2008)

Parágrafo único. No caso de liberação de recursos, o prazo a que se refere o caput será de dois dias úteis. (alterado pela Port. n° 342, de 05/11/2008)

Art. 36. Os convenientes ou contratados deverão dar ciência da celebração ao conselho local ou instância de controle social da área vinculada ao programa de governo que originou a transferência, quando houver.

Parágrafo único. As entidades privadas sem fins lucrativos deverão notificar, se houver, o conselho municipal ou estadual responsável pela respectiva política pública onde será executada a ação. (MPOG/MF/CGU, 2008)

O parágrafo primeiro refere condição cujo assunto já foi tratado no tópico anterior. Destaque-se ainda a necessidade de a concedente enviar comunicação dos atos de celebração e liberação de recursos aos legislativos locais em que estão sediadas as convenientes e a obrigação desta, sendo EPSFL, de comunicar o conselho municipal de política pública. Ocorre que, em certos casos, a execução se dá de forma esparsa territorialmente, abrangendo diversos municípios, trazendo sérias dificuldades ao cumprimento desta determinação.

4.13. DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

O legislador não se não se omitiu em imputar responsabilidade de prestação de contas aos recebedores de verbas públicas, conforme vemos na transcrição do parágrafo único do Art. 70 da Constituição Federal de 1988:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional n° 19, de 1998)
(BRASIL, 1988)

Vale aqui fazer um retrospecto da ação de prestação de contas antes e após o advento do SICONV. Para os convênios celebrados até a publicação da Portaria Interministerial n° 127/2008 a prestação de contas de convênios de até 2 parcelas era realizada somente após o término da vigência. Quando diversamente o número de parcelas excedesse esse número, para recebimento da terceira parcela fazia-se necessário a conveniente prestar contas (parcial) de pelo menos as verbas repassadas na primeira parcela. Para receber a quarta seria necessário prestar contas da segunda e assim sucessivamente. Como o desembolso das parcelas se dava de forma relativamente esparsa (trimestralmente ou semestralmente) e a entidade concedente possuía prazo de 60 dias para se manifestar tecnicamente sobre a execução e a análise da prestação de contas parcial enviada, ocorria a aprovação da primeira parcela antes da liberação da quarta.

O processo, nesse sentido, dava-se da forma descrita na figura 16, abaixo:

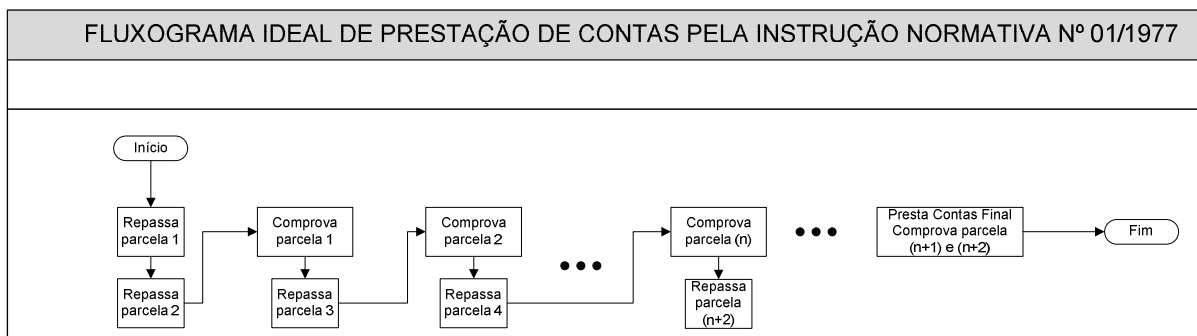


Figura 16 – Fluxograma de Ideal de Prestação de Contas Pela IN/STN/ 01/97

Fonte: Elaborado pelo autor

A dinâmica permitia ao órgão repassador “frear” a liberação dos recursos em vista de irregularidades constatadas na execução ou na prestação de contas parcial. Com efeito, esta parece ser uma grande mudança implementada pelas alterações legais e pelo SICONV.

A Portaria Interministerial nº 127/2008 estabelece normas relativas à prestação de contas, a saber:

Art. 56. O órgão ou entidade que receber recursos na forma estabelecida nesta Portaria estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação, observando-se o seguinte: (alterado pela Port. nº 342, de 05/11/2008)

I - ato normativo próprio do concedente ou contratante estabelecerá o prazo para apresentação das prestações de contas; e (alterado pela Port. nº 342, de 05/11/2008)

II - o prazo mencionado na alínea anterior constará no convênio ou contrato de repasse. (alterado pela Port. nº 342, de 05/11/2008)

§ 1º Quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido no convênio ou contrato de repasse, o concedente ou contratante estabelecerá o prazo máximo de trinta dias para sua apresentação, ou recolhimento dos recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, na forma da lei. (alterada pela Port. nº 342, de 05/11/2008).

§ 2º Se, ao término do prazo estabelecido, o conveniente ou contratado não apresentar a prestação de contas nem devolver os recursos nos termos do § 1º, o concedente registrará a inadimplência no SICONV por omissão do dever de prestar contas e comunicará o fato ao órgão de contabilidade analítica a que estiver vinculado, para fins de instauração de tomada de contas especial sob aquele argumento e adoção de outras medidas para reparação do dano ao erário, sob pena de responsabilização solidária.

[...]

Art. 58. A prestação de contas será composta, além dos documentos e informações apresentados pelo conveniente ou contratado no SICONV, do seguinte:

I - Relatório de Cumprimento do Objeto;

II - declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento;

III - relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, quando for o caso;

IV - a relação de treinados ou capacitados, quando for o caso;

V - a relação dos serviços prestados, quando for o caso;

VI - comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e

VII - termo de compromisso por meio do qual o conveniente ou contratado será obrigado a manter os documentos relacionados ao convênio ou contrato de repasse, nos termos do § 3º do art. 3º.

Parágrafo único. O concedente ou contratante deverá registrar no SICONV o recebimento da prestação de contas.

Art. 59. Incumbe ao órgão ou entidade concedente ou contratante decidir sobre a regularidade da aplicação dos recursos transferidos e, se extinto, ao seu sucessor.

Art. 60. A autoridade competente do concedente ou contratante terá o prazo de noventa dias, contado da data do recebimento, para analisar a prestação de contas do instrumento, com fundamento nos pareceres técnico e financeiro expedidos pelas áreas competentes.

§ 1º O ato de aprovação da prestação de contas deverá ser registrado no SICONV, cabendo ao concedente ou contratante prestar declaração expressa de que os recursos transferidos tiveram boa e regular aplicação.

§ 2º Caso a prestação de contas não seja aprovada, exauridas todas as providências cabíveis para regularização da pendência ou reparação do dano, a autoridade competente, sob pena de responsabilização solidária, registrará o fato no SICONV e adotará as providências necessárias à instauração da Tomada de Contas Especial, com posterior encaminhamento do processo à unidade setorial de contabilidade a que estiver jurisdicionado para os devidos registros de sua competência. (MPOG/MF/CGU, 2008)

A sistemática desta ação será tratada neste trabalho na seção de análise.

4.14. DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – TCE

Conforme disposto no Art. 63 da Portaria Interministerial nº 127/2008, Tomada de Contas Especial (TCE) é “um processo devidamente formalizado, dotado de rito próprio, que objetiva apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano causado ao Erário, visando ao seu imediato ressarcimento”. O parágrafo primeiro do mesmo artigo recomenda que o procedimento somente ocorra “depois de esgotadas as providências administrativas internas” para correção dos problemas identificados. O mesmo artigo ainda avança os casos em que ensejariam sua instauração:

I - a prestação de contas do convênio ou contrato de repasse não for apresentada no prazo fixado no caput do art. 56, observado o § 1º do referido artigo; e

II - a prestação de contas do convênio ou contrato de repasse não for aprovada em decorrência de:

a) inexecução total ou parcial do objeto pactuado;

b) desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos;

c) impugnação de despesas, se realizadas em desacordo com as disposições do termo celebrado ou desta Portaria;

d) não-utilização, total ou parcial, da contrapartida pactuada, na hipótese de não haver sido recolhida na forma prevista no parágrafo único do art. 57;

e) não-utilização, total ou parcial, dos rendimentos da aplicação financeira no objeto do Plano de Trabalho, quando não recolhidos na forma prevista no parágrafo único do art. 57;

f) não-aplicação nos termos do § 1º do art. 42 ou não devolução de rendimentos de aplicações financeiras, no caso de sua não utilização;

g) não-devolução de eventual saldo de recursos federais, apurado na execução do objeto, nos termos do art. 57; e

h) ausência de documentos exigidos na prestação de contas que comprometa o julgamento da boa e regular aplicação dos recursos. (MPOG/MF/CGU, 2008)

De forma diversa poderá a TCE ser aberta por determinação dos órgãos de controle (CGU ou TCU) nos casos de omissão da autoridade do órgão concedente.

O parágrafo 3º do mesmo artigo ainda define as conseqüências que se seguem ao ato de instauração de TCE, em especial, aos atos de registro e suspensão de inadimplência e responsabilidade, conforme o caso:

§ 3º A instauração de Tomada de Contas Especial ensejará:

I - a inscrição de inadimplência do respectivo instrumento no SICONV, o que será fator restritivo a novas transferências de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União mediante convênios, contratos de repasse e termos de cooperação, nos termos do inciso IV do art. 6º; e

II - o registro daqueles identificados como causadores do dano ao erário na conta "DIVERSOS RESPONSÁVEIS" do SIAFI.

Art. 64. No caso da apresentação da prestação de contas ou recolhimento integral do débito imputado, antes do encaminhamento da tomada de contas especial ao Tribunal de Contas da União, deverá ser retirado o registro da inadimplência no SICONV, procedida a análise da documentação e adotados os seguintes procedimentos:

I - aprovada a prestação de contas ou comprovado o recolhimento do débito, o concedente ou contratante deverá:

- a) registrar a aprovação no SICONV;
- b) comunicar a aprovação ao órgão onde se encontre a tomada de contas especial, visando o arquivamento do processo;
- c) registrar a baixa da responsabilidade; e
- d) dar conhecimento do fato ao Tribunal de Contas da União, em forma de anexo, quando da tomada ou prestação de contas anual dos responsáveis do órgão/entidade concedente ou contratante;

II - não aprovada a prestação de contas, o concedente ou contratante deverá:

- a) comunicar o fato ao órgão onde se encontre a Tomada de Contas Especial para que adote as providências necessárias ao prosseguimento do feito, sob esse novo fundamento; e
- b) reinscrever a inadimplência do órgão ou entidade conveniente ou contratado e manter a inscrição de responsabilidade.

Art. 65. No caso da apresentação da prestação de contas ou recolhimento integral do débito imputado, após o encaminhamento da tomada de contas especial ao Tribunal de Contas da União, proceder-se-á a retirada do registro da inadimplência, e:

I - aprovada a prestação de contas ou comprovado o recolhimento integral do débito imputado:

a) comunicar-se-á o fato à respectiva unidade de controle interno que certificou as contas para adoção de providências junto ao Tribunal de Contas da União; e

b) manter-se-á a baixa da inadimplência, bem como a inscrição da responsabilidade apurada, que só poderá ser alterada mediante determinação do Tribunal;

II - não sendo aprovada a prestação de contas:

a) comunicar-se-á o fato à unidade de controle interno que certificou as contas para adoção de providências junto ao Tribunal de Contas da União; e

b) reinscrever-se-á a inadimplência do órgão ou entidade conveniente ou contratado e manter-se-á a inscrição de responsabilidade.

(MPOG/MF/CGU, 2008)

Vale lembrar, que o Inciso XVII do Art. 30 da Portaria Interministerial nº 127/2008 prevê a obrigatoriedade de se fazer constar no corpo do termo de convênio cláusula que preveja “a faculdade dos partícipes rescindirem o instrumento, a qualquer tempo”. Quando esta rescisão se originar de ato voluntário do órgão concedente, motivado pela verificação de fatos que ensejem a instauração da TCE ela deverá ser instaurada. A considerar a necessidade verificação dos danos causados e seus possíveis responsáveis é imprescindível que a União (no caso do processo físico de convênio) e a conveniente procedam na guarda documental das peças relacionadas ao convênio (registros de licitação, documentos fiscais e atos de toda ordem). Em relação ao tema cumpre fazer menção ao documento de aviso/orientação¹⁸ emitido no portal em que é possível constatar:

Informamos que foi prolatada a seguinte sentença nos autos da Ação Civil Pública nº2009.34.00.026.027-5, da 17ª Vara da Justiça Federal do Distrito Federal:

[...] JULGO PROCEDENTES OS PEDIDOS para determinar que a União se abstenha de destruir os documentos relativos à prestação de contas de convênio e contratos firmados pelos órgãos federais pelo prazo mínimo de 20 (vinte) anos, a contar do término da vigência do contrato ou convênio, podendo mantê-los em arquivos digitais, se preferir.

Portanto, todos os órgãos e entidades concedentes devem adequar os termos de convênio, observando que a guarda dos documentos seja efetuada por 20 anos, suspendendo-se de imediato o prazo fixado no §3º da Portaria Interministerial nº 127 de 29 de maio de 2008, até o trânsito final da sentença.

Brasília, 8 de abril de 2010

Coordenação Geral de Normas

É oportuno ressaltar que os prazos para guarda documental referidos no parágrafo 3º do Art. 3º da Portaria Interministerial nº 127/2008 (10 anos) e o prazo determinado no julgamento da Ação Civil Pública partem de datas diferentes, estando aquele vinculado à ação de aprovação das contas, enquanto este vinculado ao fim de vigência.

¹⁸ <https://www.convenios.gov.br/portal/avisos/GuardaDocumental20anos-OrientacoesAtualizadas.pdf>

Via de regra, o prazo determinado no julgamento da Ação Civil Pública prevalecerá. Porém, embora possa parecer difícil de imaginar que convênios expirados há mais de dez anos não tenham tido suas contas julgadas é prudente supor que, vindo isto a ocorrer, o prazo a ser considerado seja o prescrito na portaria (dez anos a partir da aprovação das contas).

5. AS FASES DE UM CONVÊNIO E SEUS PROCESSOS

Neste capítulo serão descritos os processos das diferentes fases de execução dos convênios. Cada fase será analisada separadamente com os processos que a compõe. Cada processo será analisado individualmente, momento em que serão identificados os problemas e sugeridas as alterações julgadas necessárias.

O processo de convênio apresenta três fases bastante definidas, quais sejam: a celebração e todos os sub-processos que envolvem esta ação, até a necessária publicação do convênio no diário oficial; a execução, compreendendo diversos sub-processos, nem todos obrigatórios e a fase de prestação de contas, conforme fluxograma abaixo (Figura 17):

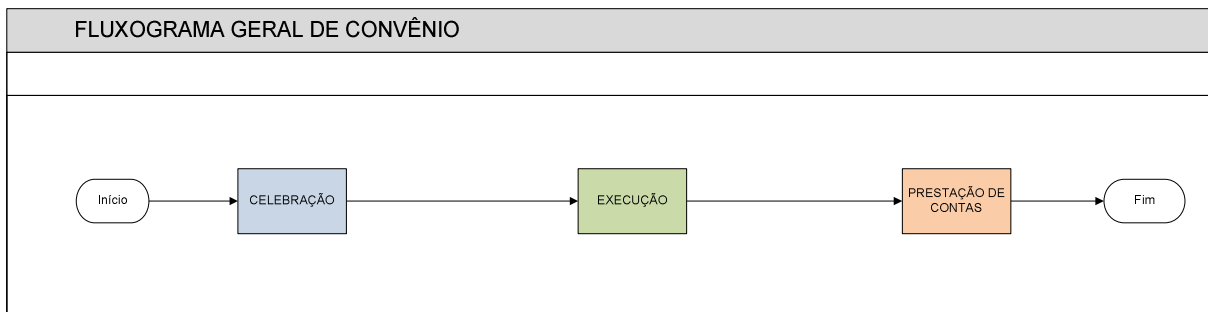


Figura 17 – Fluxograma Geral de Convênio
Fonte: Elaborado pelo autor

5.1. FLUXO GERAL DA FASE DE CELEBRAÇÃO

Na fase de celebração foram identificados três processos conforme ilustrado na Figura 18.

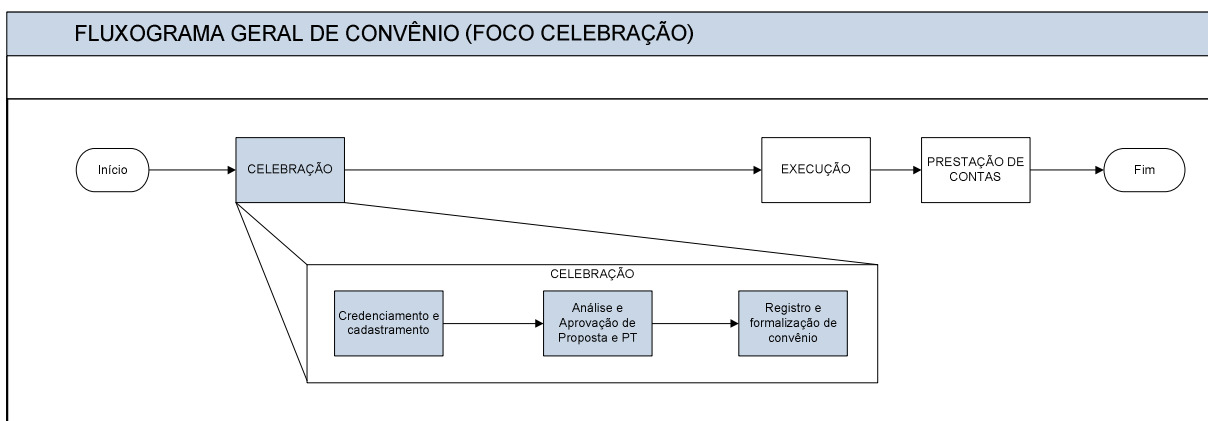


Figura 18 – Fluxograma Geral de Convênio (foco em celebração)
Fonte: Elaborado pelo autor

Neste ponto, identificam-se divergências entre o processo até agora executado na Superintendência e processo exigido pela norma, a considerar a recente mudança que

obriga as concedentes a realizarem o chamamento público para contratação com as EPSFL, conforme descrito no item nº4.4. Desse modo, verifica-se uma necessária alteração no fluxo conforme ilustrado na Figura 19:

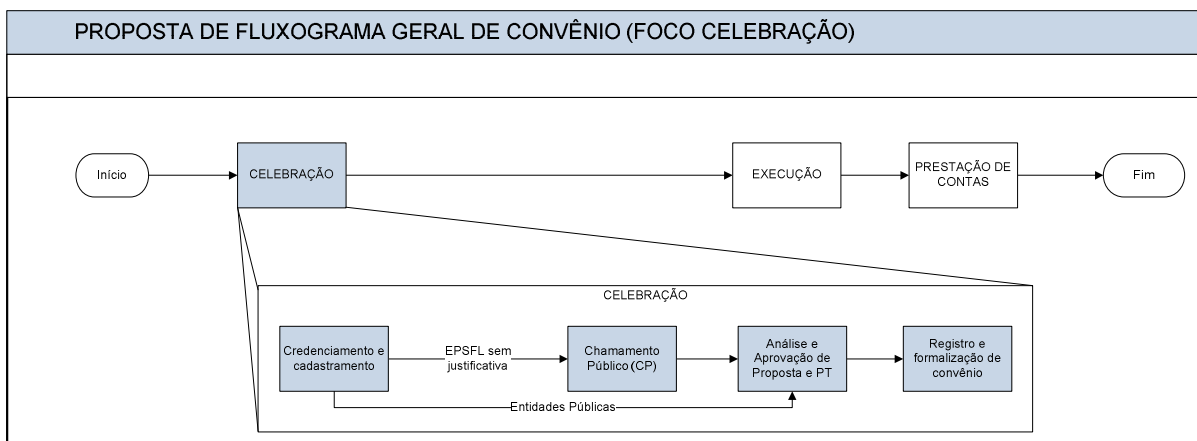


Figura 19 – Proposta de Fluxograma Geral de Convênio (foco em celebração)

Fonte: Elaborado pelo autor

Os quatro processos descritos (Credenciamento e Cadastramento, Chamamento Público (CP), Análise e Aprovação de Propostas e PT e Registro e formalização de convênios) serão apresentados em maior detalhe na sequência.

Optou-se por descrever a fase de credenciamento e cadastramento em um único processo, a considerar o procedimento usual das convenientes de realizá-las em conjunto, para só então enviarem propostas e planos de trabalho para análise das concedentes. A análise documental dos convênios observados evidenciou esta linha de ação. Alie-se a isso a possibilidade de exigir da conveniente o ato de cadastramento para a análise da proposta por ela enviada, prática prevista em lei, conforme referido anteriormente (parágrafo único do inciso V do Art. 15 da Portaria Interministerial nº 127/2008 (tópico 4.5 do presente trabalho). Este, aliás, é, também, procedimento recomendado, à medida que evita a perda de tempo na análise de propostas que, devido a impedimentos legais da proponente, poderão não ser levadas adiante.

5.1.1 Fluxo de Credenciamento e Cadastramento

O credenciamento é um ato, pelo qual a futura proponente se registra no SICONV. Como referido nos itens 4.3 e 4.6. o ato de credenciamento se vincula diretamente ao ato de cadastramento. Dessa forma, ambos podem ser entendidos como um único processo único que ocorre na forma descrita a seguir.

A entidade que deseja conveniar deverá antes se cadastrar. Para tanto, ela realizará seu credenciamento. A ação se realiza quando a futura conveniente, por meio de seu representante, insere alguns dados da entidade a ser credenciada. Entre os dados obrigatórios a serem informados está um email de contato. Encerrado o processo, o sistema irá gerar uma senha que será enviada ao endereço de email informado no credenciamento. A partir desse momento, o usuário cadastrado poderá cadastrar usuários vinculados à entidade e complementar os registros da futura proponente. Ao fim do credenciamento poderá a entidade dar início ao ato de cadastramento. Para tanto, a documentação exigida na legislação deverá ser dirigida a uma Unidade Cadastradora (UC). O dirigente ou colaborador da entidade ainda poderá, se desejar, enviar os documentos pelo correio. Estando a documentação completa o servidor da UC deverá realizar o cadastro, validando os documentos enviados e, paralelamente, abrirá um processo para guarda dos documentos de cadastramento. No ato de validação realizado pelo servidor da UC emite-se um email à entidade cadastrada informando do sucesso da demanda. Caso a documentação esteja incorreta ou incompleta, a UC (do Incra) notificará a conveniente dos problemas encontrados, rejeitando o cadastro. Se desejar, a entidade poderá corrigir as pendências e retornar com o pedido à UC anterior ou dirigir-se a uma outra UC para nova avaliação.

O fluxo referido se encontra na figura 20, abaixo:

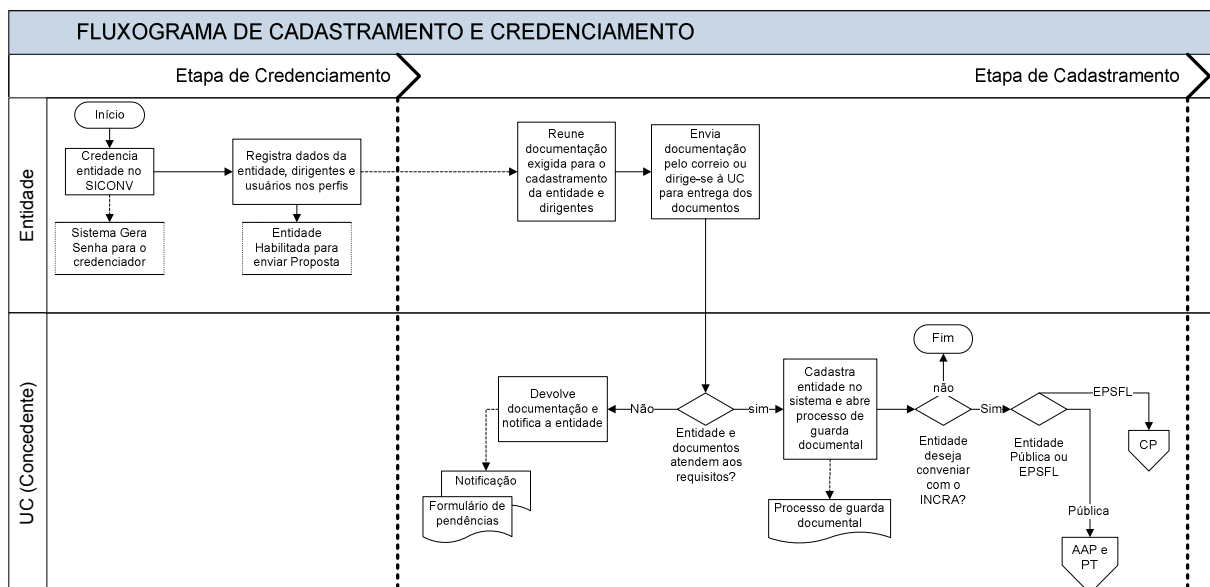


Figura 20 – Fluxograma de Cadastramento e Credenciamento

Fonte: Elaborado pelo autor

O cadastro é válido por um ano. É possível que algumas convenientes venham a trocar seus dirigentes em seguida ao ato de cadastramento. Nem sempre, contudo, esta

atualização é realizada pela conveniente. E a fiscalização por parte da concedente é bastante frágil nesse aspecto, decorrente da falta de verificação da regularidade no cadastro do SICONV ao longo da execução do convênio, facilitada pelo fato de a UC cadastradora na maioria das vezes não ser a mesma UC da concedente.

Não foram encontrados motivos para alterar o presente fluxo, a considerar que os pontos críticos podem e devem ser corrigidos na fase de execução através de uma verificação cuidadosa da regularidade da entidade no SICONV. Contudo, há questões a observar. Segundo a norma (Art. 43 da Portaria Interministerial nº 127/2008) a manutenção atualizada do cadastro no SICONV para efeitos de liberação da parcela por parte da concedente somente é exigível às convenientes de direito público, estando as EPRSFL livres de tal comprovação (vide Figuras 4 e 5 na subseção 4.9). A considerar esta “falha” na legislação, poderia a Superintendência Regional do Incra, de modo a remediar o inconveniente de poder estar repassando recursos a uma EPSFL com irregularidade no cadastro, suprir a lacuna legal através da inclusão de cláusula obrigatória de apresentação de regularidade em seus futuros termos de convênio.

5.1.2 Fluxo de Chamamento Público

O chamamento público (CP) é o ato pelo qual as concedentes deverão escolher as EPSFL com as quais quiser conveniar para a execução dos programas a elas destinados. O procedimento, não se aplica para seleção de entidades Públicas, caso em que a União tem a prerrogativa de escolha.

A sua utilização, porém, mesmo para conveniar com EPSFL, não era obrigatória, passando a ter tal caráter somente a partir do Decreto Federal nº 7568 de 16 de setembro de 2011 que instituiu a obrigatoriedade do procedimento. É possível supor que a flexibilização concedida pela norma (de realizar ou não o CP) e o desinteresse em adotar um procedimento desconhecido e incerto condicionaram o Incra a não realizar convênios por meio deste expediente.

Fica assim prejudicada a possibilidade de mapear o procedimento da forma “como é ou foi realizado”. Todavia, a título de contribuição, expressamos o fluxo em consonância com a norma estabelecida para o procedimento (Figura 21). Aconselha-se que o desenho deste fluxo seja estudado em maior detalhamento no caso de futuras incursões no procedimento.

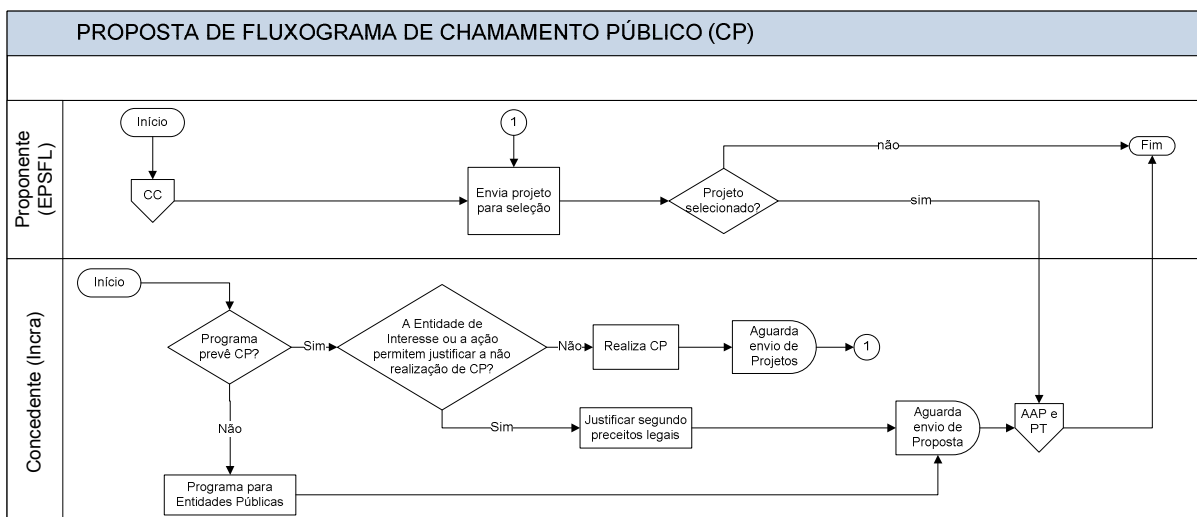


Figura 21 – Proposta de Fluxograma de Chamamento Público (CP)

Fonte: Elaborado pelo autor

Segundo a norma o processo de CP somente é obrigatório para firmar convênios com EPSFL, estando as públicas isentas do procedimento. Porém, havendo interesse da Administração, pode o órgão concedente formalizar convênios com EPSFL sem a realização de chamamento público, desde que a entidade ou a ação pretendida se enquadre nas exceções trazidas pela norma, dispostas no art. 4 do Decreto Federal 7568 de 16 de setembro de 2011¹⁹. Nesses casos a convenente irá justificar a não realização do CP e aguardará o envio da proposta para análise (Fluxograma de Análise e Aprovação de Proposta e PT). Não sendo possível justificar, se desejar conveniar com EPSFL, a concedente deverá lançar edital de chamamento público, dando publicidade ao ato na página principal de seu sítio eletrônico (no caso do Incra o site²⁰ é o mesmo para todas as Superintendências Regionais). Aguardado o prazo legal de divulgação do CP e o prazo para recebimento dos projetos realizar-se-á a seleção do projeto mais vantajoso para a administração e a homologação da entidade vencedora. A entidade selecionada deverá, então, enviar a proposta para análise e aprovação (Fluxograma de Análise e Aprovação de Proposta e PT).

5.1.3 Fluxo de Análise e Aprovação de Proposta e PT

A aprovação de Proposta e PT são passos obrigatórios para se formalizar o convênio. Se a convenente for uma EPSFL ela terá agora necessariamente que passar pelo processo de chamamento público, a menos que preencha os requisitos necessários a

¹⁹ Vide quadro completo de exceções no item 4.4 deste trabalho.

²⁰ Site do Incra: www.incr.gov.br

dispensa do procedimento. Vale lembrar que, atualmente, nenhuma das convenentes da Autarquia reúne condições de se candidatar a tal dispensa. Se tratando de entidade pública poderá ela acordar diretamente com o órgão para que ocorra a avaliação de sua proposta.

Após o envio da proposta pela convenente, o órgão concedente deverá ser avisado de que ela está disponível para análise. Isso ocorre porque ao ser cadastrada, uma proposta precisa ser vinculada ao Órgão que realizará sua análise. No caso do Incra um único código de órgão foi cadastrado e este número é o mesmo para todas as superintendências regionais: “22201”. A tarefa poderia ser facilitada se houvesse meios de filtrar as propostas por estado, mas foi verificado por este autor que o sistema não permite tal procedimento. Assim, após o aviso de que a proposta foi enviada, o analista técnico, de posse do número da proposta, realiza a consulta do número no sistema e inicia a análise nas condições a seguir descritas.

Se a proposta for enviada isoladamente, (sem o PT), ele emitirá parecer para a proposta. Se o parecer for de aprovação a proposta será aprovada pelo gestor. Nesse caso, a convenente deverá enviar novamente a proposta agora acompanhada do PT. Como a proposta já se encontrará aprovada, o analista técnico da concedente, então, irá se debruçar sobre o PT e emitir parecer para ele. Se o parecer for de aprovação, a proposta e o PT são aprovados, remetendo o convênio à fase de registro e formalização. É importante ressaltar que o parecer emitido pelo analista é meramente consultivo, ou seja, a seu juízo, o gestor poderá aprovar tanto a proposta quanto o plano de trabalho ainda que o teor do parecer emitido pelo analista recomende o contrário. O inverso também é verdadeiro, ou seja, poderá rejeitar o gestor uma proposta com parecer favorável do analista técnico. O gestor ainda tem a possibilidade de solicitar complementação em ambos os casos (proposta e PT). A figura 22 expressa as possibilidades, que é igual para as fases de análise da proposta e do plano de trabalho:

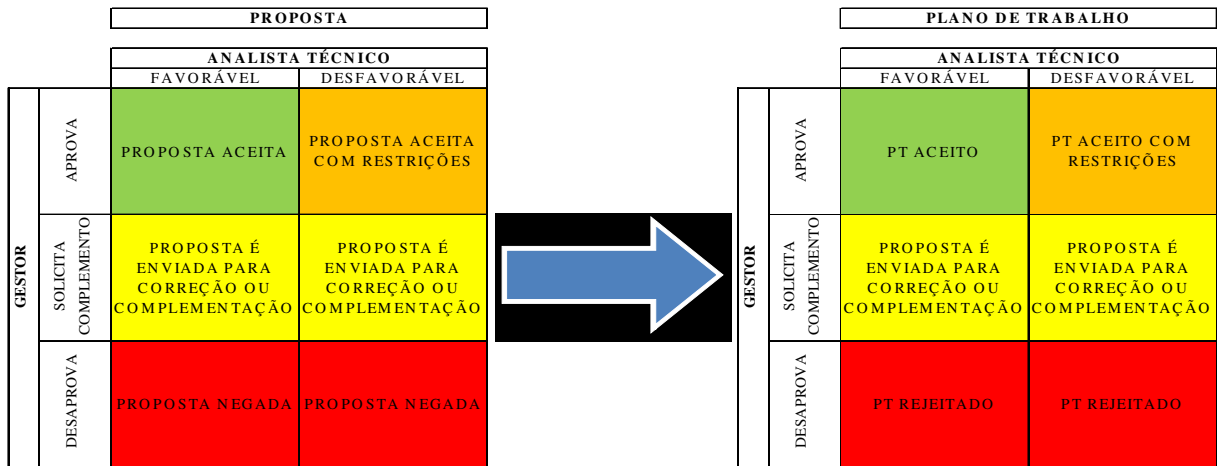


Figura 22 – Quadro de Possibilidades (aprovação e reprovação de proposta e PT)
 Fonte: Elaborado pelo autor

Vale lembrar que o gestor poderá desistir de dar prosseguimento ao pleito a qualquer tempo, ou seja, poderá rejeitar a proposta mesmo depois de tê-la aprovado.

As informações aqui trazidas são meras possibilidades verificadas por meio de observação do SICONV. Todavia, não se verifica tal ocorrência nos convênios até o momento firmados, ou seja, o parecer do analista tem sido cabal para a decisão do gestor, cuja deliberação está sempre em consonância com o parecer. Da mesma forma é rara a possibilidade de a conveniente enviar apenas a proposta para análise, já que o PT também terá que ser submetido ao crivo. Assim, de maneira simplificada, e não havendo necessidade de ajustes nas propostas e PT, pode-se chegar a um mapeamento conforme figura 23:

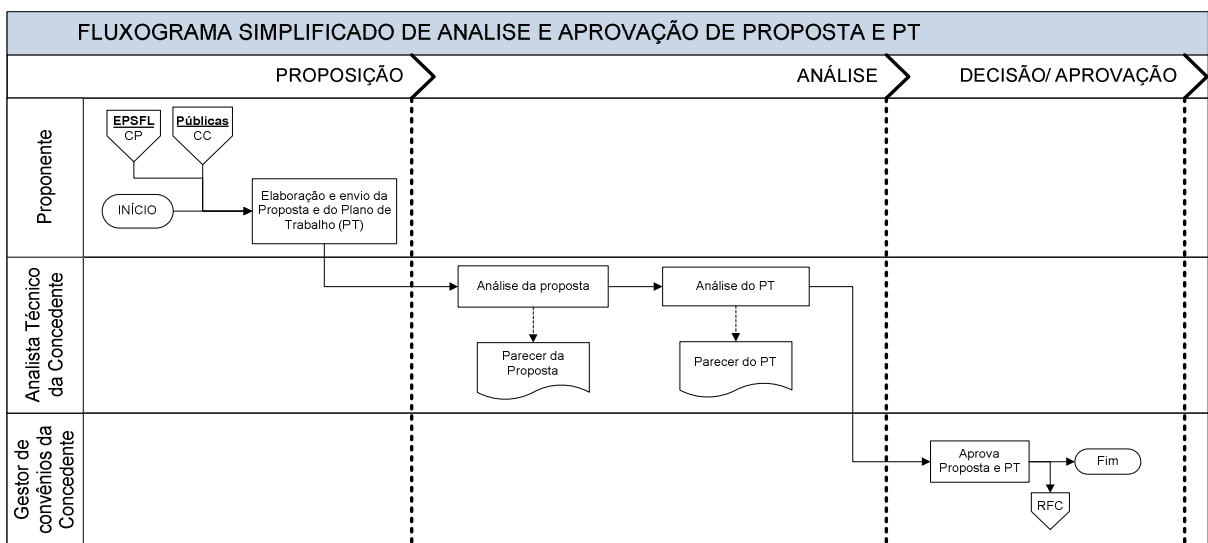


Figura 23 – Fluxograma Simplificado de Análise e Aprovação de Proposta e PT
 Fonte: Elaborado pelo autor

Ainda que se tenha um único momento de análise (proposta e PT) o sistema prevê que sejam inseridos dois pareceres, um da proposta e um do PT, em locais específicos para cada um. Entende-se que o teor desses pareceres deve ser diverso e direcionado ao objeto a ser analisado.

O parecer das propostas deve referir aspectos relacionados ao objeto proposto e sua justificativa; aos valores globais do convênio (recursos da Superintendência do Inbra e de contrapartida); ao cronograma orçamentário (valores para o ano e exercícios seguintes); ao tipo de contrapartida proposta (financeira, bens e serviços ou mista); à vigência inicial e final (portanto, prazo para execução do objeto). Nesse aspecto avalia-se a relevância, o interesse e conveniência da administração em conveniar o objeto proposto, a pertinência e legalidade dos valores propostos, bem como os percentuais de contrapartida informados.

Em relação ao PT, avaliam-se aspectos mais técnicos da execução. As metas, etapas e seus valores, os bens e/ou serviços a serem adquiridos na execução, bem como valores unitários e quantidades destas aquisições. Avaliam-se, também, os elementos de despesa (rubricas) que serão utilizados os recursos. Nesse aspecto o parecer deve referir a pertinência dos bens e serviços a serem adquiridos por meio de recursos de convênio, a regularidade dos valores destes bens e serviços em relação aos valores praticados no mercado, a regularidade dos elementos de despesa utilizados para classificação das despesas, entre outros que se entenderem necessários.

Retornando à questão do fluxo, referimos na figura 24 o fluxo completo de análise e aprovação de proposta e PT, com base nas possibilidades consideradas pelo sistema:

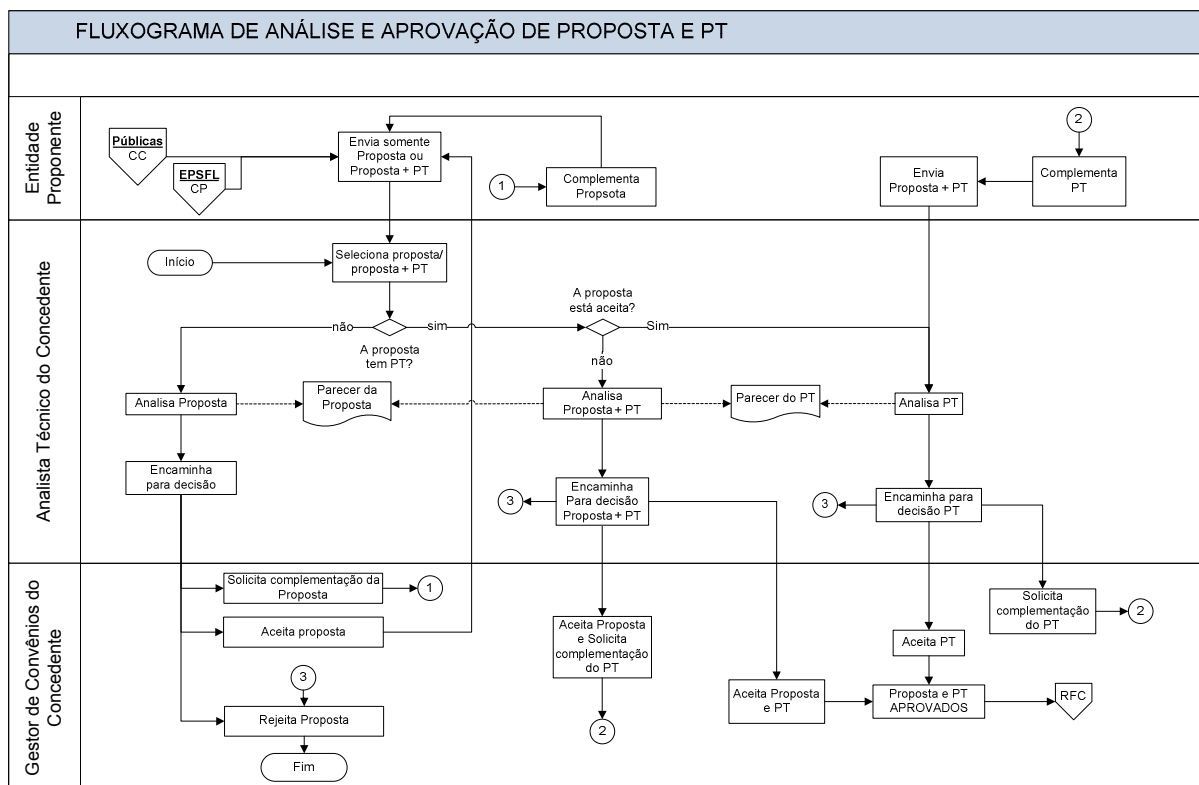


Figura 24 – Fluxograma de Análise e Aprovação de Proposta e PT

Fonte: Elaborado pelo autor

Os pontos críticos verificados no processo estão relacionados aos prazos de análise e aprovação das propostas e a aprovação do PT.

Para enviar uma proposta para análise da concedente, a proponente deverá preencher campos obrigatórios, presentes na aba “dados”. Entre outros exigíveis, como já referido, deverão ser informadas as datas de início e fim de vigência. Quando do envio do PT para análise, a conveniente deverá inserir igualmente as datas de início e fim das metas na aba “cronograma físico”. Na maioria dos casos, o início de uma das metas, começa na data de início de vigência informado na proposta (aba dados).

A concedente, por sua vez, tem duas obrigações a partir da assinatura do Termo de Convênio (TC). A primeira é cumprir com o estabelecido no Art. 33 da Portaria Interministerial nº 127/2008, que determina prazo máximo de 20 (vinte) dias para a publicação do extrato²¹ do instrumento no DOU. A segunda é fazer referência à data de início de vigência no termo de convênio. Ao fazê-lo, segundo convênios consultados por este graduando, duas tem sido as expressões para determinar o início da vigência. A primeira é aquela que se expressa da seguinte forma: “este instrumento passará a vigorar

²¹ O extrato de publicação de um convênio é um resumo, no qual são trazidas as informações mais relevantes em relação ao acordo firmado (partícipes, objeto, valores, recursos orçamentários, início e fim de vigência e data de assinatura).

a partir da data de sua assinatura” (ou expressão equivalente). Nesse caso, a data de assinatura do termo de convênio coincidirá com o início de vigência. Outra possibilidade é que o termo contenha a seguinte redação: “este instrumento passará a vigorar a partir da data de sua publicação” (ou expressão equivalente). Teríamos assim, respectivamente ocorrências relacionadas aos casos 1 e 3, conforme figura 25. Os casos 2 e 4, embora possíveis não foram identificados na Instituição, quando da análise dos convênios. O caso 3 é significativamente mais frequente do que o caso 1.

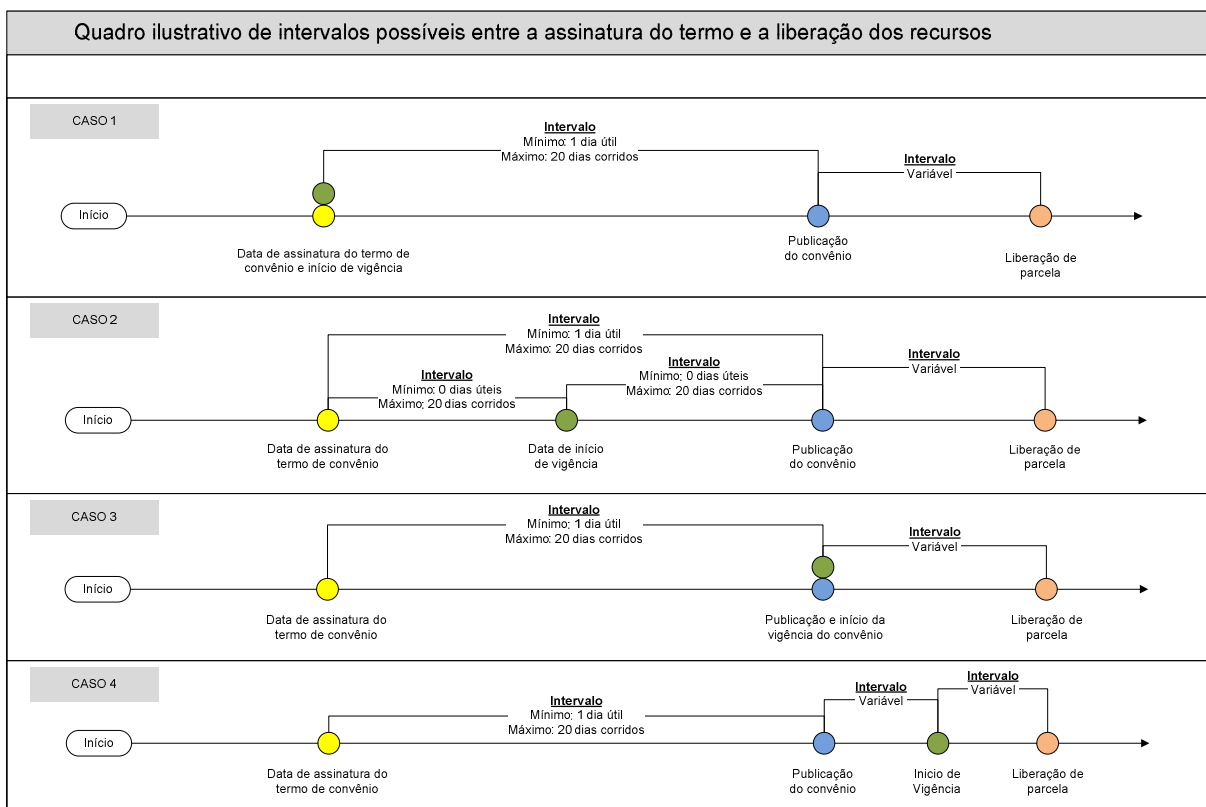


Figura 25 – Quadro ilustrativo de intervalos entre assinatura e liberação de recursos

Fonte: Elaborado pelo autor

Ocorre que, ao enviar a proposta e PT para análise, a conveniente deve prever que a assinatura do termo e a vigência deverão ocorrer dentro de determinado momento. Esse prazo tem sido estreito para que a concedente consiga vencer as fases de “análise e aprovação da proposta e do PT” e de “registro e formalização do convênio”. Ocorrendo “caso 3” – que, como dito, é o mais comum – o prazo médio da data de assinatura até a data de publicação é de aproximadamente 10 dias, o que piora ainda mais o panorama. Assim, quando é chegado o momento de registrar a data de assinatura e publicar o convênio no SICONV, o sistema rejeita a ação por identificar que a data de vigência pretendida (com base no termo de convênio) é posterior às datas de vigência e início de

execução das metas no SICONV, que foram definidas ainda quando da elaboração, análise e aprovação da proposta e do PT.

Quando isso ocorre faz-se necessário o retrabalho de voltar à fase de análise de propostas e PT e solicitar à proponente que ajuste o a data de vigência e o PT para viabilizar os registros. Nesse caso a conveniente, após o ajuste, ainda precisa reenviar a proposta e o PT para novo parecer e nova aprovação. Havendo demora nas correções, e estando já assinado o termo de convênio, a concedente corre o risco de perder o prazo máximo para publicação (20 dias da data de assinatura) e ser apontada pela CGU pelo descumprimento do prazo legal.

Foi verificada a possibilidade de a proposta e o PT passarem diversas vezes pela aprovação do gestor, que, com base no parecer do analista irá proferir decisão no sistema. É sabido, como foi dito anteriormente, que a decisão do gestor está intrinsecamente ligada ao parecer do analista técnico. Em muitos casos, constatando-se a necessidade de alterações na proposta ou PT, há certa demora em devolver o convênio via SICONV e solicitar as devidas complementações ao proponente. Isso sucede porque a ação de devolução esta ligada exclusivamente ao perfil de gestor (atribuído exclusivamente ao Superintendente ou, na falta dele, ao seu substituto legal). Tais agentes, nem sempre estão presentes para dar prosseguimento às ações de aprovação, devido ao grande número de compromissos em suas agendas, ocasionando atrasos.

A primeira alteração proposta seria a de padronizar as minutas de convênio para que elas se adequassem ao “caso 1”, fazendo-as conter a redação “este instrumento passará a vigorar a partir da data de sua assinatura” (ou expressão equivalente). Nesse caso, o único detalhe a ser observado seria se o início da vigência no SICONV não é anterior à data de assinatura.

Uma segunda solução seria identificar o tempo máximo necessário para que a concedente pudesse vencer a fase de “análise e aprovação da proposta e do PT” e a fase de “registro e formalização do convênio” sem que fosse necessário solicitar à proponente a posterior correção das datas. A identificação do tempo necessário, todavia, seria um aprofundamento que iria além do objeto deste trabalho, ficando como sugestão para um próximo momento.

Uma terceira medida ainda poderia ser adotada visando acelerar o processo. A considerar que o gestor sempre acompanha a decisão emanada no parecer do analista técnico, poder-se-ia conceder autonomia ao referido analista para – exclusivamente – “solicitar complementação”, ficando a competência de “aprovar” restrita ao

superintendente ou, na falta deste, ao seu substituto legal. A discussão das implicações desta medida é bastante delicada, haja vista as inúmeras recomendações para que se proceda à segregação de funções nos órgãos públicos. Por outro lado, evitaria ou minimizaria situações ainda menos desejadas e que sabidamente ocorrem em certos órgãos, como, por exemplo, o compartilhamento de senhas de gestores aos servidores ou secretárias executivas de sua confiança.

5.1.4 Fluxo de Registro e Formalização de Convênio

O fluxo a seguir é o “fechamento” da fase de celebração, que culminará com a publicação do convênio no DOU. Trata-se de fluxo complexo que pode e deve ser analisado em mais detalhe (nível de tarefa) em um novo estudo.

A formalização do convênio se inicia com a aprovação da proposta e do PT pela concedente. Se até esse momento não tiver sido aberto processo para guarda documental deverá então se proceder na abertura junto ao protocolo. O analista técnico dá início à fase de formalização, iniciando pela solicitação do empenho do valor referente ao primeiro desembolso ou ao valor referente ao executado no ano. O gestor autoriza o empenho do valor e encaminha o processo ao analista financeiro para que este proceda nas diversas etapas de registro do convênio no SICONV e SIAFI (via SICONV). As etapas a serem cumpridas nesse aspecto são: a geração do número do convênio, o envio da UGTV ao sistema SIAFI, o registro e cronogramação do empenho, o envio do empenho ao SIAFI, e a geração automática da conta bancária do convênio. A geração da conta se dá automaticamente por meio de procedimento automático entre os sistemas SICONV e do banco. Porém ela deverá ser regularizada. Para que isso ocorra será necessário que a entidade conveniente procure a agência e encaminhe a documentação necessária à regularização da conta, tornando-a apta a receber o recurso. Na sequência, o expediente é devolvido ao analista técnico para que este confeccione uma minuta de convênio²². Confeccionada a minuta, a mesma é upada para o SICONV, ficando registrada para apreciação da área jurídica. Ato contínuo, são emitidas e aportadas ao processo pelo analista técnico as certidões negativas de débito que atestam a regularidade da entidade conveniente (CAUC, no caso de entidades públicas). O processo físico também é enviado ao analista jurídico, pois as certidões ou CAUC fazem parte do

²² A minuta de convênio é um documento preliminar que dará base ao termo de convênio assinado pelos partícipes. Seu objetivo é submeter as cláusulas do termo à análise procuradoria jurídica.

objeto de análise da procuradoria e não podem ser visualizadas no SICONV. Após análise da minuta e das certidões o analista jurídico emite parecer fazendo as recomendações que achar necessário. Se o parecer for taxativo pela não formalização o convênio pode ser abortado. Porém, mesmo que o parecer do analista seja contrário à celebração, poderá o gestor assinar o convênio e assumir os riscos.

Finalmente, pode o parecer jurídico ser favorável à celebração e condicionar sua aprovação à correção de impropriedades identificadas no processo. São pontos recorrentes: a solicitação de alteração, supressão ou inclusão de cláusulas no TC e a atualização de certidões que se encontrem vencidas.

Após a devolução do processo físico ao analista técnico, a minuta passará pelas alterações instadas pela área jurídica (se houver) e, se entidade pública, será remetida ao gabinete para assinatura²³. Se entidade privada, os autos deverão ser enviados ao Presidente do Incra, em Brasília. O analista técnico gera um arquivo “pdf” do documento assinado e o transfere para o SICONV, remetendo os autos ao analista financeiro para que seja registrada a data de assinatura e realizada a publicação do convênio via SICONV. Os convênios cuja solicitação de publicação se der até as 16h serão publicados no dia útil seguinte. Passando-se deste horário a publicação ocorrerá em dois dias úteis. Aguarda-se o prazo e consulta-se a publicação no DOU, anexando-a ao processo.

No prazo de até dez dias, facultada a comunicação por meio eletrônico, deverá ser dada ciência da celebração do convênio à entidade de controle correspondente: câmara municipal no caso de prefeituras, assembleia legislativa, no caso de convênio firmado com o Governo do Estado ou órgãos desta esfera e ao conselho municipal ou estadual no caso de ser a conveniente uma EPSFL.

O mapeamento do processo, como encontrado na Superintendência do Incra se faz presente na figura 26.

²³ A partir da publicação do Decreto Federal nº 7568 de 16 de setembro de 2011, os convênios ou contratos de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos deverão ser assinados pelo Ministro de Estado ou pelo dirigente máximo da entidade da administração pública federal concedente, não sendo permitida a delegação da competência às superintendências ou regionais dos órgãos ou ministérios.

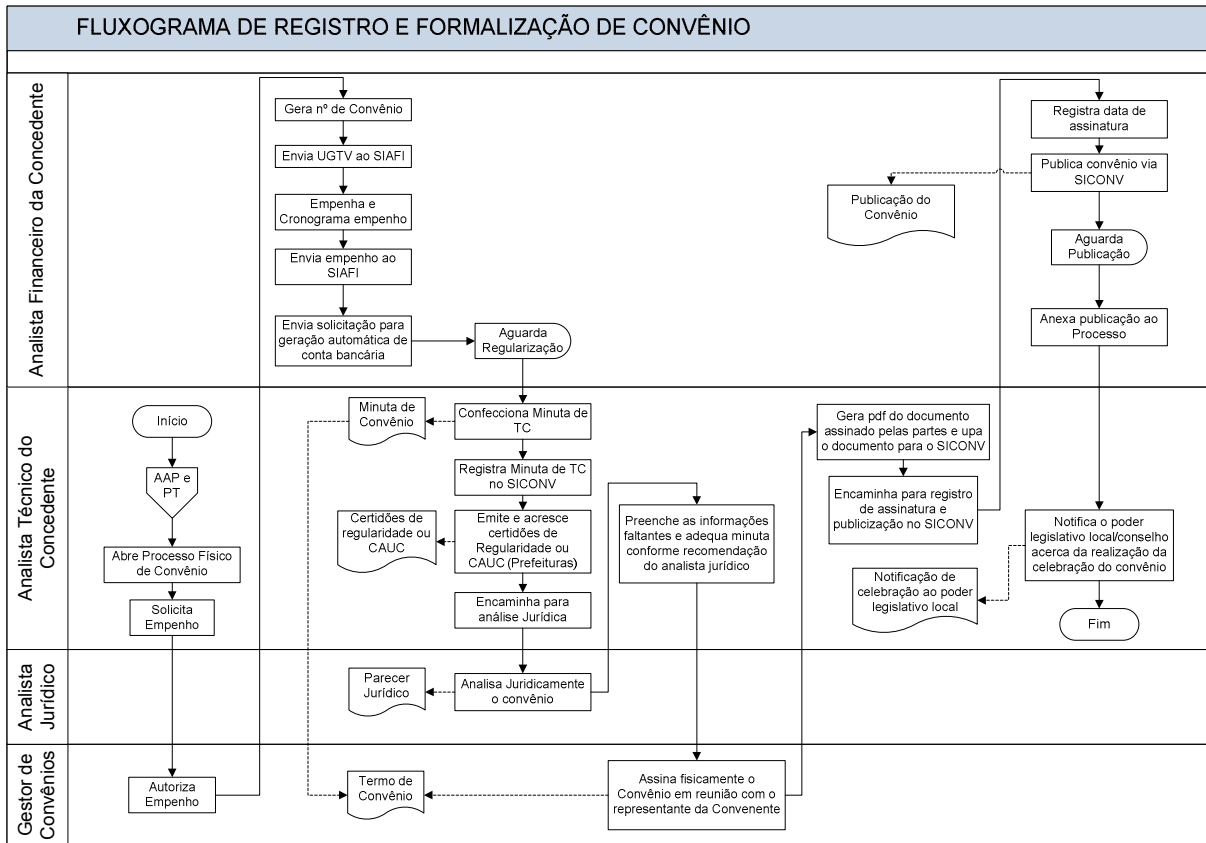


Figura 26 – Fluxograma de Registro e Formalização de Convênios

Fonte: Elaborado pelo autor

Segundo os servidores responsáveis pelos registros financeiros, não há grande nitidez acerca das etapas do processo. Em verdade, o fluxograma retrata uma das formas adotadas pela Superintendência Regional do Incra, não sendo regra para todos os processos de convênio.

Verifica-se que algumas etapas podem, de fato, serem realizadas em paralelo desde que tomados alguns cuidados. Por exemplo, a minuta do convênio pode ser elaborada enquanto se realizam as fases de geração de número de convênio, envio de UGTV ao SIAFI, empenho e cronogramação do convênio, envio do empenho ao SIAFI e o envio da solicitação automática de geração de conta via SICONV. Contudo, aconselha-se que a minuta contenha elementos como o número do empenho, o número do convênio e as informações da conta corrente do convênio, dados gerados a partir da etapa anterior, de atuação do analista financeiro. Vale lembrar que, de regra, as minutas são documentos padronizados, ou seja, salvo nos casos em que o objeto do convênio é muito diferente dos acordos anteriormente firmados, é comum o TC do novo convênio ser

calçado de outro ajuste similar, alterando-se apenas as particularidades²⁴ que diferenciam ou diferenciariam os acordos. Nesse quesito foi constatado por observação deste analista que alguns dos TCs firmados faziam menção a cláusulas e exigências trazidas pela antiga legislação de convênios, contendo, muitas vezes, a referência expressa à norma antiga. A falha, nesses casos, tanto pode ser creditada ao analista que não observou o equívoco na confecção do novo TC, quanto ao analista jurídico, que deveria realizar a análise da minuta com mais atenção a fim de evitar tais ocorrências. A falha, nesse caso, não está no fluxo geral do trabalho, mas na realização em nível de tarefa de cada servidor de área. Assim, as razões que levaram a tais equívocos não foram trazidas a este trabalho por não fazerem parte do objeto de estudo.

Outro ponto crítico identificado está na falta ou no descumprimento do prazo para a realização da notificação ao conselho municipal (EPSFL) ou poder legislativo (Públicas), descumprindo estabelecido no Art. 36 da Portaria Interministerial nº 127/2008. Mesmo nos casos em que a notificação é realizada, esquece-se de anexar a comprovação desta ação junto aos autos, gerando questionamentos da CGU. Nos casos de celebração a notificação deverá ser realizada em até dez dias. Já nos casos de liberação de recursos o prazo significativamente menor, sendo de dois dias úteis. Em função de possíveis atrasos no despacho/tramitação dos processos que deverão passar obrigatoriamente pelos chefes de cada divisão para serem posteriormente encaminhados aos servidores responsáveis de cada área, o prazo, principalmente no segundo caso (liberação de recursos), é descumprido.

Realizar estudo para verificação das falhas verificadas na redação dos TCs. A proposta visa evitar que os instrumentos sejam formalizados contendo cláusulas que não atendem à atual legislação/regulamentação dos convênios.

Propor que a tarefa de notificação seja realizada pela área que controla a publicação (analista financeiro) a fim de evitar que a possível demora na tramitação acarrete na perda do prazo para realizar a notificação. Para que isto ocorra, é preciso que o analista tenha claro “quem avisar” e “em qual endereço eletrônico (email) ou físico (correspondência) avisar”. Essas informações deverão ser repassadas previamente pelo analista técnico por meio próprio a ser estudado. A instituição não dispõe de um banco

²⁴ São informações variáveis nas minutas: os dados relacionados à conveniente (nome, CNPJ, dirigente máximo, endereço, etc), objeto pactuado (em alguns casos), os dados financeiros e orçamentários e entre outras caso a caso.

de dados nesse sentido. Nesse sentido se apresentam inicialmente como melhores opções:

- Informar fisicamente os dados de “quem” e “em que endereço” deve-se realizar a notificação. A informação deverá ser fornecida em formulário próprio a ser anexado ao processo físico.
- Elaborar estudo para criação de um BD simplificado (planilha eletrônica ou arquivo específico de BD), contendo as informações necessárias à realização da tarefa (quem e em qual endereço) e que esteja disponível ao acesso dos servidores da área financeira.

Assim, com base na alteração proposta segue fluxo conforme figura 27:

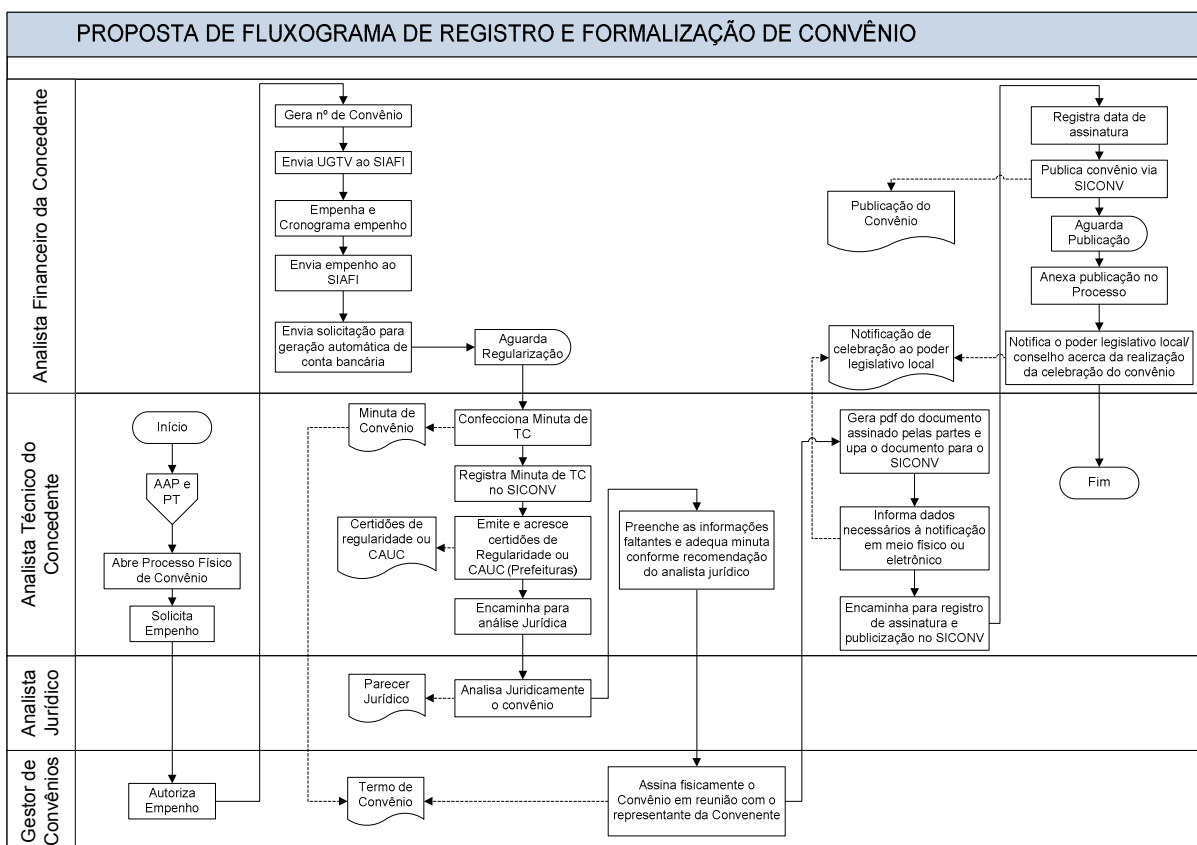


Figura 27 – Proposta de Fluxograma de Registro e Formalização de Convênios

Fonte: Elaborado pelo autor

5.1.5 Fluxo de Apresentação do PB ou TR

O fluxo de apresentação do Projeto Básico – PB ou Termo de Referência – TR é o único que se inicia na fase de celebração e pode se estender até a fase de execução do convênio. Isso ocorre porque são três os momentos em que a conveniente pode vir a ser solicitada a apresentar um dos dois documentos (PB ou TR). O fluxo a seguir descreve a descrição no detalhe.

Primeiramente, se o objeto for padronizado²⁵, o PB ou TR é dispensável. Sendo necessário ele pode:

- a) ser custeado com recursos do convênio.

Nesse caso, o PB ou TR passa ser um produto do convênio como se fosse, por exemplo, o projeto de uma ponte a ser construída. Se a escolha for esta, e a entidade reunir os quesitos para celebração e recebimento do recurso, realiza-se a celebração do convênio e libera-se a parcela. O controle do atendimento (entrega) do PB ou TR, nesse caso, se dá no próprio acompanhamento e fiscalização da execução do convênio.

- b) ser custeado pela convenente.

Duas são as opções nesse caso:

- i. Pode ser exigida sua apresentação como requisito à celebração: se esta for a decisão, a convenente deverá apresentar o PB ou TR antes da assinatura do TC. Realiza-se notificação para que a convenente entregue o documento em determinado prazo. Não havendo interesse ou havendo descumprimento do prazo por parte da convenente o convênio não será celebrado. Se a entrega ocorrer, o convênio é celebrado e a entidade recebe o recurso (desde que satisfeitas as exigências legais).
- ii. Em prazo determinado no TC, contado a partir da data de celebração e antes do desembolso da primeira parcela: nesse caso, inclui-se cláusula condicionante no TC estipulando-se prazo para a entrega do PB ou TR. Faculta-se a prorrogação do prazo de apresentação uma única vez por igual período. Findado o prazo e não havendo entrega, a celebração torna-se sem efeito (nula). Como o convênio foi celebrado e publicado, deve-se realizar nova publicação para informar a nulidade do ato. A convenente deverá ser notificada por escrito da ocorrência. Satisfeitas as exigências legais e havendo entrega do PB ou TR o convênio é assinado e o recurso da parcela é repassado.

A descrição do fluxo referida encontra-se esquematizada na figura 28:

²⁵ De acordo com o Art. 1º § 1º, inciso XIV define-se padronização o “estabelecimento de critérios a serem seguidos nos convênios ou contratos de repasse com o mesmo objeto, definidos pelo concedente ou contratante, especialmente quanto às características do objeto e ao seu custo”.

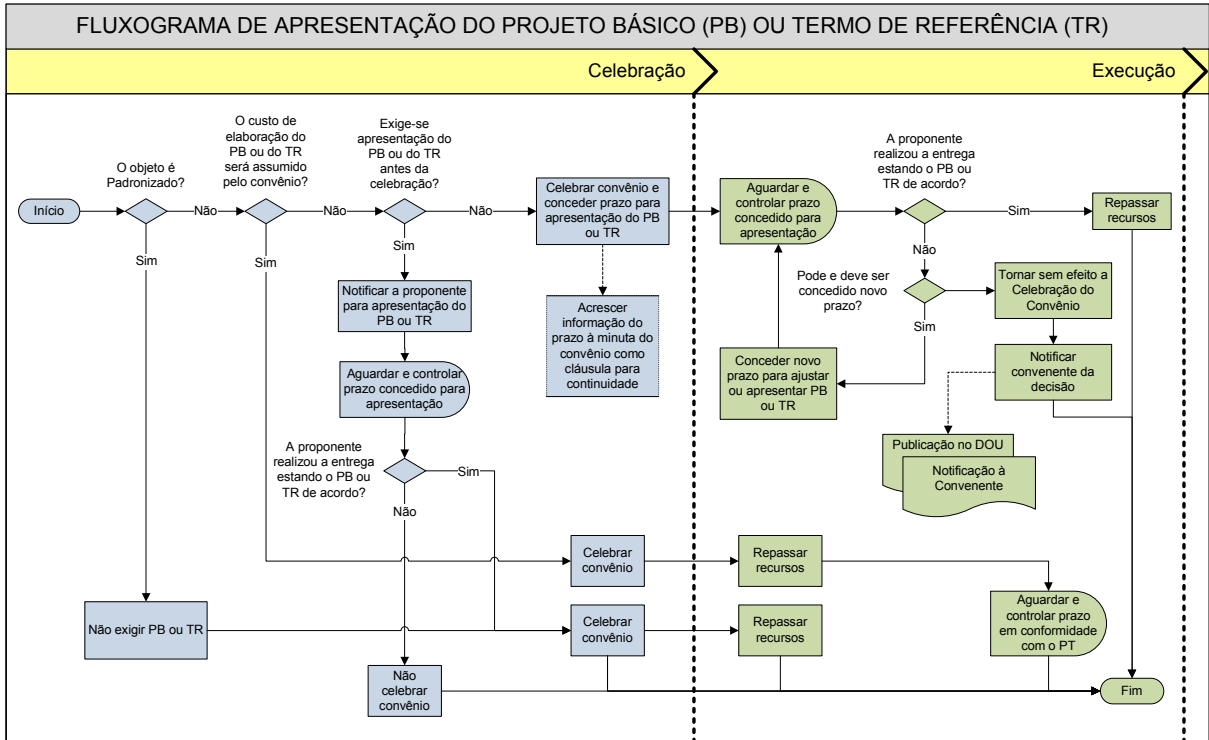


Figura 28 – Fluxograma de Apresentação do PB ou TR

Fonte: Elaborado pelo autor

Não foram encontradas falhas na execução em relação ao processo. Por conseguinte, não foram propostas alterações no processo.

5.2. FLUXO GERAL DA FASE DE EXECUÇÃO

A fase de execução dos convênios se apresenta, segundo nossa visão, na forma delineada no fluxograma abaixo (figura 29):

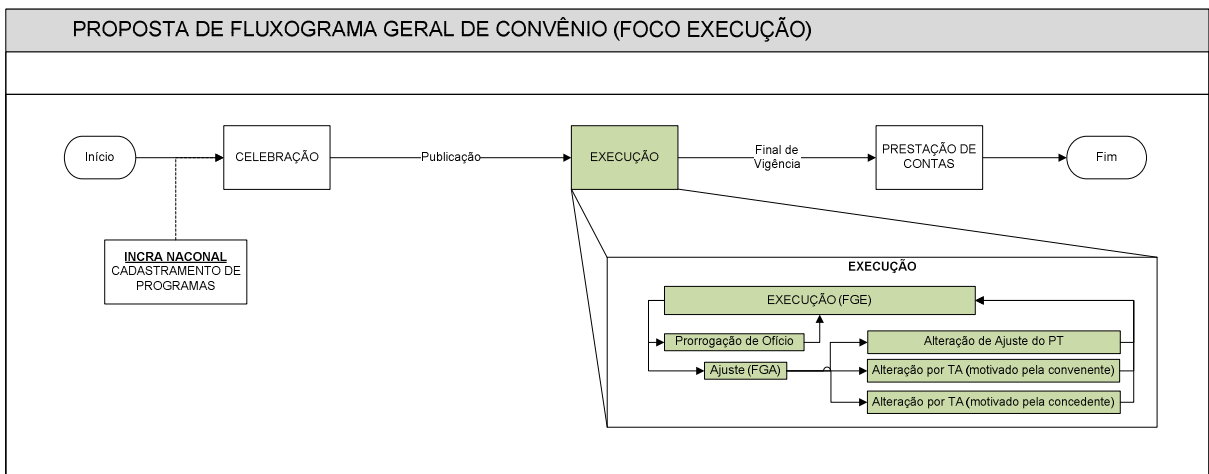


Figura 29 – Proposta de Fluxograma Geral de Convênio (foco em execução)

Fonte: Elaborado pelo autor

A fase de execução é, sem dúvida, a de maior complexidade para convenentes e concedentes. É por excelência a fase onde o objeto ganha forma para se tornar algo palpável por meio de obras ou produtos. É nessa fase que devem ser realizados as licitações (por entidades públicas) ou as CPP's (por EPSFL) que darão legitimidade às compras e contratações necessárias à execução do objeto. É também a fase dos registros, em que as convenentes deverão anotar além dos já referidos atos, os documentos de liquidação das despesas realizadas. Igualmente é a fase de liberação de recursos e, não menos importante, a fase em que devem ser realizados os atos e registros de acompanhamento e fiscalização por parte da concedente.

5.2.1 Fluxo de Geral de Execução (FGE)

O fluxograma geral de execução (FGE) se encontra ilustrado na figura 30 e será descrito a seguir.

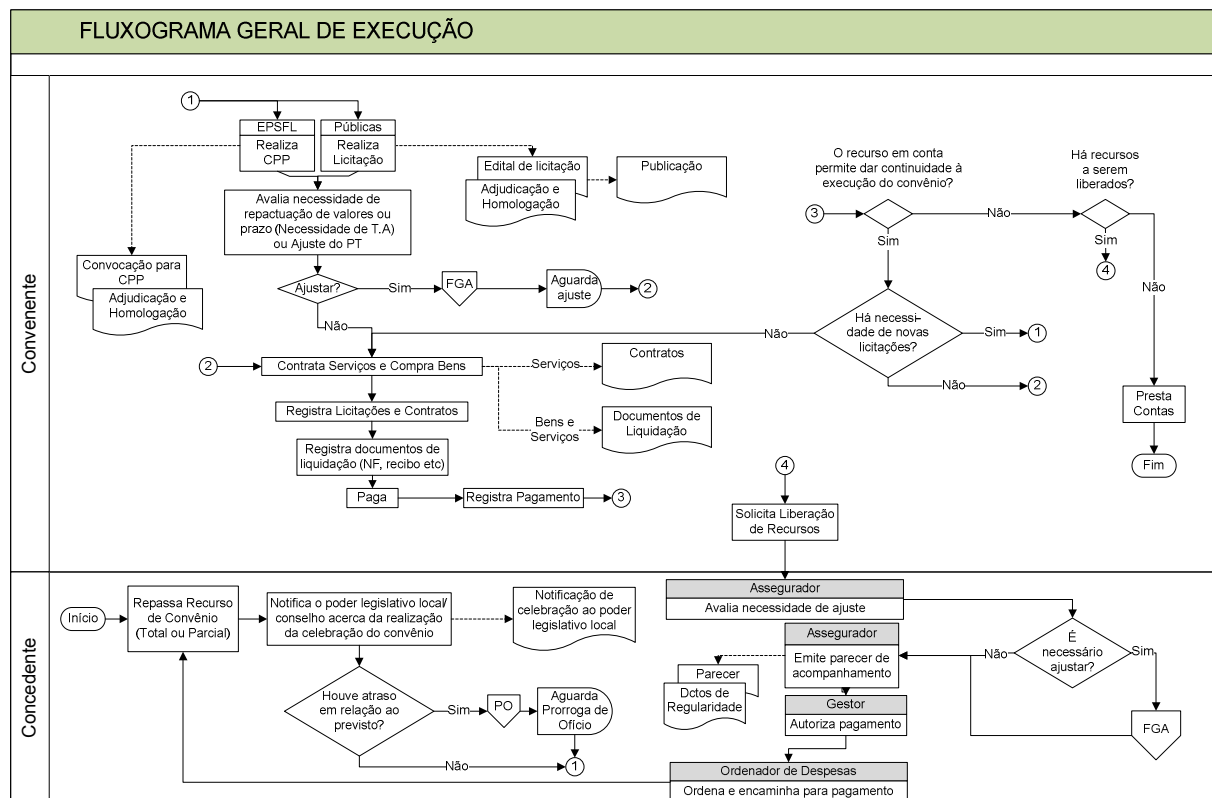


Figura 30 – Fluxograma Geral de Execução (FGE)

Fonte: Elaborado pelo autor

Após a publicação do convênio do DOU é realizado o primeiro repasse na conta do convênio. A legislação obriga que nos atos de celebração e liberação de recursos seja realizada notificação aos poderes legislativos estaduais ou municipais (públicas) ou conselhos estaduais ou municipais locais, em caso de EPSFL. Também no ato de

liberação deve ser verificada se houve atraso na liberação (o mesmo devendo ser feito em todas as liberações de parcela). Havendo atraso, deve-se proceder na prorrogação de ofício. Após a liberação a convenente deverá comprar bens ou contratar serviços necessários execução do convênio e em conformidade com o estabelecido no plano de trabalho. Distinguem-se públicas e EPSFL quanto à forma de contratação/compra. Enquanto para as públicas exige-se o cumprimento da lei 8.666/93 (lei de licitações) para as EPSFL o procedimento é opcional, podendo ser realizado o procedimento de cotação prévia de preços (CPP). A cotação prévia de preços seria uma espécie de licitação “simplificada” via SICONV. Porém, como o portal não disponibilizou a função, estabelece a norma que a cotação seja encarada como uma dispensa de licitação, ou seja, devem ser juntados três orçamentos, escolhendo-se a proposta mais vantajosa. A entidade pode nesse momento constatar que o valor orçado para os bens e serviços que pretendia contratar/comprar não é condizente os valores de mercado. Nesse caso solicitaria ajuste da meta (para mais ou para menos). Verifica-se no Fluxograma Geral de Ajuste (FGA) se é o caso de realizar um T.A ou apenas um Ajuste do PT. Após o ajuste ou não sendo necessário ajustar, realiza-se a contratação/compra que levará a geração de contratos e documentos fiscais pelos credores. As licitações, contratos e documentos fiscais, também chamados de “documentos de liquidação” deverão ser registrados no SICONV e, em seguida deverá ser realizado o pagamento e o registro deste pagamento no SICONV. Verifica-se então se os recursos em conta são suficientes para dar continuidade às ações. Se o forem deve-se continuar a execução (continua comprando do mesmo fornecedor) ou licita-se para comprar ou contratar algo novo que ainda não tenha sido licitado. Não havendo mais recurso disponível para o pretendido deve-se solicitar a liberação de outro desembolso previamente programado. Se não houver mais desembolsos a fazer significa que o convênio chegou ao final, entrando na fase de prestação de contas.

Para novo desembolso, a convenente deve demandar a concedente por meio de solicitação se a convenente já não estiver tratando de realizá-lo. A concedente então deverá analisar a regularidade das informações inseridas no SICONV e o andamento das ações da convenente e verificar a necessidade de ajuste. Havendo necessidade de ajustar entra-se no FGA. Não havendo o assegurado deverá emitir um parecer de acompanhamento, juntar documentos de regularidade da convenente e solicitar a liberação ao gestor que deverá autorizar o desembolso e encaminhar para o ordenador de despesas. O recurso então é liberado dando-se novo início ao ciclo.

O primeiro ponto crítico identificado está no grande número de atividades complexas desenvolvidas pela convenente, para as quais lhe é exigido o conhecimento das normas e razoável nível de organização e conhecimento do sistema. Fica evidenciado na fase de prestação de contas que parte das convenentes não detém qualificação suficiente para conveniar sem cometer falhas graves de execução. O problema é agravado em função da recente mudança de paradigma de execução e prestação de contas.

Pela antiga norma (IN/STN/01/97), as convenentes eram obrigadas a preencher relatórios específicos de prestação de contas (Relação de Pagamentos, Relatório de Execução da Receita e da Despesa, Relatório Físico-Financeiro), entre outros. Embora laboriosos, os relatórios permitiam adaptações para que fosse possível às convenentes prestar contas de suas despesas. Em muitos casos, os problemas encontrados eram meras falhas formais. Mesmo quando eram encontrados equívocos de alguma relevância, era comum realizar-se a aprovação das contas desde que não se identificassem atos que culminassem em dano ao erário. O fato de haver a necessidade de registrar os atos no SICONV e ser ele um sistema que, em muitos casos, não permite às convenentes efetuarem registros “indevidos”, acaba por inviabilizar o ato de prestar contas, pois este só é possível com o ato de registro das atividades na fase de execução (licitações, contratos, documentos de liquidação, pagamentos). Outro aspecto importante trazido pelo SICONV que também está relacionada a esta “rigidez” apresentada pelo sistema diz respeito à constante necessidade de serem realizados ajustes no PT para que os registros dos documentos fiscais se adéquem ao cronograma físico do convênio. Ficou claro na análise dos processos antigos que os aditivos nem sempre se propunham a alterar uma condição para permitir determinada ação após sua publicação. Em muitos casos a publicação do aditivo se dava como forma de convalidar uma ação ou omissão da convenente em relação ao estabelecido no plano de trabalho. A mudança não foi devidamente assimilada pela cultura das entidades convenente e concedente, que demoraram a perceber que o sistema não permitia tal prática.

As alterações não passam por alterações no fluxo. Seria necessário que o(s) assegurado(es) acompanhassem mais diretamente os convênios e passassem a orientar a ação das convenentes de forma a prevenir tais contratemplos. Por óbvio a relativa falta de capacidade dos próprios asseguradores, evidencia a necessidade de capacitação destes servidores.

5.2.2 Fluxo de Prorrogação de Ofício

A prorrogação de ofício é o ato obrigatório pelo qual o órgão concedente e, somente ele, independentemente da manifestação de vontade da convenente, prorroga a vigência do instrumento em função do atraso na liberação dos recursos em relação à data programada.

Ao realizar a liberação do recurso a concedente deve verificar se o desembolso está ocorrendo em conformidade com o estabelecido no cronograma. Havendo atraso e não sendo este causado pela própria convenente, a concedente deverá efetuar a prorrogação de ofício via SICONV, etapas são:

- Acessar a aba de prorrogação de ofício no SICONV e solicitar a prorrogação de ofício.
- Alterar a data de final de vigência para a nova data. O cálculo da nova data deverá considerar o período de atraso, nem mais, nem menos.
- Alterar o cronograma de desembolso na mesma medida, ou seja, parcelas programadas para janeiro, abril e julho que tiverem sofrido atraso de dois meses deverão ser reprogramadas, respectivamente para março, junho e setembro.
- Realizados os ajustes o convênio deverá ser publicado via SICONV

O fluxo na forma descrita está ilustrado na figura 31

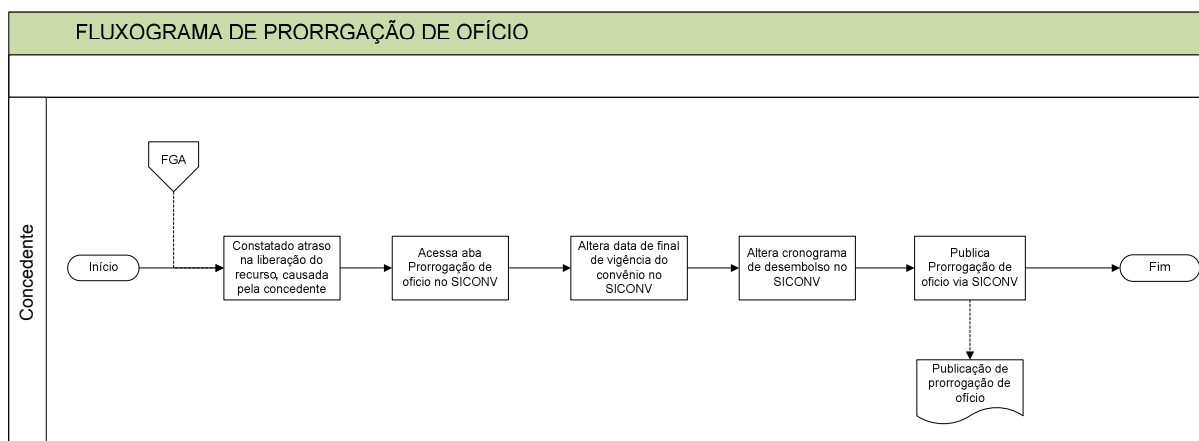


Figura 31 – Fluxograma de Prorrogação de Ofício (PO)

Fonte: Elaborado pelo autor

O fluxo se encontra adequado às necessidades da instituição. Não foram encontrados pontos críticos. No entanto, foi verificado que a depender do analista o procedimento é realizado ou não. Embora obrigatório, alguns analistas entendem que a prorrogação de ofício pode ser dispensada quando o convênio estiver em fase inicial de execução, pois, seguramente, se o convênio vier a sofrer algum tipo de aditivo em algum

momento posterior, o que em geral ocorre, as alterações no cronograma de desembolso e vigência poderão ser por ele contemplados.

Não foram propostas alterações no fluxo. Todavia, recomenda-se que o procedimento seja utilizado ainda que possam vir a ser realizados aditivos futuros, pois a não realização implica em desobediência à norma, ferindo direito assegurado ao conveniente.

5.2.3 Fluxo Geral de Ajuste (FGA)

O presente fluxo foi apresentado como alternativa de análise das possíveis variações que pode haver considerando-se os processos de ajuste possíveis no convênio. Primeiramente, pode ser considerado a “Prorrogação de Ofício”. Este, porém é unilateral e fluxo bastante singelo, como foi visto. Não sendo o caso de se realizar o procedimento de prorrogação de ofício, três são as possibilidades:

- Um ajuste do PT (que dispense a utilização de TA)
- um TA motivado pela conveniente;
- um T.A motivado pela concedente;

A definição dos tipos de ajuste e a competência de solicitar foram apresentadas anteriormente²⁶. Vale aqui, todavia, resumir as condições de escolha que são possíveis às partes (figura 32):

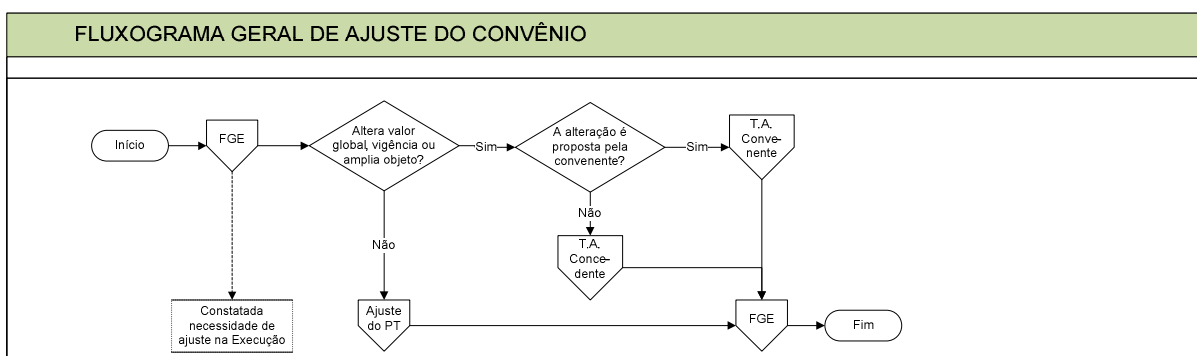


Figura 32 – Fluxograma Geral de Ajuste (FGA)

Fonte: Elaborado pelo autor

Sempre que na execução for constatada a necessidade de ajuste no convênio, a conveniente e a concedente deverão se questionar se haverá alterações valores globais, na vigência ou ampliação do objeto. Havendo, será necessário ajuste por TA, do contrário, poder-se-á resolver com procedimento de “Ajuste do PT”. Identificando-se a necessidade de ajuste por TA, pelas características da alteração e pelo interesse, o

²⁶ Vide análise completa realizada sobre o tema (Item 4.11 do presente trabalho).

mesmo poderá ser iniciado pela conveniente ou pela concedente. O procedimento assim diferencia-se quando um ou o outro faz a solicitação.

Não foram encontradas falhas na execução em relação ao processo. Por conseguinte, não foram propostas alterações no processo.

5.2.4 Fluxos de Alteração por TA

Os fluxos de alteração por TA demandam um esforço intenso de várias áreas da Superintendência Regional do Inkra.

O TA pode ser iniciado via solicitação da conveniente ou por entendimento ou necessidade da concedente. A diferenciação básica dos dois fluxos fica demonstrada nas figuras 33 e 34.

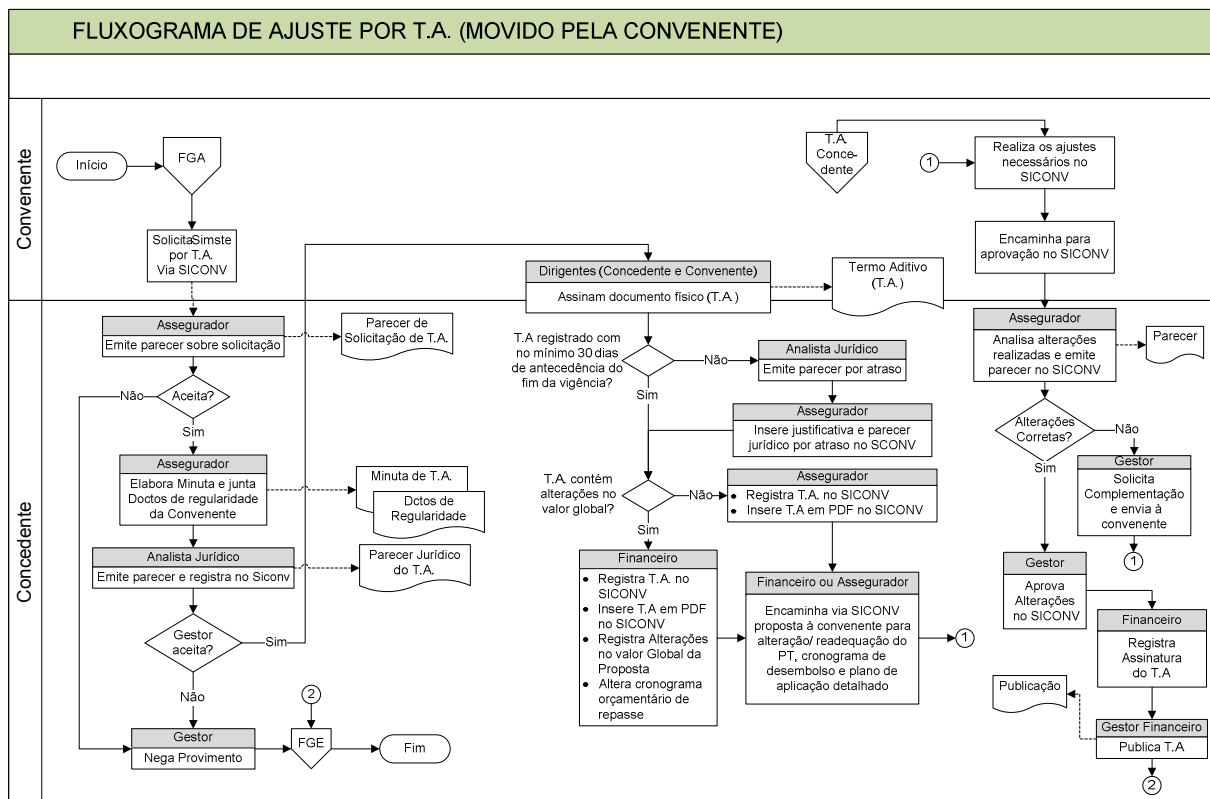


Figura 33 – Fluxograma de Ajuste por TA (movido pela conveniente)

Fonte: Elaborado pelo autor

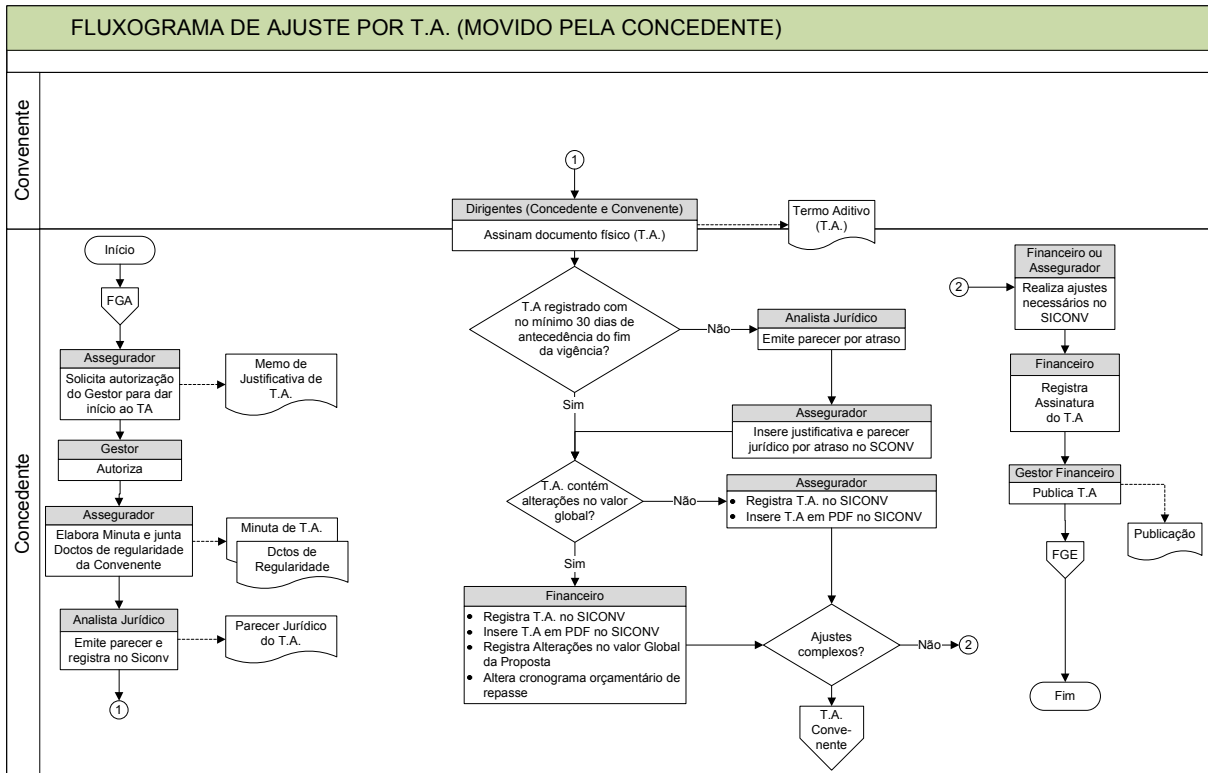


Figura 34 – Fluxograma de Ajuste por TA (movido pela concedente)

Fonte: Elaborado pelo autor

5.2.4.1. TA Movido pela Convenente

Nesse caso a convenente registrará uma solicitação de TA no SICONV. O analista técnico (considerado assegurado na fase de execução) avalia a solicitação e emite parecer. Se o parecer se direcionar em sentido de não recomendar a celebração do aditivo, o Gestor (Superintendente) rejeitará a solicitação e encerra-se o fluxo. A exposição de motivos à convenente não é necessária, pois o parecer fica registrado para consulta pública no SICONV. Se o parecer for favorável de imediato é redigida minuta de TA com as alterações. Pode-se aproveitar para acrescentar alterações de interesse da concedente desde que aceitas pela convenente. Minuta e documentos de regularidade são impressos e aportados ao processo que segue para análise jurídica. O analista jurídico (servidor capacitado da procuradoria jurídica) emite parecer no SICONV (e imprime cópia para o processo) e encaminha para decisão. O Gestor (Superintendente) pode então negar provimento e encerrar o fluxo ou marcar data para assinatura do termo aditivo. Assinado o T.A pelas partes é momento de realizar o registro completo do aditivo no SICONV. Se a inclusão do registro estiver há menos de 30 (trinta) dias do final da

vigência é necessário que o analista jurídico emita novo parecer de justificativa²⁷ pelo atraso. Este parecer é digitalizado, mas não é incluído pelo analista jurídico. Sua inclusão se dará pelo assegurado ou pelo analista financeiro, a depender do TA. Processa-se aqui uma divisão de tarefa em função do tipo de T.A pretendido. Se o TA contiver entre outras alterações possíveis, alterações de valores, a inclusão ficará a cargo do analista financeiro; do contrário os registros poderão ser realizados pelo assegurado. Assim, o assegurado (analista técnico) ou o analista financeiro efetuará os registros e alterações relacionados ao TA assinado pelas partes. As alterações nas abas “Cronograma Físico”, “Cronograma de Desembolso” e “Plano de Aplicação Detalhado”, necessárias para contemplar as mudanças solicitadas no aditivo podem ser alteradas pela concedente, em um primeiro momento. Se desejar a concedente pode repassar a tarefa à conveniente, liberando o convênio para ajustes da parceira, que poderá realizá-los e encaminhar as alterações à aprovação da concedente. O assegurado, então, fará uma análise final das alterações sucedidas no SICONV e emitirá parecer. Se as alterações não estiverem de acordo o parecer será contrário e o convênio será reenviado à conveniente para ajuste/complementação, que deverá refazer as mudanças. Se as alterações naquele primeiro momento ou após o reenvio da conveniente estiverem de acordo, novo parecer é emitido e o gestor aprovará as alterações encerrando o TA.

5.2.4.2. TA Movido pela Concedente

Nesse caso a concedente dará início ao processo. Identificada a necessidade do ajuste ou causa que justifique o T.A, o assegurado deverá emitir parecer ou informação justificando sua necessidade. Pode-se aproveitar para acrescentar alterações de interesse da concedente desde que aceitas pela conveniente. O documento servirá de base para a concordância do gestor em dar início à tramitação. Redigida a minuta do convênio, esta e os documentos de regularidade²⁸ são impressos e aportados ao processo que segue para análise jurídica. O analista jurídico (servidor capacitado da procuradoria jurídica) emite parecer no SICONV (e imprime cópia para o processo) e encaminha para decisão. O Gestor (Superintendente) autoriza o aditivo e é marcada data para assinatura do TA. Assinado o T.A pelas partes é momento de realizar o registro completo do aditivo no

²⁷ O referido parecer é exigido pelo SICONV. A determinação está expressa no Art. 37 da Portaria Interministerial nº 127/2008. Para maior detalhamento vide item 4.11 deste trabalho.

²⁸ A norma não obriga que seja verificada a regularidade da Conveniente neste momento. Porém o procedimento é realizado por se entender que esta é a prática mais segura.

SICONV. Se a inclusão do registro estiver há menos de 30 (trinta) dias do final da vigência é necessário que o analista jurídico emita novo parecer de justificativa²⁹ pelo atraso. Este parecer é digitalizado, mas não é incluído pelo analista jurídico. Sua inclusão se dará pelo assegurado ou pelo analista financeiro, a depender do TA. Processa-se aqui uma divisão de tarefa em função do tipo de T.A pretendido. Se o TA contiver entre outras alterações possíveis, alterações de valores, a inclusão ficará a cargo do analista financeiro; do contrário os registros poderão ser realizados pelo assegurado. Assim, o assegurado (analista técnico) ou o analista financeiro efetuará os registros e alterações relacionados ao TA assinado pelas partes. Assim, o assegurado (analista técnico) ou o analista financeiro efetuará os registros e alterações relacionados ao TA assinado pelas partes. As alterações nas abas “Cronograma Físico”, “Cronograma de Desembolso” e “Plano de Aplicação Detalhado”, necessárias para contemplar as mudanças solicitadas no aditivo devem ser alteradas pela concedente. Se forem complexas demais para que o ajuste não possa ser feito pelo analista financeiro (o que seria raro nesse caso) o convênio deverá ser enviado à concedente para ajuste, seguindo-se o fluxo no “Fluxograma de Ajuste por TA (movido pela convenente)”. Após as alterações pela convenente, o assegurado, então, fará uma análise final das alterações sucedidas no SICONV e emitirá parecer. Se as alterações não estiverem de acordo o parecer será contrário e o convênio será reenviado à convenente para ajuste/complementação, que deverá refazer as mudanças. Se as alterações naquele primeiro momento ou após o reenvio da convenente estiverem de acordo, novo parecer é emitido e o gestor aprovará as alterações encerrando o TA. Restarão, então, os atos de registro de assinatura e publicação no SICONV, realizados pelo gestor financeiro.

Não foram identificados pontos críticos no fluxo do processo. As queixas trazidas pelos servidores usuários/operadores nas entrevistas são:

- a) dificuldades na execução por problemas trazidos pelo sistema que, segundo os operadores, é instável e de acesso e navegação demorada;
- b) falta de capacitação e material de orientação sobre a utilização do sistema e a operacionalização das tarefas e atividades;

Não foram realizadas propostas de alteração no fluxo. As falhas de execução identificadas apontam para necessidades de aumento de capacitação aos usuários internos e externos.

²⁹ O referido parecer é exigido pelo SICONV. A determinação está expressa no Art. 37 da Portaria Interministerial nº 127/2008. Para maior detalhamento vide item 4.11 deste trabalho.

5.2.5 Fluxo de Ajuste do PT

O procedimento de ajuste do PT deve ser sugerido pela convenente sempre que se achar necessário a uma melhor execução do convênio. Ele permite o ajuste do Plano de Trabalho sem a necessidade de termo aditivo. Para que isto seja possível, ajuste deve ser motivado pela convenente, não sendo permitido à concedente iniciar o processo. O procedimento pode ser utilizado sempre que as alterações não tiverem implicações em alteração de vigência ou valor (acréscimo ou supressão). O procedimento não é permitido na fase de celebração (antes de o convênio estar publicado).

A convenente acessa a aba “Ajuste do PT” no SICONV e cadastra uma solicitação contendo as alterações pretendidas e as abas que pretende alterar. As abas permitidas para alteração são:

- a) Cronograma físico: onde estão descritas as metas e etapas do plano de trabalho, as datas de início e fim destas metas e etapas;
- b) Cronograma de desembolso: onde estão previstos os desembolsos da concedente e da convenente (quando a contrapartida for financeira);
- c) Plano de Aplicação Detalhado: aba que contém a descrição das rubricas (elementos de despesa) nas quais serão executadas as ações (compras e contratações).

Ao concluir a solicitação, que deverá conter informações detalhadas de todas as alterações solicitadas e uma “prévia” da nova situação das abas, esta deverá ser enviada via SICONV para avaliação da concedente.

O analista técnico da concedente deve avaliar a necessidade e a conveniência das alterações propostas e emitir parecer acerca do solicitado. Se o analista emitir parecer contrário o gestor de convênios não dará provimento à solicitação, permanecendo o convênio sem alterações. Se o analista for favorável às alterações a alteração é aprovada pelo gestor de convênios (Superintendente do Incra) e o *status* do convênio altera-se para “autorizado (aguardando execução do ajuste)”. A convenente então realiza as alterações pretendidas e envia o convênio via SICONV para a concedente. O gestor de convênios (Superintendente do Incra) rejeita ou aprova as alterações realizadas. Se rejeitar, as abas voltam à condição inicial; se aprovar, as abas se alteram definitivamente. O delineamento do fluxo encontra-se ilustrado abaixo (figura 35):

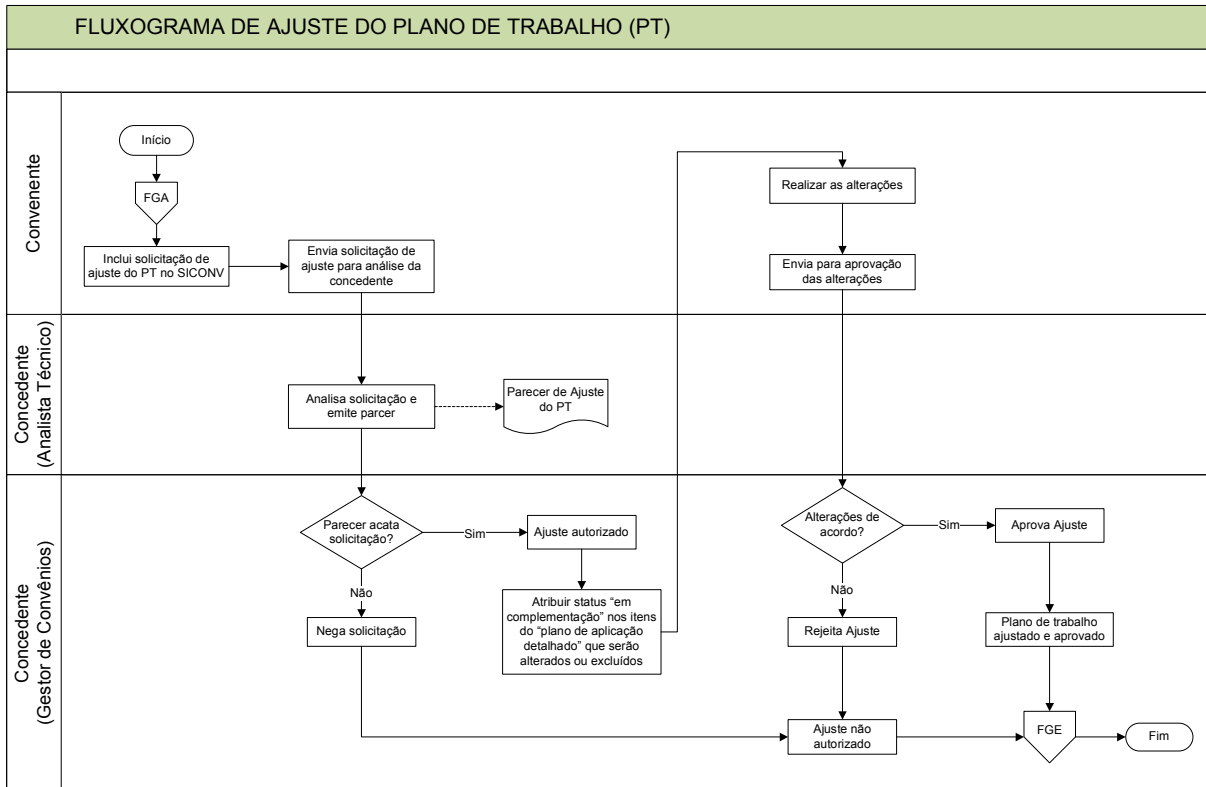


Figura 35 – Fluxograma de Ajuste do PT

Fonte: Elaborado pelo autor

O principal ponto crítico verificado está na falta de um segundo parecer técnico na hora em que o gestor deve aprovar as alterações realizadas. Considerando um cenário de fluxo ideal (figura 36), em que a solicitação seja bem recebida e as alterações realizadas estejam de acordo com o solicitado teríamos um fluxo simplificado em quatro diferentes momentos:

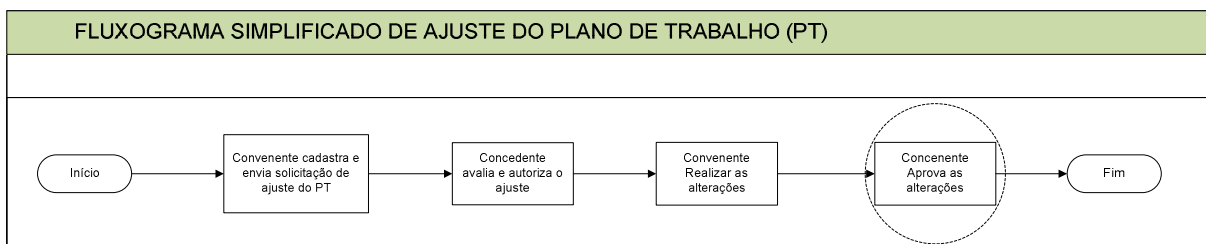


Figura 36 – Fluxograma Simplificado de Ajuste do PT

Fonte: Elaborado pelo autor

O círculo pontilhado enfoca o ponto crítico. Ocorre que, em seguida de a conveniente enviar para aprovação as alterações realizadas, a concedente deve aprovar ou rejeitar as alterações. O parecer do analista técnico nesse segundo momento não é obrigatório pelo sistema (nem mesmo previsto), bastando apenas o parecer inicial que autoriza a mudança. Muitas vezes as alterações realizadas são bastante diversificadas (em várias abas do SICONV) e complexas (contendo cálculos minuciosos). A tarefa de

verificar se as alterações realizadas nas três possíveis abas do SICONV estão ou não de acordo com o solicitado e autorizado inicialmente é tarefa técnica, incompatível com o perfil de gestor, atribuído ao Superintendente do Incra.

As alterações sugeridas vão no sentido de propor que o superintendente não tenha a obrigatoriedade de aprovar uma alteração sem um parecer que o embase. Destarte, parecer-nos-ia interessante que fosse emitido um segundo, novo e singelo parecer no SICONV antes do ato de aprovação do superintendente, informando se as alterações realizadas pela convenente estão de acordo com o que foi solicitado.

Considerando esta alteração o fluxo proposto ficaria alterado conforme ilustrado na figura 37:

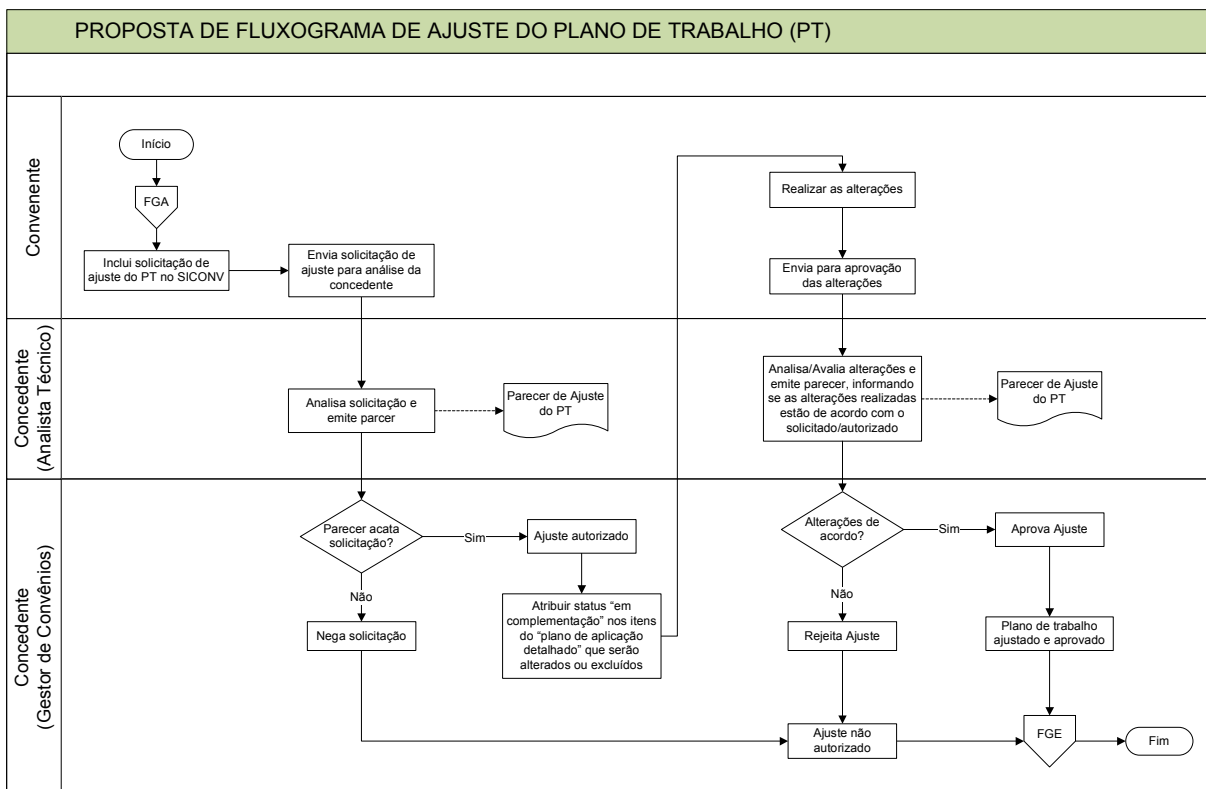


Figura 37 – Proposta de Fluxograma de Ajuste do PT

Fonte: Elaborado pelo autor

5.3. FLUXO GERAL DA FASE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

O Fluxo de Prestação de Contas se apresenta como processo único nesta fase. Vindo o convênio a atingir este estágio, a convenente deverá fornecer todos os elementos necessários à verificação do cumprimento do objeto e das metas estabelecidas no plano de trabalho. Estas exigências visam comprovar a execução física da obra ou serviço. Num mesmo sentido, será necessário ainda que ela encaminhe elementos relacionados às despesas ocorridas. A concedente, por sua vez, além de aceitar o objeto

entregue, deve atestar a boa e regular aplicação dos recursos repassados e sua compatibilidade com as metas previstas.

Primeiramente é preciso recordar que o procedimento só se torna disponível à conveniente depois de expirada a vigência do convênio. Ainda que expirada a vigência, o fluxo de prestação de contas somente poderá ser iniciado se a conveniente tiver inserido no SICONV as informações referentes à fase de execução. As abas do SICONV a serem preenchidas pela conveniente são:

- a) a aba licitações, onde serão registradas todas as licitações ou cotações de preço realizadas pelas convenientes para efetivação das ações de contratação e compra de bens para a correta execução do convênio;
- b) a aba contrato, onde serão registrados, por óbvio, os contratos;
- c) a aba documentos de liquidação, onde serão registrados os fornecedores e os documentos fiscais emitidos pelas contratadas ou fornecedores;
- d) a aba pagamentos. Nesta aba a conveniente deverá informar o valor sacado no banco para pagamento das despesas registradas na aba pagamentos.

Quando realizados corretamente estes registros a conveniente poderá emitir relatórios que darão as bases para a prestação de contas. Os relatórios são:

- a) relatório de beneficiários;
- b) relatório de receita e despesa do PT;
- c) relatório de treinados ou capacitados;
- d) relatório de bens produzidos ou construídos;
- e) relatório de bens adquiridos;
- f) relatório de bens e serviços de obras;
- g) relatório de despesas administrativas;
- h) relatório físico do plano de trabalho;
- i) relatório financeiro do plano de trabalho;
- j) relatório de pagamentos efetuados;
- k) relatório de bens e serviços de contrapartida;
- l) relatório de serviços contratados.

Alguns relatórios são específicos de determinadas ações, não cabendo sua confecção em alguns convênios. Por exemplo, o relatório de treinados ou capacitados só faz sentido se tiver havido no convênio alguma ação de treinamento ou capacitação. O mesmo vale para o relatório de bens e serviços de obras, aplicável somente aos convênios que se propunham a executar em suas metas ao menos uma obra. Os relatórios

obrigatórios, assim entendidos por abrigarem informações de todos os convênios, independentemente de suas características, são os descritos nos itens “h”, “i” e “j” acima.

Alem destes relatórios é preciso que a convenente preencha informações nas diferentes abas do módulo de prestação de contas. Efetuados todos os registros necessários, a convenente poderá enviar à concedente a prestação de contas via SICONV. A prestação de contas deverá então ser analisada por um técnico da área contábil com perfil de analista de prestação de contas. Nesse momento quatro são as possibilidades a serem tomadas pelo Gestor de Convênios da concedente:

- a) solicitar complementação da PC. Sendo este o caminho, o analista deverá devolver o processo via SICONV informando as alterações/correções a serem realizadas. A convenente, então, deverá complementar ou corrigir a prestação de contas enviada e refazer o envio para nova análise da concedente;
- b) aprovar a prestação de contas;
- c) aprovar a prestação de contas com ressalvas. Esta é a opção que o gestor dispõe quando forem trazidas pelo analista de prestação de contas inconsistências na execução do convênio que não trouxerem dano ao erário como, por exemplo, um atraso na publicação do extrato do edital de licitação realizada com recursos de convênio;
- d) rejeitar a prestação de contas. Se depois de muitas tentativas de correção sem sucesso (procedimento descrito na letra “a” acima) ou no caso de a convenente se negar em ressarcir despesas ou prejuízos (dano ao erário) que tenham sido verificados pelo analista da prestação de contas o gestor deverá rejeitar a prestação de contas. Nesse caso, como a convenente já foi avisada das conseqüências pelo descumprimento do acordo e convidada a reparar o dano causado, por meio da ação de complementação, o servidor da contabilidade com perfil específico poderá realizar o registro de inadimplência da convenente e ocorrendo a imediata instauração da tomada de contas especial – TCE pelo gestor.

O fluxo, conforme descrito anteriormente se encontra ilustrado na figura 38:

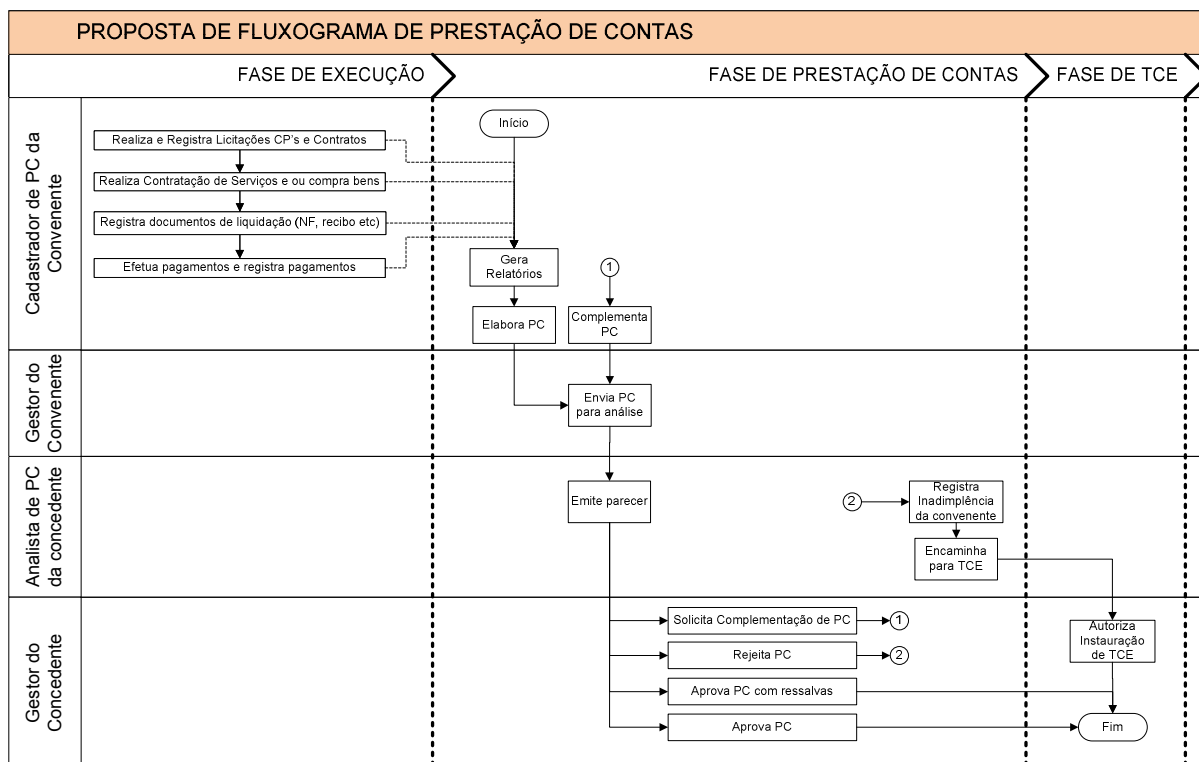


Figura 38 – Proposta de Fluxograma de Prestação de Contas

Fonte: Elaborado pelo autor

Os pontos críticos verificados novamente não estão no fluxo.

O primeiro grande gargalo constatado está na incapacidade de as convenientes realizarem adequadamente a prestação de contas no SICONV. O mais correto nesse sentido seria realizar um estudo de caso específico na sede das convenientes para compreender onde estariam estas dificuldades. Contudo, é possível se ter uma noção destas dificuldades por meio do que é aventado pelos analistas de prestação de contas como causas deste fenômeno. Entre elas, por relevantes, citamos:

- a) a falta de capacidade técnica operacional para utilização do sistema SICONV verificada em algumas convenientes;
 - b) a inadequação de alguns convênios à estrutura de informação prevista no SICONV;
 - c) as dificuldades impostas pelo sistema em função das rígidas vinculações que devem ser realizadas em diferentes abas e que precedem o envio da prestação de contas no SICONV.
- i. A vinculação entre a aba “licitações” e a aba “documentos de liquidação”: a dificuldade neste caso é vincular uma despesa a uma licitação ocorrida. Nesse aspecto, vale lembrar que, em muitos casos, essa licitação é inviável, em especial quando se verifica na execução do convênio a necessidade de realização de pequenas despesas de

deslocamento (pedágios, refeições, despesas geral com alimentação, combustíveis, borracheiros etc.). No caso da despesa com pedágio, deve-se registrar um documento de inexigibilidade (um para cada pedágio ou para cada ação/viagem). Nos demais casos, se exige que sejam realizados três orçamentos para a compra ou aquisição do serviço, o que, via de regra, a considerar o tipo de serviço descrito, não é feito. Não tendo havido licitação, CPP, dispensa ou inexigibilidade, as convenientes defrontam-se como o seguinte dilema no registro das ações:

- a) não registrar a despesa. A ação inviabiliza o processo de prestação de contas por dentro do SICONV;
 - b) registrar uma licitação “pro forma” na aba licitações para permitir a inclusão do documento fiscal no SICONV. O problema acarreta necessariamente em a conveniente justificar o registro realizado, uma vez que se encontra em desacordo com a realidade. Se o analista de prestação de contas examinar os registros à luz da norma terá que informar que os registros realizados no SICONV não estão em conformidade. O problema passa então para o gestor que deverá decidir se aceita ou não a justificativa trazida pela conveniente para não realização da licitação.
- ii. a vinculação entre a aba “documentos de liquidação” e a aba “cronograma físico”. Neste caso a dificuldade das convenientes está em registrar a qual meta e etapa o documento fiscal emitido se vincula. Quando o cronograma físico é cadastrado, ficam registrados os valores do projeto por meta e etapa. No ato de registro das despesas, a conveniente somente pode registrar valores executados em documentos fiscais até o limite estabelecido para a meta ou etapa. Ao tentar registrar um documento fiscal que apresenta valor previsto superior ao equivalente ao saldo da meta ou etapa, o sistema rejeita a vinculação, não sendo possível inserir a nota no sistema. Ainda que se tenha no plano de trabalho valores unitários compatíveis com os de mercado, pequenas divergências sempre serão verificadas entre o orçado e o executado. Em resumo, havendo um valor determinado para uma meta qualquer, é possível que sobrem ou falem valores na previsão para a realização e registro da despesa (documento fiscal) que se está pretendendo vincular. No caso do valor previsto para a meta ser superior à soma das despesas realizadas, o problema é menos relevante, pois apenas se estaria a “perder” temporariamente um valor de execução. No caso contrário, a vinculação não pode ser realizada, devendo ser precedida de um ajuste do plano de trabalho, removendo-se valores de uma meta subutilizada para a meta cuja execução foi superior à programada. O problema é solucionável, mas exige um esforço extra da conveniente,

sendo necessária, ainda, a intervenção da unidade concedente para a realização do ajuste. Por essa razão verifica-se uma certa defasagem entre a despesa registrada no SICONV e a despesa verificada no extrato da conta corrente. Considerando que há prazos determinados para apresentação da prestação de contas, esta defasagem pode ser bastante prejudicial.

- iii. vinculação entre a aba “pagamentos” e a aba “documentos de liquidação”: neste caso o problema relaciona-se com a sistemática utilizada para a realização das despesas de deslocamento, como no “item i” acima. Para realização das despesas como pedágio, refeições e combustíveis as convenentes podem vir a utilizar a sistemática de ressarcimento. As formas utilizadas estão delineadas na figura 39:

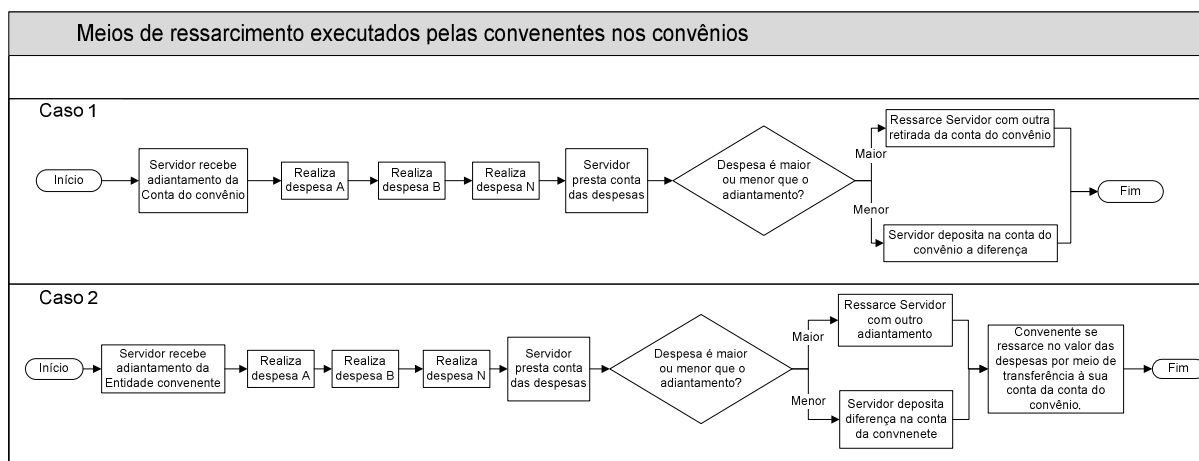


Figura 39 – Procedimento de ressarcimento (Casos 1 e 2)

Fonte: Elaborado pelo autor

No caso 1 tem-se o adiantamento por retirada da conta corrente do convênio. Após a realização das despesas, o servidor da convenente devolve a diferença entre o valor recebido de adiantamento e o realizado. Se o valor de despesas for superior, o servidor a entidade faz uma nova retirada no valor da diferença para ressarcir-lo. No caso 2 a convenente com recursos próprios adianta ao servidor os valores para o deslocamento. Após o servidor prestar contas, a convenente se ressarce do valor das despesas em uma única retirada da conta do convênio. Ambos os procedimentos parecem estar amparados pela norma³⁰. Porém, verifica-se um único pagamento para diversos fornecedores. Na forma que está estruturado o SICONV, ao realizar o vínculo, a convenente é obrigada a lançar o valor do documento de liquidação e não o valor do

³⁰ Art. 50, § 2º, inciso II - pagamentos realizados mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços, **facultada a dispensa deste procedimento, por ato da autoridade máxima do concedente ou contratante**, devendo o convenente ou contratado informar no SICONV o beneficiário final da despesa; e (alterado pela Port. nº 342, de 05/11/2008) [grifo nosso]

pagamento integral referente aos documentos. Assim, enquanto no extrato aparece um único lançamento com o total das notas, no SICONV os valores aparecem individualizados, perdendo-se o vínculo, tão importante à tarefa de cotejamento lançamento-extrato realizado pelo analista de prestação de contas. O problema reforça nosso sentimento de que o instrumento de convênio vem sendo utilizado para finalidades que não se encaixam com as ações realizadas em alguns instrumentos formalizados na instituição. Mesmo antes da implementação do SICONV, havia recomendação na norma para se vedar a realização de pagamentos em que cada pagamento estivesse vinculado a mais de um fornecedor (beneficiário ou credor)³¹. No caso do SICONV fica evidenciado o referido no item “b” acima.

Todos os problemas referidos dificultam as ações das convenentes que se encontram em dificuldade para prestar contas dos recursos recebidos e se reflete em problema para a Superintendência do Inbra do Rio Grande do Sul.

Os pontos críticos referidos devem demandar da convenente um estudo cuidadoso e aprofundado para busca de alternativas aos problemas apontados. Importante referir que os problemas aludidos não estão presentes no fluxo, mas no procedimento e, mais que isso, nos procedimentos adotados pela convenente. Nesse aspecto, seria interessante exigir das convenentes maior capacitação para a utilização do sistema. Outra alternativa seria a convenente fazer uso de despesas administrativas³², admitidas em convênio num percentual de até 15% do valor do objeto, para contratação de empresa ou servidor especializado para registrar as informações que darão base ao procedimento de prestação de contas. De nossa parte, além do referido estudo, que teria o propósito de buscar alternativas para os convênios em execução e os que já se encontram em fase de prestação de contas, seria interessante que a instituição examinasse a hipótese de não formalizar convênios que vierem a demandar a utilização da sistemática de ressarcimento, tão prejudicial à fase de prestação de contas.

³¹ Art. 20. Os recursos serão mantidos em conta bancária específica somente permitidos saques para pagamento de despesas constantes do Programa de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei ou nesta Instrução Normativa, devendo sua movimentação realizar-se, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra **modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fiquem identificados sua destinação e, no caso de pagamento, o credor.** IN STN nº 1/2004 [grifo nosso].

³² Art. 39. Parágrafo único. Os convênios ou contratos de repasse celebrados **com entidades privadas sem fins lucrativos**, poderão acolher despesas administrativas até o limite de quinze por cento do valor do objeto, desde que expressamente autorizadas e demonstradas no respectivo instrumento e no plano de trabalho (alterado pela Port. nº 342, de 05/11/2008).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho apresentado procurou identificar os processos envolvidos nas fases de celebração, execução e prestação de contas dos convênios celebrados a partir da vigência da Portaria Interministerial nº 127/2008, norma regulatória das transferências voluntárias. Foram identificados e mapeados como fluxos da fase de celebração os sub-processos de “Credenciamento e cadastramento de proponentes”, “Chamamento Público”, “Análise e Aprovação de Propostas e PT”, “Registro e Formalização de Convênio”, “Apresentação de PB ou TR”, sendo que este último pode adentrar na fase de execução do convênio, por meio de cláusula suspensiva. Os fluxos da fase de execução encontrados foram basicamente os três sub-processos de ajuste que podem ser realizados nos convênios: “Prorrogação de Ofício”, de iniciativa exclusiva da concedente, “Ajuste do PT”, de iniciativa exclusiva da conveniente e “Alteração por TA”, acionado por qualquer uma das partes. A fase de prestação de contas envolve um único fluxo que lhe dá o nome.

O estudo identificou pontos críticos em diversos fluxos nas diferentes fases dos convênios, para os quais foram sugeridas proposições de mudanças. Alguns dos fluxos não chegaram a ser observados diretamente no SICONV ou na análise documental (processos físicos), pois nunca foram executados pela Superintendência do Incra do Rio Grande do Sul. Nesses casos, sua proposição se deu por meio de análise dos dispositivos legais da Portaria Interministerial nº 127/2008 e dos manuais que eventualmente estivessem disponíveis para análise no portal de convênios.

O Fluxograma Geral de Convênio estabeleceu as grandes fases em que o convênio se efetua, trazendo a noção geral do fenômeno. Na fase de celebração ficou registrada a necessidade da obrigatoriedade do procedimento de Chamamento Público para conveniar com EPSFL. No processo de cadastramento e credenciamento de entidades ficou evidente a necessidade de aprimorarem os controles dos registros durante a execução do convênio para que possam ser verificadas tais regularidades na hora da transferência dos recursos. Realizou-se proposta para um procedimento ainda não executado na Superintendência Regional do Incra: o chamamento público. No processo de análise e aprovação de proposta e PT ficou demonstrada a grande complexidade e o grande número de possibilidades para sua execução e a necessidade de serem encaminhadas proposta e plano de trabalho em conjunto para aprovação em um único ato, simplificando o processo, reduzindo-se o número de atividades executadas. No

processo de registro e formalização do convênio foram propostas alterações no sentido de solicitar ao analista técnico que sejam trazidas ao processo informações precisas que permitam a execução qualificada pelo analista financeiro, passando este a executar a tarefa daquele. Nos fluxos relacionados à execução identificou-se a necessidade de a conveniente e a concedente migrarem para o novo paradigma imposto pelo SICONV, o qual, entre outras coisas, exige que as partes atuem mais fortemente no acompanhamento, fiscalização da execução física e financeira, realizando constantes ajustes no plano de trabalho para viabilizar a fase final: a prestação de contas. Nesta última fase, as maiores dificuldades residem nos problemas encontrados pelas convenientes na inserção das informações no SICONV, ainda na fase de execução.

De um modo geral, espera-se que o mapeamento dos processos venha favorecer o entendimento das diferentes fases dos convênios e tragam aos interessados uma visão da complexidade presente na execução destes instrumentos. Espera-se, igualmente, que fique deflagrada a identificação dos atores (setores e perfis) envolvidos e suas contribuições para o processo. Vale lembrar que a Superintendência do Incra, até onde se sabe, não dispunha, de fluxogramas próprios, construídos cientificamente, para apreensão dos processos envolvidos na tramitação dos convênios. Ficou evidente, também, que parte da aparente impassibilidade da instituição em relação à investigação e construção de informações precisas para um melhor juízo e desempenho nos processos de convênio está relacionada à escassez de colaboradores para a execução das tarefas e a falta de capacitação adequada ao desempenho das funções. Outro percentual de responsabilidade deve ser atribuído à falta de um setor específico na Superintendência Regional do Incra que faça o diálogo entre as diferentes divisões, no sentido de padronizar os procedimentos adotados na execução dos convênios da Superintendência.

Tem-se claro que, em muitos casos, foram identificados problemas que não faziam parte do objeto de estudo do presente trabalho, ficando comprovada a necessidade de serem realizados novos estudos para identificar gargalos no nível de tarefa. Nesse quesito, sentiu-se grande falta de padronização nos documentos, formulários e procedimentos adotados por servidores que desempenham um mesmo tipo de função operacional no SICONV, o que só reforça a necessidade de uma padronização por processo e não por divisão.

De resto, já que se está a referir problemas outros que não somente de fluxo, faz-se importante trazer também outros elementos que não estão relacionados ao fluxo dos processos, mas interferem diretamente na celeridade e qualidade dos trabalhos

desenvolvidos e que ficaram evidenciados na realização do presente estudo. Foi identificada falta ou escassez de material de orientação aos servidores para a execução das tarefas, em especial, as relacionadas às funcionalidades do SICONV. Em relação a esse aspecto, menciona-se que muitos manuais disponibilizados no portal se encontram defasados em relação à prática verificada no sistema. Igualmente, o fato de o sistema ser relativamente recente e ainda estar em implementação, contribui sobremaneira para a ocorrência de falhas na execução. Outro ponto recorrente de queixas nas entrevistas, a nosso ver bem fundamentadas pelos usuários, está na instabilidade e lentidão do SICONV.

Com efeito, entende-se que os objetivos deste trabalho foram satisfatoriamente cumpridos, ao passo que contribuíram para o esclarecimento dos fenômenos relacionados à execução dos convênios. Igualmente, espera-se ter trazido significativa contribuição à Superintendência Regional do Incra do Rio Grande do Sul, permitindo que este venha a melhorar das atribuições dos servidores envolvidos na execução dos convênios, colaborando indiretamente para a melhoria dos serviços prestados pela Autarquia.

REFERÊNCIAS

AGRA, Nadine Gualberto e SANTOS, Robério Ferreira dos Santos. **Agricultura Brasileira: situação atual e perspectivas de crescimento**. In: XXXIX Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 2001, Recife, PE. Competitividade & Globalização: Impactos Regionais e Locais. Brasília, DF: Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural - SOBER, 2001. v. 1. p. 1-10. Disponível em <http://www.gp.usp.br/files/denru_agribrasil.pdf> acesso em 27/11/2011

ARAÚJO, Luis César G. de. **Organização, Sistemas e Métodos: e as Tecnologias de Gestão Organizacional**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em 12/09/2011.

BRASIL. **Decreto Federal nº 6170 de 25 de julho de 2007**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/DECRETON61702007convenios.pdf>> Acesso em 12/09/2011.

BRASIL, **Decreto Federal nº 6812 de 03 de abril de 2009**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto Federal nº 7568 de 16 de setembro de 2011**. Altera o Decreto no 6170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Decreto_7568_16_set_2011.pdf> Acesso em 30/09/2011.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm> Acesso em 12/09/2011.

BRASIL. **Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>

BRASIL. **Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em 12/09/2011.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, 1995. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>> acesso em 27/10/2011.

CHIANELATTO Filho, João. **O & M Integrado à Informática**. 13ª ed. Rio de Janeiro: LTC, 2004

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, **Análise das Transferências voluntárias entre União e Municípios**, 2009. Disponível em <<http://portal.cnm.org.br/sites/9000/9070/Estudos/Financas/AnalisedastransferenciasvoluntariasentreUniaoemMunicipios.pdf>> Acesso em 27/10/2011

CRUZ, Tadeu. **Sistemas, Métodos & Processos: Administrando Organizações por meio de Processos de Negócios**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

CURY, Antonio. **Organização e Métodos: Uma Visão Holística**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DE PAULO, Antônio. **Pequeno Dicionário Jurídico**. Rio de Janeiro: DP&A Editora Ltda, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras Formas**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

HARRINGTON H. James. **Aperfeiçoando processos empresariais**. São Paulo: Makron Books, 1993.

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Missão e Visão**. Disponível em <www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=35&Itemid=54> acesso em 22/10/2011

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Superintendências Regionais**. Disponível em <http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=11&Itemid=64> acesso em 22/11/2011

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social**. Superando Dogmas e Convencionalismos. São Paulo: Cortez Editora, 1998. Acesso livre disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001314/131428por.pdf>>

MAKAI, Toshio. **Direito Administrativo Sistematizado**. São Paulo: Saraiva, 2004

MELO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo** 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, **Curso Introdotório ao SICONV**. . Disponível em <http://www.aemerj.org.br/arquivos/siconv_legisla.pdf> acesso em 27/10/2011

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO; MINISTÉRIO DA FAZENDA; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Estatísticas Gerais das**

Transferências Voluntárias, SICONV 2009-2010. Disponível em <<https://www.convenios.gov.br/portal/informacoesGerenciais>> Acesso em 12/09/2011

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO; MINISTÉRIO DA FAZENDA; CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Portaria Interministerial 127 de 29 de maio de 2008.** Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em <https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Portaria_127_com_suas_alteracoes_ultima_19jan10.pdf> Acesso em 12/09/2011.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Sistemas, Organização e Métodos: Uma abordagem gerencial.** 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma Nova Gestão Pública:** Rio de Janeiro: FGV, 2007.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres e DOTTI, Marines Rostelatto. **Convênios e outros Instrumentos de Administração Consensual na Gestão Pública do Século XXI.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.

RAMOS, Marcelo de Matos. Contratos de Gestão: instrumentos de ligação entre os setores do aparelho do Estado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 2, nº 48. P 80-99. mai/ago 1997. Disponível em <[http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/97-Ramos,MdeMatos48\(2\).pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/97-Ramos,MdeMatos48(2).pdf)>

RIBEIRO, Jorge Miranda e PIRES, Maria Mota. **Convênios da União.** Temas Polêmicos, Doutrina, Jurisprudências do TCU e Poder Judiciário, Recomendações. Brasília Jurídica, 2005.

REIS, Luciano Elias. **Convênios Administrativos Como Instrumentos para a Eficiência do Estado e o Desenvolvimento Social:** Curitiba, 2011. PUC. Dissertação de Mestrado.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Instrução Normativa STN nº 01 de 15 de janeiro de 1997.** Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/in1_97.pdf> Acesso em 12/09/2011

TACHIZAWA. T.: MENDES. G. **Como fazer monografia na prática.** 12ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão TCU nº 788/2006 – Plenário de 24 de maio de 2006.** Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=2&doc=3&dpp=20&p=0>> Acesso em 12/09/2011

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão TCU nº 2066/2006 – Plenário de 09 de novembro de 2006.** Disponível em

<<https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Acordao20662006TCUDeterminarPortalConvenios.pdf>> Acesso em 12/09/2011

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão TCU nº 7360/2010 – Segunda Câmara de 07 de dezembro de 2010.** Trecho disponível em: <https://www.convenios.gov.br/portal/avisos/COMUNICADO_-_Acordao_7360-_2010_TCU_2a_Camara.pdf> Acesso em 12/09/2011

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Instrução Normativa TCU nº 56 de 05 de dezembro de 2007.** Dispõe sobre instauração e organização de processo de tomada de contas especial e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/InstrucaoNormativaN56TCU.pdf>> Acesso em 12/09/2011.

YIN. Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos.** 4ª ed. São Paulo: Boockman, 2010.

ANEXO I - QUESTIONÁRIO

Questionário aplicado aos servidores envolvidos com os processos de convênio em suas mais diferentes fases:

- 1) Qual a sua área de atuação?
- 2) Em relação ao SICONV:
 - a. Qual o seu perfil de atuação no SICONV?
 - b. Quais são as competências do seu perfil? Você conhece?
 - c. Quais atividades/tarefas você desenvolve no SICONV?
- 3) Quais atividades você não desenvolve no SICONV e que se relacionam à execução dos convênios?
- 4) Como são definidas as diretrizes para execução das atividades relacionadas aos convênios?
 - a. Existe um setor ou servidor responsável pelo planejamento, acompanhamento e execução dos convênios gerados em todas as áreas da SR?
 - b. Existe material de apoio suficiente e de qualidade para utilização dos sistemas e conhecimento das rotinas de trabalho?
- 5) Como se inicia cada uma das atividades que você desenvolve relacionada aos convênios?
- 6) Como termina cada uma das atividades que você desenvolve relacionada aos convênios? Que produtos você entrega, relacionados à sua atividade (cada uma delas)?
- 7) Quais são as dificuldades encontradas na realização das atividades relacionadas aos convênios?
- 8) O que você acha que deveria melhorar para os processos de convênio serem mais bem executados (mais rápido, menos falhas, mais segurança)?