



**IV SINGEP**

**Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade**

**International Symposium on Project Management, Innovation and Sustainability**

ISSN: 2317 - 8302

# **UM PARADIGMA NAS TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO BRASIL**

**LUIZ LUSTOSA VIEIRA**

Universidade de Brasília

llustosa@globo.com

**ILKA MASSUE SABINO KAWASHITA**

Universidade de Brasília - UnB

ikawashi@gmail.com

**JOSÉ ANTÔNIO DE AGUIAR NETO**

Ministerio do Planejamento

antonio.aguiar@planejamento.gov.br



## **UM PARADIGMA NAS TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO BRASIL**

### **Resumo**

O Decreto nº 6.170/2007, regulamentou os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e criou o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses, aberto ao público, por meio do Portal dos Convênios.

O SICONV inaugurou uma nova era na gestão pública, pois renovou a relação entre a Administração Federal e os órgãos e entidades públicas e privadas que celebram convênios, contratos de repasse e termos de parceria com recursos da União. Essa iniciativa automatizou os processos dessas transferências uma vez que todos os procedimentos são realizados e registrados nesse Sistema.

O SICONV atende a todo o ciclo de vida das operações de transferência voluntária, da oferta de recursos até a prestação de contas, e opera de forma integrada com os principais sistemas estruturadores do Governo Federal.

Sendo assim, o SICONV, se estabelece na Administração Pública como um dos maiores sistemas transformadores que permitiu e consolidou alterações em muitos padrões e conceitos – atualmente já consolidados – de como eram executadas as transferências voluntárias.

Palavras chave: Tecnologia da informação, Sistemas de informação governamental, Gestão pública

### **Abstract**

The decree no. 6,170 / 2007, regulated the agreements, transfer agreements and terms of decentralized execution concluded by the agencies and entities of federal public administration with bodies or public or private nonprofit entities for the implementation of programs, projects and activities involve the transfer of resources and the decentralization of credits arising from the fiscal budget and the union's social security and created the covenants management system transfers and contracts, open to the public through the website of the covenants. The siconv inaugurated a new generation in public management, as renewed relationship between the federal government and the bodies and public and private entities concluding agreements, transfer agreements and terms of partnership with union resources. This initiative automated processes such transfers one since all procedures are performed and recorded in this system. The siconv serves the entire life cycle of a voluntary transfer operations, the provision of resources to accountability, and operationally integrated with the main structuring systems of the federal government. Thus, the siconv, is established in the public administration as a major transformer systems enabling and consolidated changes in many patterns and concepts - currently already established - how were performed voluntary transfers.

Keyword : Information technology, government information systems, public management.



## 1 Introdução

Desde 1966, com a edição do Código Tributário Brasileiro que institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios, a União ficou com a maior parte da arrecadação dos tributos, permitindo assim, a sua utilização segundo as metas estabelecidas pelo Governo. Após a mudança, o Governo Federal instituiu as transferências Constitucionais, Legais e Voluntárias como instrumentos de descentralização de recursos, haja vista a dificuldade da atuação de forma direta pelo Governo Federal em todo o território nacional.

O modelo de descentralização de recursos financeiros por meio de transferências voluntárias adotado não contemplava originalmente a sistematização e informatização dos processos, acarretando falta de padronização no tratamento dessas transferências por parte dos órgãos concedentes, gerando ineficiência nos procedimentos de registro, no acompanhamento, no controle e na transparência das informações.

Somado a isso, os órgãos concedentes desenvolviam suas próprias soluções, cujo objetivo tinha caráter individual para o tratamento e controle das informações referentes as transferências voluntárias. Essas iniciativas isoladas concorriam para a manutenção da descentralização e não disponibilizavam elementos suficientes para que o Governo Federal pudesse tratar essas informações de forma padronizada.

Desta forma, considerando a sistemática adotada para a descentralização dos recursos federais, a União precisava dispor de uma ferramenta capaz de realizar o controle das transferências voluntárias, fortalecendo o pacto federativo ao propiciar maior equilíbrio financeiro na distribuição das receitas para os estados e municípios, de forma equânime e democrática.

Em janeiro de 1987, entrou em operação o Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, desenvolvido pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN em conjunto com o Serviço de Processamento de Dados – SERPRO.

Com a implantação do SIAFI, a Administração Pública Federal passou a dispor de um importante instrumento para o acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil d Governo Federal, conforme destacado por (Feijó et al., 2006):

*"O Sistema Integrado de Administração Financeira - Siafi é o sistema informatizado que processa e controla a execução orçamentária financeira e patrimonial da União. O Siafi foi implantado em 1987, se tornando, desde então, importante instrumento para o acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil do Governo Federal. Atualmente, se apresenta como um dos maiores e mais abrangente instrumento de administração das finanças pública, dentre os seus congêneres conhecidos no mundo." (grifos nossos)*

Pode-se destacar outros benefícios trazidos com o início da operacionalização do SIAFI, tais como: i) o aperfeiçoamento dos métodos de controle quanto as disponibilidades orçamentárias e financeiras; ii) a padronização das informações gerenciais em todos os níveis da Administração Pública Federal; e iii) a realização das escriturações contábeis em tempo real, proporcionando o levantamento das demonstrações Orçamentárias, Financeiras e Patrimoniais a qualquer tempo.



Sua principal atividade, era e continua sendo, o controle contábil da Administração Pública Federal e não contempla a sistematização exigida na gestão dos processos de transferências voluntárias.

Em função disso, e diante da necessidade de maior controle e transparência no processo das transferências voluntárias da União, em meados de 2004, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MP iniciou o processo de criação de um sistema voltado para a gestão de convênios, resultando no protótipo do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV.

O projeto para criação do SICONV foi impulsionado devido à necessidade de padronização e otimização dos procedimentos e, ainda, em função das evidências de irregularidades encontradas nas auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU em ajustes celebrados entre a União e Organizações não Governamentais – ONGs ou entidades da Administração Indireta, a partir de 1999. Nas referidas auditorias foram explicitadas as dificuldades de controle da execução e da prestação de contas sobre as transferências voluntárias efetuadas pelo Governo Federal.

Nesse contexto, o TCU, por meio do Acórdão nº 2066/2006 – Plenário, exarou a seguinte determinação:

*"9.1. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, para possibilitar a transparência que deve ser dada às ações públicas, como forma de viabilizar o controle social e a bem do princípio da publicidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 5º, inciso XXXIII, da mesma Carta Magna, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), apresente a este Tribunal estudo técnico para implementação de sistema de informática em plataforma web que permita o acompanhamento on-line de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos/entidades, entes federados e entidades do setor privado, que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores, contendo informações relativas aos instrumentos celebrados, especialmente os dados da entidade conveniente, [...], a execução financeira com as despesas executadas discriminadas analiticamente por fornecedor e formulário destinado à coleta de denúncias;"*

Diante da determinação exarada pela egrégia corte de contas e diante da necessidade de implementar um sistema que atendesse aos preceitos relativos a transparência, a gestão e a padronização dos atos afetos ao processo das transferências voluntárias, o Governo Federal editou o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, cuja regulamentação se deu por meio da Portaria Interministerial MPMF/MCT nº 127, de 29 de maio de 2008, e posteriormente pela Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011.

Com efeito, foi desenvolvido o SICONV com a finalidade de consolidar uma base de integração mais clara para todos os envolvidos e para tornar o processo mais transparente junto à sociedade civil (*accountability*)<sup>i</sup>, bem como, reduzir o custo operacional; informatizar todo o ciclo de vida das transferências; facilitar a fiscalização e controle; simplificar, agilizar e padronizar os procedimentos e gerar interoperabilidade com os demais sistemas estruturantes<sup>ii</sup> governamentais.

Com o advento da Lei nº 12.527/2011, denominada “Lei de Acesso à Informação”, cujo seu objetivo principal é regulamentar o direito constitucional de amplo acesso dos



cidadãos às informações dos órgãos públicos, percebe-se que as diretrizes de concepção do SICONV estão alinhadas com as premissas estabelecidas na referida lei e os dados das transferências voluntárias registradas no sistema, já compõem as informações disponíveis no Portal da Transparência do Governo Federal.

A disponibilização do SICONV na rede mundial de computadores (internet), por meio da instalação do Portal dos Convênios, no endereço eletrônico ([www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)), pode ser considerado um grande avanço por parte do Governo Federal, uma vez que essa iniciativa estreitou o relacionamento entre todos os atores envolvidos no processo de transferências voluntárias, dinamizou essa relação e ofereceu a sociedade a transparência e o controle social sobre a aplicação dos recursos, o que promoveu uma quebra de paradigmas.

Com a disponibilização dessa nova plataforma, ficou evidente que a descentralização dos recursos tornou-se mais democrática, pois, todos os órgãos responsáveis pela execução das políticas públicas que envolvam transferências de recursos por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria, devem publicar anualmente no Portal de Convênios a relação dos programas governamentais, tornado mais transparente o processo de descentralização desses recursos públicos. Essa sistemática de divulgação permite que todos os envolvidos e interessados tenham o conhecimento total e irrestrito das regras e critérios que permeiam a escolha dos parceiros que executarão as políticas públicas em âmbito nacional, regional ou local.

Além da transparência proporcionada pela divulgação das regras e critérios quando da divulgação dos programas, pode-se verificar que com a implantação do SICONV o processo de apresentação de propostas/planos de trabalho ganhou agilidade, haja vista que todas as propostas são enviadas por meio eletrônico, proporcionando a todos os proponentes igualdade de condições para pleitear os recursos federais destinados à execução de projetos e atividades de interesse comum, desde que atendam as especificidades e critérios daqueles programas que haja o pleito para o recebimento dos recursos.

Além disso, faz-se necessário evidenciar que o SICONV possibilita a qualquer cidadão consultar as transferências voluntárias da União por meio da rede mundial de computadores, permitindo à sociedade o controle sobre a aplicação dos recursos públicos, em consonância com os princípios constitucionais insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Ademais, é importante ressaltar que o SICONV é um instrumento público que possibilita aos Órgãos Concedentes e Convenientes a gestão eficiente do processo de transferência por meio do gerenciamento on-line de todos os convênios, contratos de repasse e termos de parceria, desde a formalização, a execução, o acompanhamento até a prestação de contas.

O SICONV proporciona ainda, aos Órgãos de Controle, a celeridade na identificação dos principais tipos de irregularidades, a análise dos resultados encontrados e a consequente proposição de medidas preventivas, com o objetivo de sanar a prática do ato ilegal e ilegítimo.

Por meio da ferramenta *Data Warehouse* (DW)<sup>iii</sup> é possível a busca e interpretação de informações armazenadas no banco de dados do sistema para organizar relatórios sob diversas formas, que auxiliam na gestão dos instrumentos de transferências voluntárias. Tais informações podem servir para subsidiar processos decisórios identificando, por exemplo, regiões ou localidades com maior incidência de irregularidades, o tipo da irregularidade e, portanto, que forma de ação dirigida poderia ser efetuada para sua correção. Essa ferramenta possibilita ainda o tratamento de extensas séries históricas, com ênfase na recuperação da informação, onde o próprio usuário especifica e executa suas consultas, sem a necessidade de desenvolvimento de programas específicos.



A concepção e o desenvolvimento do SICONV na estrutura administrativa do Governo Federal é fruto de um esforço conjunto entre diversos entes e entidades, quais sejam: Ministério do Planejamento; Ministério da Defesa, representado pela Marinha do Brasil; Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, por meio da Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos – COPPETEC. Este arranjo institucional foi viabilizado por meio da celebração de um convênio.

Outras parcerias vêm contribuindo para o aprimoramento do Sistema, dentre as quais as instituições financeiras públicas federais, representadas pela Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia, atuando de forma integrada na abertura automática de contas-correntes e na movimentação financeira dos recursos das transferências voluntárias; a Secretaria de Orçamento Federal - SOF e do Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, com a integração de informações orçamentárias e financeiras. Contribuições importantes têm sido proporcionadas pela Controladoria Geral da União – CGU e pelo Tribunal de Contas da União – TCU, com proposições de melhorias nos normativos vigentes e na sugestão de novas funcionalidades.

O MP mantém contrato de prestação de serviços com o SERPRO, para a manutenção, hospedagem e desenvolvimento de novas funcionalidades a partir das necessidades identificadas pelo Gestor do Sistema.

Em síntese, o SICONV vem inovando no modelo de gestão das transferências voluntárias, imprimindo celeridade aos procedimentos e desburocratizando as atividades fins, com destaque na substituição gradual do processo físico pelo eletrônico e no registro de todos os procedimentos de celebração, execução, acompanhamento e prestação de contas em tempo real, possibilitando um maior controle social e democratizando o acesso às ações do Governo.

## **2 Referencial teórico – Objetivos esperados com a implantação**

Com a implantação do SICONV, o Governo Federal sistematizou procedimentos, reduzindo os esforços voltados à publicidade, celebração, acompanhamento e prestação de contas, bem como, efetivo controle e transparência sobre os convênios, contratos de repasse e termos de parceria. Aumentou-se a eficácia, tornando mais ágil e transparente o processo de liberação de recursos para Estados, Distrito Federal, Municípios, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos.

Esse processo possibilita a disponibilização dos dados relativos as transferências, contribuindo no controle sobre a aplicação dos recursos públicos, tanto por parte dos órgãos de fiscalização e controle (TCU, CGU, MPF, Congresso Nacional), quanto por parte dos ministérios e da sociedade civil.

Além desses objetivos macros que delinearão a concepção e a implantação do SICONV, pode-se verificar que o Sistema trouxe reflexos positivos em outros temas, dos quais pode-se destacar os seguintes: i) apoio nas relações com os entes federativos (pacto Federativo); ii) fomento na relação entre Governo Federal e organizações da sociedade civil; iii) contribuição para a desburocratização do processo de transferências voluntárias; iv) padronização de procedimentos; e v) disponibilização de dados para a efetiva atuação dos cidadãos no controle social das políticas públicas voltadas a educação, saúde, assistência social, meio ambiente, agricultura, turismo, entre outras.

### **2.1 Público alvo**

Diretamente, o público-alvo são Órgãos ou Entidades da Administração Pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público e entidades privadas sem fins



lucrativos, que celebrem ou executem acordos ou ajustes que contemplem as transferências ou recebimento de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, visando à execução de programas de governo, envolvendo a realização de projetos, atividades, serviços, aquisição de bens ou eventos de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, bem como, os Órgãos de Controle que passam a fiscalizar com maior efetividade a aplicação dos recursos públicos.

Indiretamente, pode-se destacar como público-alvo, toda sociedade, uma vez que o sistema permite o acompanhamento sobre a aplicação dos recursos públicos federais, possibilitando o exercício do controle social e também usufruindo os benefícios sociais oriundos da boa e regular execução dos programas.

### **3 Histórico e Metodologia de implantação do SICONV**

A iniciativa foi implantada de forma *iterativa e incremental*<sup>iv</sup> obedecendo às etapas descritas abaixo.

Em setembro de 2008, o MP disponibilizou a primeira versão do SICONV, utilizando a arquitetura de sistema denominada *MDArte*<sup>v</sup> e o banco de dados *PostgreSQL*<sup>vi</sup>, sendo ambos softwares livres. Concomitantemente foi publicada a Portaria Interministerial nº 127, de 2008, regulamentando o Decreto nº 6.170, de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União.

Esse foi o ano de implantação do Sistema e entre suas principais funcionalidades, destacaram-se: credenciamento de proponente; cadastramento de proponente; cadastro de usuários; divulgação de programas; propostas; plano de trabalho; unidade gestora de transferência voluntária – UGTV; empenho; celebração e formalização; publicação; registro de transferência voluntária no SIAFI; documento hábil; ordem bancária – repasses; execução do convênio e consultas diversas.

O exercício de 2009 serviu para ajustes e refinamentos das funcionalidades implantadas no ano anterior e para a consolidação do SICONV, como o sistema oficial da Administração Pública Federal para a gestão das transferências voluntárias da União.

Em 2010, em decorrência da implementação do módulo de prestação de contas, todo o ciclo de um convênio passou a ser realizado ou registrado via SICONV. As principais funcionalidades implementadas nesse exercício foram: abertura automática de conta corrente; integração com os sistemas SIAPE da CEF; padronização de objetos; consórcio público – convênio; extratos de consultas; prestação de contas; termos aditivos; ajustes de plano de trabalho; prorroga de ofício; relatórios de execução; banco de projetos e administração do sistema.

Com o expressivo aumento de usuários do SICONV, em 2011, identificou-se a necessidade de aprimoramento do sistema, tornando-se necessário ampliar a quantidade de equipamentos dedicados ao suporte da sua estrutura (servidores, *storage*<sup>vii</sup>, etc.) e links de comunicação.

A equipe de gerenciamento tornou-se exclusiva, proporcionando um maior foco nos trabalhos realizados culminando em melhorias para o Sistema. As funcionalidades implementadas foram: consulta funcionalidade e perfis; histórico de contratações; histórico de contratos de repasses; histórico de prestação de contas; outros tipos de termos aditivos; avisos - caixa de entrada e carga legado SIAFI.

Com a maior utilização por parte dos órgãos do Governo Federal (concedentes) e dos Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades privadas sem fins lucrativos (convênentes), criou-se uma base rica em informações, sendo necessário desenvolver ferramentas específicas para sua visualização. Implementou-se, então, os extratores de Dados e o DW de Convênios.



Essas ferramentas são marcos para a transparência pública. Enquanto os Extratores são abertos à sociedade, possibilitando consultar informações de qualquer convênio por meio do Portal dos Convênios, o DW é uma solução voltada aos concedentes e órgãos de controle. Ambas apresentam as mesmas informações, contudo, em formatos distintos. Em 2012, o SICONV continuou seu desenvolvimento e amadurecimento, com destaque para o conjunto de funcionalidades denominado Ordem Bancária de Transferências Voluntárias – OBTV a qual possibilita que os convenientes realizem pagamentos diretamente pelo Sistema, centralizando a gestão dos recursos do convênio, bem como proporcionando um maior controle em sua destinação. As principais funcionalidades implantadas foram: acompanhamento e fiscalização; comprovação de exercício de atividades; eventos de rescisão, anulação, extinção; ordem bancária de transferência voluntária – OBTV; integração com outros órgãos da Administração Pública Federal por meio de webservice; envio de dados para o Portal de Dados Abertos; integração da prestação de contas com o SIAFI; registro de notificações; eventos de retificação; chamamento público; cotação prévia de preços e termo de parceria. Neste exercício houve, também, a criação de diversos Grupos de Trabalhos Interministeriais, que tinha por objetivo a apresentação de propostas voltadas para o aprimoramento do processo das transferências efetuadas por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria.

No exercício de 2013, os grupos apresentaram sugestões afetas ao processo das transferências voluntárias, cujo resultado apresentava impactos diretos no SICONV. Em paralelo às sugestões apresentadas, registra-se que a SLTI identificou a necessidade de avanços em relação à integração com outros sistemas, ao atendimento e capacitação dos usuários, assim como aos requisitos funcionais, ao acesso a dados e informações, à usabilidade e acessibilidade e ao funcionamento do software propriamente dito.

Com a intenção de agregar esforços aos trabalhos realizados pelos grupos indicados acima, a SLTI instituiu um grupo de trabalho cujo objetivo foi a realização de um "diagnóstico" do SICONV.

Ao final dos trabalhos, o grupo apresentou o referido diagnóstico, cuja elaboração se deu por meio da sistematização e análise dos instrumentos normativos, relatórios e documentos gerais relacionados ao SICONV e ao processo das transferências voluntárias da União.

Diante dos resultados apresentados pelos grupos, fóruns e também pelo resultado do diagnóstico, ficou evidenciado a necessidade de envolvimento dos usuários no processo de melhoria, coletando suas impressões, sugestões e críticas sobre o SICONV. Dessa forma, e com o objetivo de realizar efetivamente o processo melhoria, a SLTI em conjunto como a ASEGE-MP, SAF-PR, SG-PR e COPPETEC, planejaram e construíram todos os artefatos da primeira *OFICINA DO SICONV – MELHORIA DO PROCESSO DE GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS PELO SICONV*, cuja realização se concretizou nos dias 06, 07 e 08 de agosto de 2013. Estiveram presentes nesse evento representantes de órgãos/entidades federais, estaduais, municipais e de organizações da sociedade civil. Todos os dados levantados foram analisados e trabalhados, visando propiciar respostas rápidas e conclusivas aos usuários do SICONV. Após a consolidação das demandas levantadas na oficina, foram listadas 199 (cento e noventa e nove) solicitações de melhorias do processo de gestão das transferências voluntárias da união.

### **3.1 Ganhos com a implantação do SICONV**

A partir da implantação do SICONV, todos os programas do Governo Federal, cuja operacionalização se dão através de transferências voluntárias, são obrigatoriamente



divulgados no Portal de Convênios em até 60 (sessenta) dias após a sanção da Lei Orçamentária Anual – LOA, possibilitando assim maior grau de transparência e democratização no processo de proposição de parcerias visando à execução das políticas públicas.

Além disso, outro fator que sinaliza que houve eficiência na utilização dos recursos é que o Governo Federal passou a dispor de uma ferramenta que possibilita a gestão, o acompanhamento e a fiscalização de todas as transferências voluntárias de forma eletrônica.

Considerando que, desde setembro de 2008, o SICONV possibilitou a celebração de convênios, contratos de repasse e termos de parceria no montante de aproximadamente R\$ 64,2 bilhões e que o custo para implantação do Sistema foi de aproximadamente 0,07 % desse valor, entende-se que a relação, “custo X benefício”, demonstra que a utilização dos recursos para implantação do SICONV se deu de forma efetiva, eficiente e eficaz.

Depreende-se ainda que, a disponibilização das informações referentes aos convênios, contratos de repasse e termos de parceria em rede mundial, proporciona aos cidadãos, aos órgãos de controle e a mídia, a supervisão da execução dos programas governamentais em benefício da sociedade, o que se configura, em última instância, um retorno adicional, cuja efetividade é de difícil mensuração.



*Ilustração 1: Ganhos com a SICONV*

### 3.2 Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

No que tange aos resultados quantitativos, é importante destacar que existem aproximadamente 72 mil usuários cadastrados no SICONV, distribuídos entre concedentes e convenientes. Observa-se que o cadastro no sistema é dinâmico e as variações são constantes, de modo que em outras verificações foram observados picos de aproximadamente 90 mil usuários cadastrados.



Outro dado quantitativo que expressa a magnitude e grandeza do SICONV é o número de cerca de 12 mil acessos simultâneos que são atingidos nos momentos de concentração das celebrações das transferências voluntárias da União.

A partir da implantação do SICONV até dezembro de 2013, o número de transferências voluntárias realizadas pela União a Estados, Municípios, Distrito Federal e entidades privadas sem fins alcançou a marca de 65.616 ajustes registrados no sistema, conforme tabela 1.

Ano de Assinatura	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
UF							
AC	44	253	212	132	27	177	845
AL	52	424	331	173	13	158	1.151
AM	26	188	188	106	22	140	670
AP	22	136	132	72	11	99	472
BA	114	1.002	1.025	559	59	655	3.414
CE	129	830	811	493	22	512	2.797
DF	150	330	317	82	5	81	965
ES	24	414	354	240	9	341	1.382
GO	132	873	900	341	23	392	2.661
MA	50	435	352	250	11	331	1.429
MG	186	1.995	1.821	1.217	42	894	6.155
MS	96	486	376	243	7	280	1.488
MT	102	468	418	149	8	234	1.379
PA	35	380	367	189	37	217	1.225
PB	60	515	431	367	13	395	1.781
PE	101	761	650	355	30	301	2.198
PI	35	342	381	400	18	198	1.374
PR	142	1.583	1.650	970	31	1.049	5.425
RJ	143	874	700	318	28	317	2.380
RN	44	601	581	322	6	227	1.781
RO	29	392	398	253	29	371	1.472
RR	13	99	61	67	8	108	356
RS	139	2.209	2.320	1.498	66	1.490	7.722
SC	80	1.100	1.215	607	20	759	3.781
SE	41	304	342	191	4	219	1.101
SP	221	3.023	3.062	1.436	51	1.227	9.020
TO	53	401	288	179	13	258	1.192
<b>Total</b>	<b>2.263</b>	<b>20.418</b>	<b>19.683</b>	<b>1.209</b>	<b>613</b>	<b>11.430</b>	<b>65.616</b>

Tabela 1: Quantidade de transferências voluntárias registradas no SICONV por UF e ano

Fonte: Sistema de Extração de dados do SICONV (Data Warehouse – DW). Janeiro/2014.



MODALIDADE	CONTRATO DE REPASSE		CONVÊNIO		TERMO DE PARCERIA		TOTAL		
	Ano Assinatura	VL Global	%	VL Global	%	VL Global	%	VL Global	%
2008	2008	27.693.311	0,97	2.821.571.183	98,58	13.070.290	0,46	2.862.334.786	4,46
2009	2009	4.998.032.541	39,05	7.728.801.595	60,39	72.291.444	0,56	12.799.125.581	19,93
2010	2010	5.087.221.491	43,97	6.247.381.565	54,00	235.142.484	2,03	11.569.745.540	18,01
2011	2011	4.065.455.810	38,63	6.393.438.332	60,75	64.471.812	0,61	10.523.365.956	16,39
2012	2012	5.018.059.241	40,37	6.907.505.500	55,56	506.001.046	4,07	12.431.565.788	19,36
2013	2013	6.667.065.228	47,49	6.455.361.049	45,98	916.759.227	6,53	14.039.185.505	21,86
Total		25.863.527.624	40,27	36.554.059.227	56,92	1.807.736.306	2,81	64.225.323.158	100,00

*Tabela 2: Valor Global das transferências por ano*

Fonte: Sistema de Extração de dados do SICONV (Data Warehouse – DW). Janeiro/2014.

Referente ao montante financeiro movimentado por meio das transferências voluntárias registradas no SICONV, a tabela 2 apresenta os valores globais transferidos, o que resulta na soma do valor repassado pela União mais a contrapartida aportada pelo convenente. Neste quesito observa-se que desde sua criação, transitou pelo SICONV aproximadamente R\$ 64,2 bilhões de reais.

Com relação aos resultados qualitativos, é importante destacar os aspectos relacionados à transparência, controle e gestão sobre as transferências voluntárias registradas e realizadas por meio do SICONV, em consonância com os itens anteriores. Ressalta-se que ao possibilitar a realização de todo o processo pela rede mundial de computadores o sistema proporciona maior facilidade de acesso e agilidade no alcance dos interesses recíprocos, dos concedentes, convenentes, órgãos de controle e sociedade civil como beneficiária das políticas públicas.

### 3.3 Monitoramento e avaliação do SICONV

O monitoramento do SICONV é realizado sistematicamente pelo SERPRO, onde são avaliadas a performance, a quantidade de acessos simultâneos, a disponibilidade, os níveis de serviço de incidentes e de atendimento aos usuários, bem como a gestão de risco de segurança do sistema.

Considerando que a iniciativa completou, em setembro de 2012, quatro anos de funcionamento e, que durante esse período houve constantes evoluções, achou-se conveniente realizar no primeiro semestre de 2012 uma pesquisa de satisfação com os usuários do sistema. A pesquisa foi viabilizada por meio de parceria entre o MP e o TCU.

A metodologia utilizada foi a aplicação de questionário composto de 26 perguntas para concedentes e 27 perguntas para convenentes. A pesquisa de opinião foi enviada por e-mail a 14.912 concedentes e 57.688 convenentes, sendo que foram recebidas respostas de 21% dos concedentes e 16% dos convenentes.

Os aspectos analisados na pesquisa foram: identificação do perfil dos usuários; nível geral de satisfação; percepção de velocidade do sistema; treinamentos; manuais do SICONV; usabilidade do sistema e ferramentas gerenciais.

Embora o SICONV seja considerado um sistema com pouco tempo de implantação, os resultados da pesquisa foram considerados bastante satisfatórios, especialmente quanto à usabilidade do sistema, velocidade de navegação e manuais disponíveis.



### 3.4 Fatores críticos de sucesso

O sucesso da iniciativa deve ser atribuído a um conjunto de fatores que somados consolidaram e difundiram a utilização do SICONV em curto período de tempo. Desse modo, podemos destacar inicialmente o marco legal que institucionalizou a utilização do Sistema, bem como as constantes evoluções incorporadas que possibilitaram aos usuários a realização de todas as fases e procedimentos relacionados às transferências voluntárias da União.

Além do arcabouço normativo e das melhorias incrementadas, é importante destacar o esforço em capacitar os usuários do Sistema, culminando com um contínuo processo de treinamento, conforme demonstrado na tabela 3.

Ano	Nº de Capacitados
2009	2.701
2010	4.048
2011	2.313
2012	5.165
2013	5.020
<b>TOTAL</b>	<b>19.247</b>

Tabela 3: Números de pessoas capacitadas para utilização do SICONV

Fonte: Coordenação-Geral de Capacitação e Atendimento a Usuário/DTV/SLTI/MP.  
Janeiro/14.

## 4 Conclusão

### **POR QUE O SICONV PODE SER UM “CASE” QUE ESTABELECE UM NOVO PARADIGMA NAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO?**

O SICONV trouxe uma grande inovação na gestão a partir do momento que renovou a relação entre a Administração Pública Federal e os órgãos e entidades públicas e privadas que celebram convênios, contratos de repasse e termos de parceria com recursos da União. Essa iniciativa informatizou e agilizou as transferências voluntárias, uma vez que todos os procedimentos são realizados e registrados nesse novo ambiente.

Nesse contexto houve uma grande mudança em relação aos procedimentos adotados anteriormente, uma vez que, a iniciativa inovou ao instituir e padronizar os procedimentos de credenciamento e cadastramento dos proponentes, bem como, propiciou a divulgação *online* dos programas governamentais referentes às transferências voluntárias.

Com a divulgação dos programas, a inovação democratizou o acesso aos recursos federais e possibilitou aos proponentes a apresentação de projetos por meio da rede mundial de computadores. Além dos procedimentos citados acima, a celebração, a liberação de recursos, o monitoramento, a fiscalização e a prestação de contas são processadas pela Internet por meio do Portal dos Convênios - [www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br). A iniciativa contribui para a eliminação do papel na maioria dos processos; na relação federativa; na desburocratização e na melhoria da eficiência em uma área essencial para a sociedade brasileira. Ressalta-se que as transferências voluntárias viabilizam investimentos em áreas fundamentais como assistência social, educação, saúde, emprego, agricultura, entre outras.

Trata-se de um Sistema complexo e em contínua evolução, pois é regido por um extenso arcabouço normativo.

Por fim, a iniciativa proporciona a ampliação da transparência e da eficiência, contribuindo para a qualificação da gestão pública e da correta aplicação dos recursos, trazendo benefícios para toda a sociedade.



## 5 Referencias

BRASIL. Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999. Regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 1º de julho de 1999.

BRASIL. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 26 de julho de 2007.

BRASIL. Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Ciência e Tecnologia. Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 30 de maio de 2008.

BRASIL. Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011. Altera o Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, 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. Diário Oficial da União, 19 de setembro de 2011.

BRASIL. Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, e Controladoria-Geral da União. Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008 e dá outras providências. Diário Oficial da União, 24 de novembro de 2011.

BRASIL. Casa Civil e Secretaria-Geral da Presidência da República, Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, e Controladoria-Geral da União. Portaria Interministerial nº 392, de 23 de abril de 2012. Cria Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta para o aperfeiçoamento da metodologia de prestações de contas de convênios, contratos de repasse, termos de parceria e instrumentos congêneres celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com entidades privadas sem fins lucrativos. Diário Oficial da União, 24 de abril de 2012.

BRASIL. Casa Civil e Secretaria-Geral da Presidência da República, Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, e Controladoria-Geral da União. Portaria nº Interministerial 393, de 23 de abril de 2012. Designa membros para integrar Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar proposta para o aperfeiçoamento da metodologia de prestações de contas de convênios, contratos de repasse, termos de parceria e instrumentos congêneres celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com entidades privadas sem fins lucrativos. Diário Oficial da União, 24 de abril de 2012.

BRASIL. Decreto nº 7.983, de 08 de abril de 2013. Estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e



executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 9 de abril de 2013.

BRASIL. Grupo de Trabalho Interministerial para aperfeiçoamento da metodologia de Prestações de Contas de Convênios, Contratos de Repasse, Termos de Parceria e Instrumentos Congêneres (Coord. Casa Civil da Presidência da República).

BRASIL. Grupo de Trabalho Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Coord. Secretaria-Geral da Presidência da República).

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. “Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV). Um novo paradigma nas Transferências Voluntárias da União”. Disponível em: <[http://inovacao.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=331](http://inovacao.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=331)>. Acesso em: 20 fevereiro de 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. “Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV). Dados Abertos SICONV. Disponível em: <<http://api.convenios.gov.br>> Acesso em: 20 fevereiro de 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. “Auditoria operacional no Sistema de Convênios do Governo Federal – SICONV. Falhas e oportunidades de melhoria. Recomendações e ciência”. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20120917/AC\\_2465\\_36\\_12\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20120917/AC_2465_36_12_P.doc)>. Acesso em: 20 fevereiro de 2014.

Feijó, Paulo Henrique

Curso de Siafi: uma abordagem prática de execução orçamentária e financeira / Paulo Henrique Feijó da Silva, Liane Ferreira Pinto, Francisco Glauber Lima Mota - Brasília: 2006.360.

---

<sup>i</sup> Responsabilidade dos gestores e governantes de prestar contas de suas ações de forma regular à sociedade, não se restringindo apenas aos aspectos quantitativos, mas abrangendo também uma avaliação sobre a obra e considerando o que foi realizado, como foi realizado e por que foi realizado.

<sup>ii</sup> Sistemas com foco na gestão unificada do Estado. Exemplo SIAFI, SIASG, SIAPE, entre outros.

<sup>iii</sup> Sistema utilizado para coletar informações relativas às atividades institucionais em [bancos de dados](#), possibilitando a extração por meio de tabelas e gráficos.

<sup>iv</sup> Processo de planejamento de software estagiado em várias partes do sistema, desenvolvidas em paralelo e integradas quando completas, com tempo de revisão e melhorias de partes do sistema pré-definidos.

<sup>v</sup> O MDArte é voltado para o desenvolvimento de softwares para o Governo Brasileiro, sendo disponibilizado como software de domínio público.

<sup>vi</sup> O PostgreSQL é um sistema gerenciador de banco de dados disponibilizado como software livre.

<sup>vii</sup> Rede projetada para agrupar dispositivos de armazenamento de dados.