

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIAS**

FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E CIÊNCIAS ECONÔMICAS

CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

**GUSTAVO HENRIQUE PESSOA CHAVES**

**Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse  
do Governo Federal – SICONV como instrumento de  
gerenciamento e controle de projetos de interesse público**

**Goiânia - GO**

**Junho de 2012**



**Universidade Federal de Goiás**  
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação  
Sistema de Bibliotecas - Biblioteca Central  
Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia  
Campus Samambaia – Caixa Postal 411 74001-970 Goiânia-GO  
Fone (62) 3521-1183. Fax (62) 3521-1396

**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR AS MONOGRAFIAS  
ELETRÔNICAS NO REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL DE MONOGRAFIAS DA UFG – RIUFG**

**1. Identificação do material bibliográfico monografia:**

Graduação     Especialização

**2. Identificação do Trabalho de Conclusão de Curso**

Autor (a):	Gustavo Henrique Pessoa Chaves
E-mail:	pechoachaves@hotmail.com
Seu e-mail pode ser disponibilizado na página?	<input checked="" type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Título:	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal – SICONV como instrumento de gerenciamento e controle de projetos de interesse público
Palavras-chave:	1 SICONV; 2 Controle externo; 3 Gestão de Projetos
Título em outra língua:	
Palavras-chave em outra língua:	
Data defesa: (dd/mm/aaaa)	27/09/2012
Graduação/Curso Especialização:	Bacharelado em Ciências Contábeis
Orientador (a):	Prof. Ms. Johnny Jorge de Oliveira

**DECLARAÇÃO DE DISTRIBUIÇÃO NÃO-EXCLUSIVA**

O referido autor:

a) Declara que o documento em questão é seu trabalho original, e que detém prerrogativa de conceder os direitos contidos nesta licença. Declara também que a entrega do documento não infringe, tanto quanto lhe é possível saber, os direitos de qualquer outra pessoa ou entidade.

b) Se o documento em questão contém material do qual não detém os direitos de autor, declara que obteve autorização do detentor dos direitos de autor para conceder à Universidade Federal de Goiás os direitos requeridos por esta licença, e que esse material cujos direitos são de terceiros está claramente identificado e reconhecido no texto ou conteúdo do documento em questão.

**TERMO DE AUTORIZAÇÃO**

Na qualidade de titular dos direitos do autor do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Central da Universidade Federal de Goiás a disponibilizar a obra, gratuitamente, por meio do Repositório Institucional de Monografias da UFG (RIUFG), sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data, sob as seguintes condições:

Permitir uso comercial de sua obra? ( X ) Sim    ( ) Não

Permitir modificações em sua obra?

( ) Sim

( ) Sim, contando que outros compartilhem pela mesma licença .

( X ) Não

A obra continua protegida por Direito Autoral e/ou por outras leis aplicáveis. Qualquer uso da obra que não o autorizado sob esta licença ou pela legislação autoral é proibido.

Local e data: Goiânia, 02 de outubro de 2012.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Autor e/ou Detentor dos Direitos Autorais

**GUSTAVO HENRIQUE PESSOA CHAVES**

**Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse  
do Governo Federal – SICONV como instrumento de  
gerenciamento e controle de projetos de interesse público**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à disciplina Trabalho de Conclusão de Curso II, requisito necessário para a obtenção do título de bacharel em Ciências Contábeis pela Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas da Universidade Federal de Goiás.

Orientador: Prof. Msc. Johnny Jorge de Oliveira

**Goiânia - GO  
Junho de 2012**

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

Chaves, Gustavo Henrique Pessoa  
Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal – SICONV como instrumento de gerenciamento e controle de projetos de interesse público / Gustavo Henrique Pessoa Chaves - 2012.  
55 f. : figs.

Orientador: Prof. Msc. Johnny Jorge de Oliveira.  
Monografia (Graduação) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas, 2012.  
Bibliografia.  
Inclui lista de figuras.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIAS**

FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

**Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse  
do Governo Federal – SICONV como instrumento de  
gerenciamento e controle de projetos de interesse público**

**GUSTAVO HENRIQUE PESSOA CHAVES**

Monografia de Trabalho de Conclusão de Curso submetida à banca examinadora designada, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Msc. Johnny Jorge de Oliveira  
(Orientador)

---

Prof. Esp. Paulo Braga

---

Prof<sup>a</sup>. Msc. Sandra Maria Machado Jorge

**Goiânia - GO**  
**Junho de 2012**

## **Agradecimentos**

À minha família, por vezes privada do convívio durante o curso de graduação;  
Ao Prof. Msc. Johnny Jorge Oliveira, orientador e amigo;  
Aos companheiros de observação participante, Prof. Dr. Sebastião Rios e Thalita Vianna.

“Quem me dera, ao menos uma vez, explicar o que ninguém consegue entender, que o que aconteceu ainda está por vir e o futuro não é mais como era antigamente”.

Renato Russo

## RESUMO

Este estudo trata da utilização do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal – SICONV enquanto ferramenta de registro de dados financeiros, controle externo e gestão de projetos, em comparação ao Guia dos Conhecimentos sobre a Administração de Projetos (*Guide to the Project Management Body of Knowledge – PMBOK*). O trabalho investiga em que medida as exigências ao terceiro setor para a execução de projetos com recursos públicos se compatibilizam com as aplicáveis às transferências intergovernamentais. É abordado o tema da celebração de convênios e contratos de repasse da União com os demais entes da federação ou com as organizações do terceiro setor, bem como suas implicações no processo orçamentário. Em particular, é analisado o sistema que serve à submissão e execução de projetos, prestação de contas e disponibilização dos resultados à população em ambiente informatizado, denominado SICONV.

Palavras-chave: 1 SICONV; 2 Controle externo; 3 Gestão de Projetos

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>01</b>
<b>2. IMPLANTAÇÃO DO SICONV</b>	<b>06</b>
2.1 Revisão bibliográfica	06
2.2 Histórico	11
2.3 Qualificação das entidades	13
2.4 Gestão por projetos no SICONV e no PMBOK	16
2.5 Relevância das transferências voluntárias	19
<b>3. GESTÃO POR PROJETOS E AMBIENTE OPERACIONAL DO SICONV</b>	<b>22</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>44</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>46</b>

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1 – Dados da proposta</b>	<b>22</b>
<b>Figura 2 – Objeto do programa governamental</b>	<b>23</b>
<b>Figura 3 – Cronograma físico</b>	<b>24</b>
<b>Figura 4 – Cronograma de desembolso – metas e etapas</b>	<b>25</b>
<b>Figura 5 – Plano de aplicação detalhado / consolidado</b>	<b>26</b>
<b>Figura 6 – Processos licitatórios</b>	<b>32</b>
<b>Figura 7 – Contratos</b>	<b>34</b>
<b>Figura 8 – Documentos de liquidação</b>	<b>35</b>
<b>Figura 9 – Pagamentos</b>	<b>37</b>
<b>Figura 10 – Físico do plano de trabalho</b>	<b>39</b>
<b>Figura 11 – Serviços contratados / bens adquiridos</b>	<b>39</b>
<b>Figura 12 – Bens produzidos ou construídos</b>	<b>40</b>
<b>Figura 13 – Financeiro do plano de trabalho</b>	<b>40</b>
<b>Figura 14 – Bens e serviços de contrapartida</b>	<b>41</b>
<b>Figura 15 – Pagamentos realizados</b>	<b>41</b>
<b>Figura 16 – Cumprimento do objeto</b>	<b>42</b>
<b>Figura 17 – Realização dos objetivos</b>	<b>43</b>

## 1. INTRODUÇÃO

As ações de controle praticadas nas diversas entidades possuem algumas finalidades em comum. O estabelecimento de maior confiança nos próprios mecanismos de controle, o cumprimento de exigências legais ou contratuais, a melhoria nos processos, a obtenção de financiamentos, o planejamento operacional e a maior transparência para os usuários ensejam a busca de informações sobre a organização. Nesse sentido, a contabilidade é um instrumento de registro, mensuração e evidenciação patrimonial, e a auditoria contábil fator de corroboração das informações obtidas.

Atualmente, os termos auditoria, controle interno e externo estão presentes nos setores público e privado, nas esferas contábil e administrativa. As operações realizadas pela entidade subsidiam as informações evidenciadas pela contabilidade. Por sua vez, a auditoria beneficia-se de controles internos efetivos. Ao realizar testes relativos às classes de transações, saldos e divulgação, a auditoria contábil transita pelos chamados três níveis da administração: Informações estratégicas, gerenciais e operacionais são necessárias à gestão na esfera pública, privada ou no terceiro setor, considerando-se qualquer organização como uma grande unidade de controle.

O cumprimento das finalidades de uma organização pode ser mais bem avaliado com o conhecimento de suas operações. O controle permanente de processos promove o aperfeiçoamento dos mesmos, identificando pontos críticos e possíveis desvios de finalidade. No setor privado, tal prognóstico contribui para a proteção patrimonial, continuidade da empresa e crescimento econômico. O poder estatal, que regula a ação dos agentes particulares, administra os bens e serviços públicos no interesse da população. Os controles aplicáveis aos setores público ou privado (em muitos casos por exigência legal) servem a interesses administrativos e gerenciais, podendo ter sua efetividade estudada e avaliada, coibindo desvios e desperdícios e favorecendo a eficiência e economicidade.

No setor público, ou primeiro setor, a cada função correspondem atividades próprias, estando seus agentes impedidos de praticarem atos estranhos aos previstos em lei. O segundo setor, que abrange o empreendedorismo privado, presta contas de suas ações de diversas maneiras, como nas obrigações acessórias,

durante o recolhimento de tributos, ou na obtenção de benefícios fiscais e isenções. O terceiro setor engloba a prestação de serviços de utilidade pública por entidades privadas sem fins lucrativos. O Governo Federal executa parte das políticas públicas por meio da transferência de recursos para essas entidades, após a submissão e aprovação de projetos. Integram o escopo teórico da gestão por projetos o planejamento das atividades, a execução de metas e etapas, a prestação de contas, a mensuração de resultados e o registro das experiências. Os estudos sobre gestão de projetos são incipientes na esfera pública brasileira.

De acordo com Maximiano (2009, p. 26), as práticas da administração de projetos foram compiladas e organizadas entre as décadas de 1950 e 1960, convertendo-se em uma nova disciplina. Criado em 1969, o *Project Management Institute* - PMI produziu o Guia dos Conhecimentos sobre a Administração de Projetos (*Guide to the Project Management Body of Knowledge*) – PMBOK, sistematizando os conceitos e as ferramentas da administração de projetos. Entretanto, o PMBOK não é um roteiro para ser seguido etapa a etapa, e o próprio Guia esclarece que suas orientações não devem ser aplicadas de maneira uniforme a todos os projetos.

A transferência voluntária de recursos da administração pública federal para os estados e municípios ou para as organizações do terceiro setor, visando à execução de projetos, ocorre mediante a celebração de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria (este último, instruído pela Lei nº 9.790/99 e suas regulamentações). A suplementação dos recursos financeiros e humanos das entidades do terceiro setor pressupõe o interesse comum entre estas e a administração pública. O Decreto nº 6.170/2007 da Presidência da República dispõe normas relativas aos recursos da União transferidos mediante a celebração de convênios, contratos de repasse e termos de cooperação, como definido pelo art. 1º:

*“Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de cooperação 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 de interesse recíproco que envolvam a transferência de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União”.*

O Decreto Presidencial é atualmente regulamentado pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011. Esta modificou a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008, a qual instituiu a utilização do SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal. A respeito de transferências de recursos da União mediante a celebração de convênios, contratos de repasse e termos de parceria, dispõe a Portaria nº 507/2011:

*“Art. 3º Os atos e os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos convênios e termos de parceria serão realizados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV, aberto à consulta pública, por meio do Portal dos Convênios*

*§ 1º Os atos que, por sua natureza, não possam ser realizados no SICONV, serão nele registrados”.*

O § 2º do mesmo artigo dispõe que as entidades privadas sem fins lucrativos que pretendam celebrar convênio ou contrato de repasse com órgãos e entidades da administração pública federal devem realizar cadastro prévio no SICONV, remontando ao mês de setembro de 2008, quando teve início a exigência de utilização do sistema.

De acordo com o art. 7º, para a celebração com entes públicos, poderá ser realizado chamamento público no SICONV, a critério do órgão ou entidade concedente. O Portal de Convênios informa, sobre cada convênio ou contrato de repasse disponível ou celebrado, aqueles que tiveram ou não chamamento público. Pela Portaria anterior (nº 127/2008), o chamamento público também era facultativo na celebração com entidades do terceiro setor.

O art. 8º da Portaria nº 507/2011 tornou obrigatório o chamamento público ou concurso de projetos na celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do ajuste. O § 4º do mesmo artigo afirma que deverá ser dada publicidade ao chamamento público ou concurso de projetos, inclusive ao seu resultado, por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios.

Este trabalho possui como tema a descrição e análise do SICONV. O objetivo geral é obter uma amostragem das transferências voluntárias que tiveram o

Ministério da Cultura como órgão superior, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN como concedente, e os estados, municípios, Distrito Federal e entidades do terceiro setor como convenientes, durante o ano de 2009. As transferências ocorreram após a celebração de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria, tendo sido propostas, acompanhadas e fiscalizadas através do SICONV.

O SICONV é utilizado simultaneamente por órgãos públicos e entidades privadas sem fins lucrativos. Como objetivo específico, avaliou-se a adequação ou inadequação do sistema às exigências aplicáveis aos dois tipos de entidades, bem como sua efetividade quanto ao que se propõe a controlar. Para tanto, verificou-se o *layout* do sistema, concebido a partir de estudos sobre elaboração e gestão de projetos, bem como as possíveis contribuições de sua configuração para a eficiência na execução de projetos.

Durante a pesquisa, buscou-se responder às seguintes questões orientadoras:

- O SICONV possibilita o registro confiável de dados financeiros referentes à execução de projetos?

- O SICONV é apenas um sistema de controle externo, ou é um sistema de gestão de projetos, quando comparado ao PMBOK?

A pesquisa insere-se no campo de estudos da Auditoria Governamental. A revisão bibliográfica sobre técnicas de auditoria e ferramentas de elaboração, controle, execução e gestão de projetos representaram as fontes secundárias de dados, permitindo comparar o PMBOK ao *layout* adotado pelo SICONV. Para a obtenção de dados financeiros, utilizou-se a pesquisa documental em sítios governamentais. Desse modo, pôde-se verificar o que o sistema propõe e o que cumpre, atualmente. A análise das informações assim levantadas constituiu-se em uma avaliação qualitativa. De acordo com Lazarsfeld, citado por Martins e Theóphilo (2009, p. 140), utilizam-se indicadores qualitativos “*para descobrir e entender a complexidade e a interação de elementos relacionados ao objeto de estudo*”.

A estratégia de pesquisa adotada foi o estudo de caso sobre projeto submetido em 20/10/2009, aprovado e executado através de convênio vigente de 18/12/2009 a 24/05/2011, o qual teve como órgão superior o Ministério da Cultura,

como concedente o IPHAN e como conveniente a entidade do terceiro setor “Clube do Voleiro Caipira de Brasília - CLUVIC”. Nesse sentido, as informações foram coletadas através da observação participante. A pesquisa documental de dados financeiros, de legislações pertinentes aos convênios e a observação participante representaram as fontes primárias de dados.

A prestação de contas informatizada dos gastos públicos, envolvendo diferentes controles de alçada e culminando na auditoria dos processos, tem sido cada vez mais utilizada no serviço público brasileiro. Dentre as ferramentas de governo eletrônico, o SICONV possui a singularidade da formatação como projeto. Além de uma interessante combinação entre diferentes áreas de estudo, seu pleno funcionamento pode possibilitar o acompanhamento de programas governamentais executados por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria.

As pesquisas sobre Auditoria Governamental têm tido repercussão e interesse crescentes, na medida em que novas ferramentas são criadas para o controle e gestão dos gastos governamentais. Os avanços trazidos pelo processo legislativo e sua operacionalização devem ser estudados, em atendimento às funções para as quais foram concebidos. A implantação recente e a obrigatoriedade do SICONV nas transferências voluntárias da União, o déficit de utilização pelos órgãos públicos e de capacitação para as entidades do terceiro setor tornam esta pesquisa uma fonte de informações para a academia e para entidades que trabalham na área.

## 2. IMPLANTAÇÃO DO SICONV

### 2.1 Revisão bibliográfica

O poder público possui papel fundamental na difusão da auditoria no Brasil. Dispositivos legais estabelecem a auditoria para determinados segmentos e instituições. Sobre as organizações do terceiro setor, a NBC T 10.4, NBC T 10.18, NBC T 10.19 e NBC T 19.4 tratam, respectivamente, das Normas Brasileiras de Contabilidade para fundações, entidades sindicais e associações de classe, entidades sem fins lucrativos, além dos incentivos fiscais, subvenções, contribuições, auxílios e doações governamentais.

Enquanto em suas origens a auditoria representou a verificação da assertividade dos procedimentos contábeis, mais recentemente observou-se a ampliação de seu escopo. Com o surgimento das auditorias operacional e de gestão, houve o desencadeamento de outros tipos de auditoria, que não a que trata exclusivamente dos demonstrativos contábeis (ARAUJO, 2005, p. 03). O auditor deve também ser conhecedor do ambiente de atuação da entidade.

De acordo com Pinto e Monello (2009, p. 01), muitas entidades do terceiro setor têm investido, além da auditoria externa, nos serviços de auditoria interna, com foco nos controles que refletem nas prestações de contas. Segundo os autores, quanto mais a entidade investe na qualidade e segurança de suas informações, menos tende a gastar com retrabalhos, ajustes, defesas e outros riscos. A legislação sobre a filantropia trouxe um conjunto de obrigações principais e acessórias para a certificação das entidades beneficentes e a isenção das contribuições sociais. Depreende-se que, além de prestar serviços de interesse público, a evidenciação contábil correta e na forma das normas técnicas tem grande peso na manutenção dos benefícios.

São exemplos de situações obrigatórias, conforme Pinto e Monello (2009, p. 02):

- a) Apuração da receita nas peças contábeis;
- b) Apuração dos custos incorridos dos serviços prestados;
- c) Segregação das receitas, despesas, custos e patrimônio por atividade desenvolvida;

d) Segregação dos recursos públicos, doações e receitas geradas pela entidade (rateio contábil);

e) Evidenciação de serviços gratuitos e demais projetos;

f) Apuração das isenções usufruídas; e

g) Controle externo dos Tribunais de Contas e Ministério Público.

Um fator importante de diminuição nos riscos de auditoria é a qualidade dos controles internos. Nesse sentido, o SICONV apresenta controles de alçada, com diferentes liberdades de acesso ao sistema, conforme os perfis atribuídos a cada classe de usuários, tanto no nível interno como no externo.

Veremos que as ações que possam ser organizadas em forma de projetos são contempladas pelo SICONV, cuja singularidade é possuir esse tipo de *layout*. O sistema é um instrumento de submissão, gerenciamento, execução, prestação de contas e avaliação de projetos, com acompanhamento em tempo real das metas e etapas planejadas. O SICONV nasceu de iniciativa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para gerir as transferências voluntárias da União, visando desburocratizar, padronizar e simplificar os procedimentos ligados ao repasse desses recursos e à sua prestação de contas.

O Portal de Convênios do Governo Federal ([www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)), pelo qual o SICONV é acessado, representou uma iniciativa no sentido de ampliar a publicidade e o acesso da população às informações sobre gastos públicos. Outro exemplo que remete ao conceito de governo eletrônico é o Portal da Transparência, cuja gestão é de responsabilidade da Controladoria-Geral da União. O Portal da Transparência divulga números globais sobre os convênios realizados pela administração pública federal, disponibilizando as seguintes consultas: convênios por estado e município; convênios por órgão concedente; e últimas liberações da semana e do mês.

O Portal de Convênios permite pesquisas mais pormenorizadas sobre os convênios firmados pela administração pública federal. Na guia “Acesso Livre”, as informações sobre convênios, contratos de repasse e termos de parceria podem ser consultadas dentre as seguintes opções: programas de convênio por órgão; programas de convênio disponíveis; convênios por órgão (celebrados); entidades

privadas sem fins lucrativos aptas; chamamentos públicos por órgão; chamamentos públicos por ano; e chamamentos públicos disponíveis para receber propostas.

O Governo Federal classifica as transferências que realiza em três modalidades: constitucionais, legais e voluntárias. As transferências voluntárias caracterizam-se pela relação direta do órgão financiador com as entidades contempladas. Os instrumentos de efetivação destas transferências são:

a) Contrato de repasse – instrumento para transferência de recursos financeiros da União para estados, Distrito Federal e municípios, por intermédio de instituição financeira oficial, destinado à execução de programas governamentais. Equipara-se à figura do convênio, sendo que o órgão concedente deve firmar acordo com instituição financeira, para que esta celebre, acompanhe e analise as contas;

b) Termo de cooperação – instrumento pelo meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão ou entidade da administração pública federal para outro órgão federal da mesma natureza ou autarquia, fundação pública ou empresa estatal dependente;

c) Termo de parceria – ajuste firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), para o desenvolvimento e a execução de atividades consideradas de interesse público; e

d) Convênios – a Portaria nº 507/2011, em seu art. 1º, § 2º, inciso VI, define convênio da seguinte maneira:

*“Convênio – acordo ou ajuste 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, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à 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”.*

As partes na celebração de convênios são classificadas como concedente e conveniente / proponente, podendo aparecer a figura do interveniente (este último, órgão ou entidade que participa do convênio para manifestar consentimento ou

assumir obrigações em nome próprio). São características do convênio, de acordo com Chagas (2010):

- a) Objetivos comuns aos celebrantes, sem conflitos de interesses;
- b) Mútua cooperação entre os partícipes do ajuste;
- c) Recursos financeiros integralmente voltados à consecução do objeto do Instrumento, sem contraprestação remuneratória;
- d) Dependem de prévia aprovação do plano de trabalho;
- e) Nos convênios em que haja previsão de transferência de recursos, as parcelas serão liberadas segundo o cronograma de desembolso previamente aprovado e autorizado pela autoridade competente (podendo ser em parcela única). Havendo impropriedades, as parcelas ficarão retidas até seu total saneamento;
- f) Se o conveniado recebe determinado recurso público, este fica vinculado à utilização prevista. Ele não perde a natureza de recurso público, podendo ser utilizado apenas para os fins previstos no convênio. A entidade está obrigada a prestar contas de sua utilização, não só ao ente repassador, como aos Tribunais de Contas;
- g) Nos casos previstos em Lei, os convênios podem ser modificados por meio de termo aditivo; e
- h) Os convênios devem prever prazo de vigência não superior a cinco anos, contudo, irregularidades podem ser denunciadas a qualquer momento.

A identificação de problemas e a elaboração de projetos para saná-los são necessárias ao pleito de recursos nos chamamentos públicos. Na definição de Maximiano (2009, pp. 4–5), projeto é um empreendimento temporário ou sequência de atividades com começo, meio e fim, tendo por objetivo fornecer um produto singular, e realizado dentro de restrições orçamentárias. A configuração de uma atividade como temporária, orientada para resolver um problema e com aplicação de recursos definida, não é suficiente para que seja contemplada por um projeto. Todo projeto é uma atividade temporária, mas nem toda atividade temporária chega a ser um projeto, nem precisa ser administrada como tal (Maximiano: 2009, p. 09).

Os projetos possuem fases, que são identificadas separadamente no SICONV. A primeira fase é o planejamento, motivado pelo problema, que determina a decisão de planejar ações corretivas. O processo de planejamento compreende o

esclarecimento do problema ou oportunidade que se colocam e a previsão de prazos, necessidades de recursos, custos e outras variáveis dos projetos (Maximiano: 2009, p. 27).

A fase seguinte, denominada de organização, corresponde à disposição dos recursos em uma estrutura que permita a realização da missão e das metas do projeto. Consiste na montagem e estruturação de equipes e sua alocação em departamentos permanentes, quando o projeto é realizado dentro de uma organização.

Em seguida, tem-se a execução das atividades planejadas. Liderar pessoas e acompanhar a realização de suas atividades são os processos principais dentro da execução. É fundamental a participação ativa dos envolvidos desde a concepção do projeto. Um projeto não pode ser executado quando a equipe designada não está envolvida no contexto em que será realizado.

Em todas as fases do projeto podem surgir necessidades imprevistas, contingências ou erros de execução, detectáveis através do controle permanente. O controle procura assegurar a realização dos objetivos, comparando as previsões ao desempenho real e propondo ações corretivas ou de reforço, para obtenção dos resultados planejados. Os controles prévio, concomitante e a posteriori possibilitam gerir o desempenho das pessoas, acompanhar os prazos e custos de realização das atividades, verificar se as entregas correspondem aos contratos e avaliar a qualidade dos produtos ou serviços resultantes. Com o SICONV, as suplementações, realocações de recursos e correções no plano de trabalho são feitas mediante autorização prévia do concedente, refletindo a execução do projeto tempestivamente.

Maximiano (2009, p. 33) afirma que o planejamento de um projeto não é um processo totalmente distinto de sua execução, por ser contínuo e ocorrer inclusive paralelamente à mesma. Assim, em todos os projetos, antes que termine uma fase do ciclo de vida, a fase seguinte pode ser iniciada. O processo de sobrepor as fases do projeto é chamado de *fast-tracking* (ritmo acelerado).

O encerramento de um projeto consiste na entrega ou apresentação do produto, eventualmente, transferindo-o para outro processo produtivo ou operacional contínuo. O encerramento também compreende atividades de natureza

administrativa, como as prestações de contas e o registro das lições aprendidas (Maximiano: 2009, p. 28). O armazenamento das memórias dos projetos, para correção das deficiências, aperfeiçoamento das atividades e utilização futura, valendo-se da experiência adquirida e do aprendizado, remete às técnicas de auditoria. Esta, seja interna ou externa, necessita dessa fundamentação teórica, ao lidar com entidades públicas ou do terceiro setor artífices das transferências voluntárias.

## **2.2 Histórico**

A implantação do Portal de Convênios – SICONV ocorreu no âmbito do Projeto de Modernização da Gestão Pública Brasileira e do Projeto de Cooperação Técnica Internacional, com parceria entre a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A partir da parceria e do Decreto nº 6.170/2007, desenvolveu-se o sistema e produziram-se manuais para capacitação dos usuários. É, portanto, recente sua utilização pelas organizações do poder público e do terceiro setor, as quais recebem recursos em transferências voluntárias da União.

Em sua concepção, o SICONV visou à desburocratização, padronização e simplificação dos processos ligados ao repasse, dispêndio e prestação de contas das transferências voluntárias da União. De acordo com o projeto do curso *Utilização do portal de convênios SICONV: módulo execução e prestação de contas* (RANGEL: 2010, p. 02) – o projeto foi disponibilizado mediante solicitação ao autor, e refere-se a um curso ministrado por ele –, antes de ser implantado, um convênio de médio porte gerava mais de 1.000 páginas de processo e sua tramitação levava, em média, 6 meses. Com o SICONV, a redução esperada de papéis e de trâmites pode chegar a 80%. A padronização da proposta de trabalho, projeto e prestação de contas representou um avanço para simplificar o acesso a recursos públicos. Anteriormente, diferentes ministérios utilizavam trâmites próprios, exigindo das entidades um conhecimento significativamente maior da burocracia e tornando altos os custos administrativos.

O sistema propõe-se ainda a conferir maior transparência e controle dos recursos transferidos voluntariamente, dados os sucessivos escândalos de utilização inadequada destes recursos, pois segundo Moreira (2010, p. 17):

*Tomadas de Contas Especiais relativas a recursos transferidos vinham representando cerca de oitenta por cento (80%) das Tomadas de Contas Especiais do Tribunal de Contas da União (TCU).*

*(...) Por determinação do TCU (Acórdãos TCU plenário nº 788 e nº 2066/2006), o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ministério da Fazenda e a Controladoria Geral da União constituíram Grupo de Trabalho Interministerial cujo trabalho culminou com a proposição (do SICONV).*

De acordo com Moreira (2010, pp. 17-18), entre as diretrizes levadas em conta na concepção do SICONV encontravam-se a transparência à sociedade, a simplificação e agilização de procedimentos, a redução do custo operacional, a automação de todas as fases das transferências voluntárias, o suporte à padronização de objetos e a interoperabilidade com sistemas de outros órgãos (Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, Diário Oficial da União – DOU, Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público – CADIN, Sistema Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias – CAUC, Receita Federal e instituições bancárias públicas). Em decorrência, criaram-se diversas facilidades para os órgãos usuários, como a centralização da divulgação dos programas de transferência, cadastro unificado de convenientes, envio eletrônico das propostas, demonstrativos on-line dos recursos transferidos e a transferir, status do cronograma físico-financeiro e outras funcionalidades para acompanhamento e fiscalização.

O fluxo geral do sistema prevê três grandes etapas: celebração, execução e prestação de contas. Entre as duas primeiras etapas encontra-se a publicação, e entre as duas últimas, o encerramento. Na etapa de celebração, os órgãos e entidades interessados em receber recursos, após se cadastrarem e comprovarem sua regularidade e adimplência para com a União, registram suas propostas no SICONV. As propostas são então analisadas pelo concedente, que seleciona aquelas a serem atendidas. O recurso é empenhado, o termo de convênio é assinado pelas partes e um extrato é publicado no DOU.

Na etapa de execução, os recursos federais e a contrapartida financeira da entidade (quando prevista) são transferidos para conta corrente específica e exclusiva, aberta em instituição financeira pública, através de Ordem Bancária feita por meio do SICONV (tal funcionalidade será implantada até 30 de julho de 2012). O conveniente inicia a execução do convênio de acordo com o plano de trabalho, que poderá sofrer ajustes ao longo da mesma. Durante toda a execução, os procedimentos de seleção de fornecedores, os contratos, os documentos de liquidação, os dados de pagamentos e solicitações de alterações no plano de trabalho devem ser registrados tempestivamente no SICONV.

Na etapa de prestação de contas, são registrados os resultados e beneficiários finais, a devolução dos valores residuais aos cofres públicos e são gerados relatórios para envio ao concedente. No caso de não aprovação da prestação de contas, o órgão concedente instaura um processo de tomada de contas especial, registrando-o no SICONV e encaminhando-o ao TCU (MOREIRA: 2010, p. 18).

Em 2010, foi realizada revisão de conteúdos dos manuais e elaborados novos cursos de capacitação sobre o SICONV, visando ao treinamento de multiplicadores do curso. Os eventos foram programados em conjunto com a Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência da República.

No final de 2011, o *Manual para usuários de entidades privadas sem fins lucrativos* (RANGEL e MELO: 2010) em sua versão completa foi retirado do Portal dos Convênios, devido a alterações importantes realizadas no sistema – algumas ainda em curso atualmente. Devido às alterações e a novas exigências legais para cadastramento, em 23/02/2012 foi disponibilizado novo *Manual do Usuário para Cadastramento de Proponente – Entidades Privadas sem Fins Lucrativos*, referente à parte inicial na operacionalização do SICONV, e conseqüentemente, dos convênios.

### **2.3 Qualificação das entidades**

Após a celebração de convênios com a União, são convenientes os órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta dos estados, municípios e Distrito Federal, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, que recebem os

recursos e têm por função a execução do termo de convênio. Concedentes são os órgãos da administração pública federal que transferem os recursos.

Na ocasião da submissão da proposta de trabalho, os órgãos ou entidades são classificados como proponentes. No caso em estudo, qualifica-se como proponente / conveniente o Clube do Voleiro Caipira de Brasília – CLUVIC, entidade do terceiro setor, e como concedente o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, autarquia federal subordinada ao Ministério da Cultura.

A proposta de trabalho é o resumo retirado do projeto básico, projeto social ou termo de referência, incluindo:

a) Descrição do objeto a ser executado;

b) Justificativa contendo a caracterização dos interesses recíprocos, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal, a indicação do público alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados;

c) Estimativa dos recursos financeiros, discriminando o repasse a ser realizado pelo concedente ou contratante, e a contrapartida em valores, bens ou serviços economicamente mensuráveis prevista para o proponente, especificando o valor de cada parcela a ser transferida (ou da parcela única) e do total dos recursos;

d) Previsão de prazo para a execução; e

e) Informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para execução do objeto. Segundo Rangel e Melo no *Manual para usuários de entidades privadas sem fins lucrativos* (2010, p. 162), não há impedimento legal para contratação do coordenador do projeto, entretanto, muitos órgãos exigem tal função como parte da capacidade operacional da entidade.

Com as alterações trazidas pela Portaria nº 507/2011, para habilitar-se como proponente, a entidade do terceiro setor deve apresentar anualmente, pelo SICONV e nas Unidades Cadastradoras:

a) Cópia autenticada do estatuto ou contrato social registrado no cartório e suas alterações;

b) Relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com CPF;

c) 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, com firma reconhecida em cartório;

d) Declaração da autoridade máxima da entidade informando que nenhum dos dirigentes 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 2º grau;

e) Prova de inscrição da entidade no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ pelo prazo mínimo de 3 anos;

f) Prova de regularidade com as fazendas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal e com o FGTS; e

g) Comprovação da qualificação técnica e da capacidade operacional, mediante declaração de funcionamento regular nos 3 anos anteriores ao credenciamento, emitida por 3 autoridades do local de sua sede. A comprovação deve ser aprovada pelo órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela matéria do convênio que se pretenda celebrar (exceção feita às transferências do Ministério da Saúde destinadas a serviços de saúde integrantes do SUS).

Nas ações voltadas à educação, à assistência social e à saúde, as exigências previstas nos itens “e” e “g” poderão ser atendidas somente em relação ao exercício anterior. A comprovação a que se refere o item “g” poderá ser efetuada mediante a apresentação de instrumentos similares firmados com órgãos e entidades da administração pública, relatórios de atividades desenvolvidas, declarações de conselhos de políticas públicas, secretarias municipais ou estaduais responsáveis pelo acompanhamento da área objeto da parceria, dentre outras.

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

- a) Omissão no dever de prestar contas;
- b) Descumprimento injustificado do objeto;
- c) Desvio de finalidade na aplicação dos recursos;
- d) Ocorrência de dano ao Erário; e
- e) Prática de outros atos ilícitos na execução de convênios.

O art. 13-A do Decreto Presidencial 6.170/2007, incluído pelo Decreto 7.568/2011, diz ainda que os órgãos e entidades da administração pública federal deverão registrar e manter atualizada no SICONV relação de todas as entidades privadas sem fins lucrativos aptas a receber transferências voluntárias de recursos por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria (funcionalidade esta disponibilizada no final de 2011).

## **2.4 Gestão por projetos no SICONV e no PMBOK**

No *Manual para usuários de entidades privadas sem fins lucrativos*, Rangel e Melo (2010, p. 144) afirmam que o governo trabalha com três diferentes ferramentas para a construção da proposta com a finalidade de acessar recursos de transferências voluntárias, quais sejam: projeto social, projeto básico e termo de referência. Enquanto o projeto básico é exigido quando o objeto do convênio trata de obras (envolvendo, portanto, projeto de engenharia ou arquitetura), o termo de referência é utilizado quando se exige um grau maior de detalhamento do serviço a ser prestado ou dos bens a serem adquiridos.

Durante o preenchimento do plano de trabalho no SICONV (significando o projeto ou proposta de trabalho, após sua aprovação) pede-se a inclusão do termo de referência ou do projeto básico como anexo. Em outra parte do sistema, termo de referência também se refere ao instrumento dos processos licitatórios realizados pelo conveniente (no sentido de edital), com modelo disponível no manual. O manual aborda aspectos gerais sobre o projeto básico e o termo de referência (este último nas duas acepções), apresentando orientações mais precisas a respeito do que chama de projeto social, ou simplesmente, projeto.

O projeto é definido como *“uma organização transitória, que compreende uma sequência de atividades dirigidas à geração de um produto ou serviço singular em um tempo dado”* (Thiry-Chequer, citado por Rangel e Melo: 2010, p. 145). É o instrumento utilizado quando as ações estiverem vinculadas à melhoria de condições de vida, saúde, bem-estar, capacitação, questões ambientais, de gênero, esportes, cultura etc. Para sua elaboração, é necessária boa descrição metodológica e apresentação dos meios de verificação dos resultados esperados.

Objeto é definido como o produto do convênio, contrato de repasse ou termo de parceria, observados o programa de trabalho e as suas finalidades. Por objetivo geral, compreende-se *“um produto ou serviço que estará disponível quando o projeto estiver concluído”* (Thiry-Chequer, citado por Rangel e Melo: 2010, p. 148), estabelecendo, *“de forma geral e abrangente, as intenções e os efeitos esperados do programa, orientando o seu desenvolvimento”* (avaliação DST/AIDS MS, citado por Rangel e Melo: 2010, p. 148). Os objetivos específicos *“caracterizam etapas ou fases do projeto, isto é, são um detalhamento do objetivo geral”* (Goldim, citado por Rangel e Melo: 2010, p. 149).

A justificativa é a apresentação da razão do projeto, devendo conter a caracterização dos interesses recíprocos que justificam o convênio, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal, a indicação do público alvo, do problema a ser resolvido, ou oportunidade a ser aproveitada, e dos resultados esperados. Recursos são os meios com que o convênio será executado, sendo importante segregá-los em próprios ou de terceiros. Os recursos podem ser humanos, financeiros ou em bens e/ou serviços.

Meta é definida como a parcela quantificável do objeto descrita no plano de trabalho, ou a quantificação dos objetivos específicos. Etapa é a divisão na execução de uma meta. Cronograma de execução é a definição das datas em que cada meta e etapa serão iniciadas e concluídas, enquanto cronograma de desembolso é a definição das datas em que serão pagas cada uma das etapas.

O manual define contrapartida como a parcela de recursos próprios com que a entidade participa do convênio, podendo ser financeira ou em bens e serviços, desde que mensuráveis economicamente. O percentual exigido em contrapartida das entidades na celebração de convênios é definido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Finalmente, prazo para execução é o prazo de duração do convênio, da data do seu início até o final. Salvo prorrogações autorizadas pelo concedente, todos os dispêndios devem ocorrer nesse período.

O SICONV representa a materialização, em ambiente informatizado, das diretrizes para formulação do projeto expostas no manual, somadas ao preenchimento de informações e envio de documentações exigidas pela legislação.

De modo que, se não garante a execução do que foi acordado, impõe o planejamento, o controle das atividades e a prestação de contas no formato de um projeto, a ser atualizado em tempo real. Veremos mais adiante os componentes do sistema, reconhecendo neles os elementos da gestão de projetos.

Segundo Maximiano (2009, p. 27), administrar um projeto compreende cinco processos principais: planejamento, organização, execução, controle e encerramento, conforme exposto na revisão bibliográfica. Para o autor, “o *processo de administrar define ‘como’ gerenciar o projeto; as áreas do conhecimento são o conteúdo do projeto, ou o ‘que’ deve ser administrado*” (Maximiano: 2009, p. 29). O PMBOK identifica oito áreas principais de concentração dos conhecimentos de um projeto, distribuídas nos seguintes capítulos do guia (Maximiano: 2009, p. 29):

- a) Capítulo 5 – Administração do escopo. Refere-se ao produto do projeto;
- b) Capítulo 6 – Administração do tempo ou dos prazos. Trata do planejamento, programação e controle das atividades que devem ser realizadas para o fornecimento do produto;
- c) Capítulo 7 – Administração dos custos. Trata do planejamento dos recursos necessários para execução das atividades e da elaboração e controle do orçamento;
- d) Capítulo 8 – Administração da qualidade. Trata do planejamento, garantia e controle da qualidade do produto;
- e) Capítulo 9 – Administração de recursos humanos. Trata do planejamento, organização e desenvolvimento da equipe. Maximiano (2009, p. 35) inclui também a administração das partes interessadas, ou o atendimento das necessidades, interesses e influências dos diferentes *stakeholders*, tais como: equipe de projeto, governo, fornecedores, parceiros, instituições financeiras, patrocinadores, beneficiários etc.;
- f) Capítulo 10 – Administração das comunicações. Trata das informações necessárias para o gerenciamento do projeto e de sua documentação, desde o planejamento até o fechamento administrativo;
- g) Capítulo 11 – Administração de riscos. Trata da identificação, análise, tratamento e controle dos riscos (eventos adversos que possam afetar negativamente o projeto); e

h) Capítulo 12 – Administração de suprimentos. Trata da aquisição de produtos e serviços de fornecedores, abrangendo o planejamento, execução, contratação e controle de compras.

Maximiano (2009, p. 29) afirma ainda que outras áreas do conhecimento emergiram nos últimos anos da prática da administração de projetos, destacando duas delas: administração do ambiente e da responsabilidade social, que trata dos impactos ambientais e sociais do projeto, e administração do conhecimento, que trata do planejamento e implementação de atividades para compilar, organizar e guardar o conhecimento gerado pelos projetos, bem como proteger o sigilo e a propriedade intelectual contida nos mesmos.

## **2.5 Relevância das transferências voluntárias**

No Portal de Convênios, através da guia “informações gerenciais”, podem ser acessados dados a respeito dos convênios, contratos de repasse, termos de cooperação e termos de parceria. Entretanto, atualmente os dados apresentam inconsistências que parecem decorrentes de indefinições no sistema. Por exemplo, em 2010 as informações estavam em tabelas dinâmicas do Excel. A partir de 2011, foram disponibilizados softwares próprios para a extração das bases de dados. Além destas plataformas, os dados são compilados em uma tabela no próprio site, em formato html, cujo conteúdo pode ser exportado para o Excel. Contudo, a exportação de algumas tabelas apresentava erros de maio até o início de junho de 2012.

Totalizações de números inseridos pelos usuários em diferentes datas, portanto divergentes entre si, convivem na guia “informações gerenciais”. Entretanto, há categorias de informações que se encontram atualizadas, como as utilizadas neste trabalho (a última atualização, consultada em 05/06/2012, ocorrera em 31/05/2012). As opções de consulta contemplam desde cada acordo individual até os montantes globais transferidos. Outras informações estão desatualizadas, como por exemplo, nos boletins gerenciais em PDF produzidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Em 01 de junho de 2012 o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão emitiu circular anunciando uma interface entre o SICONV e outro sistema, denominado “API” de Dados Abertos do SICONV (*Application Program Interface*). A

mesma constitui uma interface de programação de aplicativos que integra a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), elaborada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O acesso é proporcionado através de portais de pesquisa, como o Google, e também pelos sistemas que utilizam os dados do SICONV. A “API” pode ser acessada pelo Portal de Dados Abertos do Governo Federal, em [www.dados.gov.br](http://www.dados.gov.br), e sua atualização é diária.

Vistas as várias fontes possíveis de dados, cumpre informar que foram utilizados aqueles obtidos no Portal de Convênios com os extratores e as bases atualizadas do dia 31/05/2012. Tomou-se como recorte o ano de 2009, quando foi celebrado o convênio do caso em estudo.

Em 2009, foram celebrados pelo Governo Federal 23.671 acordos, sendo 13.802 por contratos de repasse, 9.821 por convênios, 44 por termos de parceria e 4 indefinidos (convênios ou contratos de repasse). Dos acordos celebrados, 725 tiveram o Ministério da Cultura como órgão superior, sendo 724 convênios e 1 termo de parceria. Destes, foram celebrados 74 convênios em que o IPHAN é o órgão concedente.

O montante total celebrado pelo Governo Federal foi de R\$13.018.128.933,21 sendo 58,7% em convênios, 40,7% em contratos de repasse e 0,6% em termos de parceria. A soma dos repasses e das contrapartidas supera esse valor, possivelmente devido aos aditivos. Os repasses dos concedentes foram de R\$12.370.571.778,46. As contrapartidas financeiras dos convenientes foram de R\$1.428.196.504,09 e as contrapartidas em bens ou serviços foram de R\$131.208.232,66. O valor empenhado foi de R\$10.250.499.697,37 e o valor desembolsado foi de R\$6.100.466.807,33. Cogita-se que o valor tido como desembolsado refira-se aos pagamentos informados pelos usuários no SICONV, ou aos desembolsos cuja prestação de contas esteja concluída.

Na condição de órgão superior, o Ministério da Cultura teve um montante celebrado de R\$470.118.827,89. Entretanto, efetuou repasses de R\$913.889.405,18. As contrapartidas financeiras dos convenientes foram de R\$114.090.452,25 e as contrapartidas em bens ou serviços foram de R\$28.038.970,46. O valor empenhado foi de R\$230.009.032,30 e o valor desembolsado foi de R\$204.649.151,38.

Enquanto órgão concedente, o IPHAN teve um montante celebrado de R\$14.016.534,68. Os repasses realizados totalizaram R\$11.720.864,44. As contrapartidas financeiras dos convenentes foram de R\$1.080.959,02 e as contrapartidas em bens ou serviços foram de R\$1.214.711,22. O valor empenhado foi de R\$11.258.564,19 e o valor desembolsado foi de R\$9.907.899,35.

Segundo a esfera a que pertençam os convenentes, os repasses financeiros totais dos concedentes tiveram a seguinte distribuição: consórcios públicos, 0,34%; empresas públicas e sociedades de economia mista, 1,59%; órgãos estaduais, 24,5%; órgãos municipais, 58,55%; e entidades privadas sem fins lucrativos, 15,04%.

Do total de repasses dos concedentes, R\$ 1.471.991.119,10 ou 11,9% foram para a região Centro-Oeste. Deste valor, R\$ 229.970.521,48 foram para a cidade de Brasília – DF, onde se situa a sede da entidade convenente do caso em estudo.

Por último, em um recorte que contempla os acordos com data de vigência final até 31/12/2011 (portanto, cujas prestações de contas podem estar em atraso), encontrou-se que 4.919 acordos estão aguardando a prestação de contas. O valor global destes acordos representou 17,9% do valor global de todos os acordos celebrados em 2009 (não incluídas outras situações, como prestações de contas enviadas para análise, prestações em análise, em complementação, rejeitadas etc.).

### 3. GESTÃO POR PROJETOS E AMBIENTE OPERACIONAL DO SICONV

Nesta parte do trabalho são identificados os elementos relativos à gestão de projetos encontrados durante o preenchimento do SICONV. Algumas das abas do programa não foram contempladas, por serem pertinentes apenas ao cadastro da entidade, documentações exigidas ou temas semelhantes.

Na aba de consulta da proposta, encontram-se a justificativa, o objeto do convênio e a declaração de capacidade técnica e gerencial da entidade, bem como as datas e valores do acordo firmado. Na figura 1, foram feitos recortes desta aba do SICONV. Já se observou que no modelo de projeto adotado pelo SICONV os objetivos dividem-se em gerais e específicos, e suas quantificações físicas em metas e etapas. Pela terminologia do SICONV, o produto do projeto é chamado de objeto.

Na terminologia do PMBOK, o produto ou escopo coincide com o objetivo. Ele constaria no sumário do projeto, e seria também analisado em capítulo específico. No sumário ou termo de abertura, segundo o PMBOK, constariam a justificativa, o nome do projeto, a descrição do objetivo (produto), o custo estimado, o prazo estimado e os benefícios esperados.

Figura 1. Dados da Proposta

Proponente	CNPJ 02561710000116 - CLUBE DO VIOLEIRO CAIPIRA DE BRASILIA	<a href="#">Detalhar</a>
Fundamento Legal	Portaria Interministerial nº127/2009	
Órgão	42000 - MINISTERIO DA CULTURA	
Órgão Vinculado	20411 - INSTITUTO DO PATRIMONIO HIST. E ART. NACIONAL	
Justificativa	A Folia de Reis é uma das mais belas e tradicionais festividades populares, presente em grande parte do território nacional. Contudo, tem pouca visibilidade no meio urbano e escassa valorização pelos meios de comunicação e pelos círculos da educação formal (escolas, universidades), o que contribui para o desconhecimento da mesma por boa parte da população brasileira. Dessa forma, o projeto de registrar os cantos e as imagens da Folia de Reis Devotos dos Magos visa à preservação da memória e a divulgação desta manifestação do patrimônio imaterial, bem como sua valorização e conservação. Presentes no centro-oeste, sudeste, parte do nordeste e sul do país, as Companhias de Santos Reis aparecem com diferenciações nas várias regiões. Em Minas Gerais e Goiás, ocupam papel de destaque dentre as manifestações populares, mantendo características antigas e preservando cantos, danças, ritmos e melodias há várias gerações. Sua presença na região do DF e Entorno desfazem a idéia de que Brasília foi construída em meio à "terra virgem e desbravada". Relegadas a uma situação marginal frente à modernidade da capital, elas reaparecem, no entanto, mostrando sua força e capacidade de adaptação ao meio urbano e moderno. A Folia de Reis Devotos dos Magos está em atividade há 48 anos no Distrito Federal (notadamente, Taguatinga e São Sebastião, onde residem alguns de seus integrantes além de outras pessoas ligadas ao grupo por parentesco, afinidade, ou sua origem) e em Unai MG. E visita comunidades tanto da área rural quanto da urbana. É o grupo mais assíduo no já tradicional Encontro de Folia de Reis do Distrito Federal. O	

Objeto do Convênio	Este projeto tem como objetivo o registro audiovisual da Folia de Reis Devotos dos Magos, que atua em Brasília DF e em Unaí MG.
Capacidade Técnica e Gerencial	O Clube do Violeiro Caipira de Brasília está em atividade desde 1993, cumprindo seus objetivos de valorização, manutenção e divulgação da cultura, da arte e das tradições populares ligadas à viola caipira. Com experiência em produção de eventos, apresentações musicais, Cds e DVD, a entidade está perfeitamente qualificada e capacitada para realizar o projeto Folia de Reis Devotos dos Magos: registro audiovisual de patrimônio imaterial no DF e entorno aprovado no Edital de Seleção de Projetos Técnicos nº 001/2009 – Apoio e Fomento ao Patrimônio Cultural Imaterial, que tem por objeto a documentação e/ou melhoria das condições de sustentabilidade dos saberes, modos de fazer, formas de expressão, festas, rituais, celebrações, lugares e espaços que abrigam práticas culturais coletivas vinculadas às tradições de diversas comunidades. Na área de registro e divulgação do patrimônio imaterial podemos listar as seguintes realizações do Clube do Violeiro Caipira: a) parceria na realização do Encontro de Folia de Reis do DF de 2005 a 2009;

#### Datas

Data da Proposta	26/10/2009
Data Assinatura	16/12/2009
Convênio publicado no DOU em	18/12/2009
Data Inicio de Vigência	18/12/2009
Data Término de Vigência Atual	24/05/2011
Data Limite p/ Prestação de Contas	24/05/2011

#### Valores

<b>R\$ 122.790,00</b> Valor Global
<b>R\$ 100.000,00</b> Valor do Repasse
<b>R\$ 22.790,00</b> Valor da Contrapartida
<b>R\$ 0,00</b> Valor Contrapartida Financeira
<b>R\$ 22.790,00</b> Valor Contrapartida Bens e Serviços

#### Cronograma orçamentário do valor do repasse

Deverão ser informados os valores que serão empenhados no orçamento de cada exercício.

Ano	Valor (R\$)
2009	R\$ 100.000,00

O SICONV traz também o objeto, mais amplo, do programa governamental ao qual o projeto se vincula (Figura 2). Os programas são as políticas governamentais.

Figura 2. Objeto do programa governamental

Nome do Programa	Edital do Patrimônio Imaterial - PNPI 2009
Regra Contrapartida	
Valor Global do(s) Objeto(s)	R\$ 122.790,00
Valor de Contrapartida	R\$ 22.790,00
Valor de Contrapartida Financeira	R\$ 0,00
Valor de Contrapartida em Bens e Serviços	R\$ 22.790,00
Valor de Repasse	R\$ 100.000,00
Valor Repasse Voluntário (R\$)	R\$ 100.000,00
<a href="#">Voltar</a>	
<b>Objetos</b>	
O objeto do programa é selecionar projetos técnicos de documentação e/ou melhoria das condições de sustentabilidade dos saberes, modos de fazer, formas de expressão, festas, rituais, celebrações, lugares e espaços que abrigam práticas culturais coletivas vinculadas às tradições das comunidades afro-brasileiras, indígenas, ciganas, de descendentes de imigrantes, dentre outras, no âmbito do Programa Nacional do Patrimônio Imaterial – PNPI	

A aba seguinte, do cronograma físico da execução, especifica as metas e as etapas, com seus valores e datas de início e de término. No PMBOK, os itens correspondentes são analisados em diferentes capítulos, nos seguintes aspectos: ciclo de vida e estratégia de implantação (fases do projeto), escopo (estratégia e resultados esperados de cada fase), prazo (lista das atividades, duração e cronograma) e custos (previsão dos recursos e estimativa dos custos). Na figura 3, há recortes da aba do cronograma físico da execução e da aba do detalhamento de uma das metas.

Figura 3. Cronograma físico

Clique em "Ver Etapas" da META de seu interesse para visualizar os detalhes da META e a listagem de ETAPAS correspondente à META

Número da Meta	Especificação	Valor (R\$)	Data de Início	Data de Término	
1	PRÉ-PRODUÇÃO / PREPARAÇÃO - Elaboração do roteiro de gravação do CD e do DVD; - Viagem de campo para organização da produção do registro sonoro e visual em Unai MG.	R\$ 5.100,00	18/12/2009	24/05/2011	<a href="#">Ver Etapas</a>
2	PRODUÇÃO / EXECUÇÃO do CD e do DVD - Gravação em áudio dos cantos da Folia de Reis no X Encontro de Folia de Reis do DF; - Filmagem da Folia de Reis e gravação de depoimentos dos foliões, em julho de 2010, em Unai MG.	R\$ 51.880,00	28/01/2010	24/05/2011	<a href="#">Ver Etapas</a>
3	Locação de equipamento de filmagem e de gravação de áudio	R\$ 6.700,00	28/01/2010	24/05/2011	<a href="#">Ver Etapas</a>
4	Pós-produção de CD e do DVD - Edição e masterização do CD e do DVD; - Projeto gráfico para o CD e DVD; - Produção dos textos e transcrição das letras dos cantos; - Prensagem do CD; - Tradução do DVD para o inglês (cantos, falas, depoimentos); - Autoração do DVD com legenda dos cantos em português e legenda dos cantos e das falas em inglês; - Prensagem do DVD.	R\$ 29.420,00	01/02/2010	24/05/2011	<a href="#">Ver Etapas</a>
5	DIVULGAÇÃO / DISTRIBUIÇÃO do CD e DVD. Realização de evento de lançamento do CD e DVD em Brasília	R\$ 2.700,00	26/10/2010	24/05/2011	<a href="#">Ver Etapas</a>
6	Administração do projeto e contabilidade	R\$ 4.200,00	18/12/2009	24/05/2011	<a href="#">Ver Etapas</a>
7	Contrapartidas do convênio (economicamente mensuráveis em serviço); - Elaboração do roteiro do CD e do DVD; - Captação de áudio para CD; - Direção musical; - assessoria de imprensa; - assessoria jurídica e contratos.	R\$ 22.790,00	18/12/2009	24/05/2011	<a href="#">Ver Etapas</a>

**Dados da Meta**

Programa	Edital do Patrimônio Imaterial - PNPI 2009
Descrição da Meta	Administração do projeto e contabilidade
Quantidade	1
Unidade Fornecimento	UN
Valor da Meta (R\$)	R\$ 4.200,00
Data Início Meta	18/12/2009
Data de Término da Meta	24/05/2011
Endereço	CEP
Município	UF

[Voltar](#)

**Listagem de Etapas**

Número da Etapa	Especificação	Valor Total (R\$)	Data de Início	Data de Término	
1	Contabilidade e prestação de contas do projeto	R\$ 2.000,00	18/12/2009	24/05/2011	<a href="#">Detalhar Etapa</a>
2	Coordenação das atividades administrativas do projeto	R\$ 2.200,00	18/12/2009	24/05/2011	<a href="#">Detalhar Etapa</a>

Em seguida, o SICONV apresenta a aba do cronograma de desembolso. No projeto analisado, a transferência financeira do concedente foi feita para conta do convênio em parcela única, no mês de dezembro de 2009. As contrapartidas do conveniente foram em serviços economicamente mensuráveis, não envolvendo, portanto, transferência financeira do conveniente para a conta do convênio.

Como no cronograma físico, o cronograma de desembolso relaciona-se às abordagens do PMBOK sobre ciclo de vida e estratégia de implantação (fases do projeto) escopo (estratégia e resultados esperados de cada fase), prazo (lista das atividades, duração e cronograma) e custos (previsão dos recursos e estimativa dos custos), tratando da associação entre as atividades planejadas e a ocorrência dos desembolsos. Na aba, as etapas cadastradas devem ser associadas às metas a que pertencem. Em seguida, devem ser vinculados valores de desembolso a cada uma das etapas, até atingirem o valor total de suas respectivas metas. A figura 4 traz recortes dos dois tipos de associação.

Figura 4. Cronograma de desembolso – metas e etapas

Listagem de Metas			
Data de Início	Data de Término	Descrição	Valor da Meta (R\$)
18/12/2009	24/05/2011	PRÉ-PRODUÇÃO / PREPARAÇÃO - Elaboração do roteiro de gravação do CD e do DVD; - Viagem de campo para organização da produção do registro sonoro e visual em Unai MG.	R\$ 5.100,00
28/01/2010	24/05/2011	PRODUÇÃO / EXECUÇÃO do CD e do DVD - Gravação em áudio dos cantos da Folia de Reis no X Encontro de Folia de Reis do DF; - Filmagem da Folia de Reis e gravação de depoimentos dos foliões, em julho de 2010, em Unai MG.	R\$ 51.880,00
28/01/2010	24/05/2011	Locação de equipamento de filmagem e de gravação de áudio	R\$ 6.700,00
01/02/2010	24/05/2011	Pós-produção do CD e do DVD. - Edição e masterização do CD e do DVD; - Projeto gráfico para o CD e DVD; - Produção dos textos e transcrição das letras dos cantos; - Prensagem do CD; - Tradução do DVD para o inglês (cantos, falas, depoimentos); - Autoração do DVD com legenda dos cantos em português e legenda dos cantos e das falas em inglês; - Prensagem do DVD.	R\$ 27.040,00
26/10/2010	24/05/2011	DNVULGAÇÃO / DISTRIBUIÇÃO do CD e DVD. Realização de evento de lançamento do CD e DVD em Brasília	R\$ 5.080,00
18/12/2009	24/05/2011	Administração do projeto e contabilidade	R\$ 4.200,00

Especificação da meta	<b>PRÉ-PRODUÇÃO / PREPARAÇÃO - Elaboração do roteiro de gravação do CD e do DVD; - Viagem de campo para organização da produção do registro sonoro e visual em Unai MG.</b>		
Data início da meta	18/12/2009		
Data final da meta	24/05/2011		
Valor da meta	R\$ 5.100,00		
	<a href="#">Voltar</a>		

Especificação da etapa	Valor total da etapa	Valor disponível para vincular à etapa	Valor já vinculado
Combustível para viagem do coordenador e do produtor a Unai MG	R\$ 220,00	R\$ 220,00	R\$ 0,00
Diárias de alimentação para coordenador e produtor durante viagem preparatória a Unai MG	R\$ 320,00	R\$ 320,00	R\$ 0,00

Após a inclusão das metas e etapas, da associação delas e da vinculação dos valores a desembolsar, cada item (bem ou serviço) deve ser discriminado pelo código da natureza de despesa. O código, utilizado no setor público, é composto por até seis dígitos que informam a categoria econômica, o grupo de natureza, a modalidade de aplicação e o elemento de despesa do bem ou serviço. Na figura 5, foram feitos recortes das abas do plano de aplicação detalhado e do plano de aplicação consolidado.

Figura 5 – Plano de aplicação detalhado / consolidado

Tipos Despesa	Descrição	Cod. Natureza Despesa	Natureza Aplicação	Un	Data	Valor Unidade	Valor Total	Status
SERVICO	Divulgaçao DVD	3390368	Recursos de convênio	serviço	10	R\$ 8.500,00	R\$ 8.500,00	Aprovado
SERVICO	Debitado das contas e de prestação de serviços jurídicos e contratos	3390381	Contrapartida bens e serviços	serviço	10	R\$ 1.700,00	R\$ 1.700,00	Aprovado
SERVICO	Plenário judicial	3390389	Recursos de convênio	serviço	10	R\$ 2.000,00	R\$ 2.000,00	Aprovado
SERVICO	Preparação e organização	3390389	Recursos de convênio	serviço	10	R\$ 2.200,00	R\$ 2.200,00	Aprovado
SERVICO	Preparação e organização	3390389	Recursos de convênio	serviço	10	R\$ 2.200,00	R\$ 2.200,00	Aprovado
SERVICO	Preparação do OJ e do DVD	3390389	Recursos de convênio	an	2008.0	R\$ 4,00	R\$ 18.000,00	Aprovado

Valores Totais			
	Valor total	Com Recursos de Convênio	Contrapartida em bens/serviços
TOTAL em bens	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
TOTAL em Tributos	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
TOTAL em Obrigaç	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
TOTAL em Serviços	R\$ 114.000,00	R\$ 97.000,00	R\$ 22.790,00
TOTAL em Outros	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
TOTAL em Despesa Administrativa	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
TOTAL SIGM	R\$ 100.000,00	R\$ 100.000,00	R\$ 22.790,00

Plano de Aplicação			
Classificação de Despesas	Recursos Convênio	Contrapartida Bens e Serviços	Total
339036	R\$ 1.440,00	R\$ 0,00	R\$ 1.440,00
339030	R\$ 8.500,00	R\$ 0,00	R\$ 8.500,00
339039	R\$ 90.060,00	R\$ 17.000,00	R\$ 107.060,00
339035	R\$ 0,00	R\$ 5.790,00	R\$ 5.790,00
Total	R\$ 100.000,00	R\$ 22.790,00	R\$ 122.790,00

É importante ressaltar que até este ponto ainda não houve execução do projeto. Estes lançamentos correspondem ao que foi previsto no projeto básico ou termo de referência, submetido e selecionado em chamamento público, disponível como documento anexo no SICONV. Para qualquer alteração no projeto básico ou termo de referência aprovado, independentemente da dimensão ou relevância da alteração, deve haver autorização prévia do concedente. Exemplificando, se o valor

de um determinado desembolso divergir do previsto na casa dos centavos, para mais ou para menos, o desembolso não poderá ocorrer imediatamente. Antes, deverá ser feito o pedido de alteração, a aprovação pelo concedente e a efetivação da alteração pelo convenente, seguindo os passos já descritos no SICONV, como previsto pelo art. 26, §3º da Portaria nº 507/2011:

*“Os ajustes realizados durante a execução do objeto integrarão o Plano de Trabalho, desde que submetidos e aprovados previamente pela autoridade competente”.*

Ainda sobre a obrigatoriedade de lançar no SICONV a despesa efetiva (e não a prevista) antes que o pagamento ocorra, o art. 64 da Portaria nº 507/2011 esclarece:

*“§ 3º Antes da realização de cada pagamento, o convenente incluirá no SICONV, no mínimo, as seguintes informações:*

*I – a destinação do recurso;*

*II – o nome e CNPJ ou CPF do fornecedor, quando for o caso;*

*III – o contrato a que se refere o pagamento realizado;*

*IV – a meta, etapa ou fase do Plano de Trabalho relativa ao pagamento; e*

*V – a comprovação do recebimento definitivo do objeto do convênio, mediante inclusão no Sistema das notas fiscais ou documentos contábeis”.*

Além do fato do termo de referência ou projeto básico tratar-se de uma previsão, podendo gerar a necessidade de constantes pedidos de alterações no plano de trabalho, deve-se atentar ao uso dos rendimentos de aplicações financeiras. Juntamente à obrigatoriedade de aplicar os recursos, a Portaria nº 127/2008 exigia que os rendimentos auferidos fossem utilizados, em um aparente equívoco de redação no § 2º do art. 42:

*“Os rendimentos das aplicações financeiras serão obrigatoriamente aplicados no objeto do convênio ou do contrato de repasse, estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos”.*

A exigência de realizar aplicações financeiras com os recursos durante o convênio persiste atualmente, entretanto, pela Portaria nº 507/2011 a utilização dos rendimentos deixou de ser obrigatória, como se pode ver pela redação do art. 54:

*“Art. 54. A liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e guardará consonância com as metas e fases ou etapas de execução do objeto do instrumento.*

*§ 1º Os recursos serão depositados e geridos na conta bancária específica do convênio exclusivamente em instituições financeiras controladas pela União e, enquanto não empregados na sua finalidade, serão obrigatoriamente aplicados:*

*I – em caderneta de poupança de instituição financeira pública federal, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês; e*

*II – em fundo de aplicação financeira de curto prazo, ou operação de mercado aberto lastreada em título da dívida pública, quando sua aplicação estiver prevista para prazos menores;*

*§ 2º Os rendimentos das aplicações financeiras somente poderão ser aplicados no objeto do convênio, estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos”.*

Quando as alterações no plano de trabalho envolverem a suplementação dos recursos (inclusive pelos rendimentos das aplicações financeiras), a mudança na vigência do convênio ou a ampliação do objeto, o pedido deve ser encaminhado pela aba no SICONV dos termos aditivos. Se aprovadas, um termo aditivo é assinado e seu extrato é publicado no Diário Oficial da União. Quando as alterações não envolverem suplementação, mudança na vigência ou ampliação do objeto, a aba que deve ser utilizada é a de ajustes do plano de trabalho. Os pareceres em resposta aos pedidos de ajustes (bem como sobre a proposta de trabalho original) são acessados em aba específica.

No PMBOK, as alterações da proposta de trabalho guardam consonância com a análise dos *stakeholders* (posição de cada parte interessada, a favor, contrária ou neutra em relação ao projeto); o plano de gerenciamento do escopo (mudanças ao longo do projeto, impacto sobre o orçamento, quem pode autorizar as mudanças e que documentos devem ser providenciados e assinados); o prazo (lista, ordem, duração e cronograma das atividades); os custos (recursos necessários, custos estimados e orçamento); as pessoas (organograma); a comunicação (documentos gerados, necessidades de comunicação e distribuição de informações); e os

fornecedores (de quem e quando comprar, modalidade de contratação e controle das entregas e da qualidade).

Concluídos o cadastro da entidade no sistema, a submissão da proposta de trabalho, a celebração do convênio e os lançamentos preliminares do projeto (cronograma físico, cronograma de desembolso, plano de aplicação detalhado e quaisquer modificações), os primeiros lançamentos da execução referem-se à inclusão dos processos licitatórios. Para as entidades do terceiro setor, aqui deve haver a observância dos princípios previstos pela Lei de licitações e contratos administrativos no setor público (Lei federal nº 8.666/93). As modalidades de processos licitatórios disponíveis no SICONV são: cotação prévia, pesquisa de mercado, licitação (quando aplicáveis as modalidades da Lei nº 8.666/93), dispensa de licitação e inexigibilidade.

O devido processo legal é uma necessidade para a seleção de fornecedores no setor público. Recordar-se que determinado recurso não deixa de ter natureza pública, nas transferências voluntárias realizadas com o terceiro setor. Entretanto, o processo quanto aos convênios diverge das demais compras públicas, pela necessidade de aprovação da proposta de trabalho, ou, de outro modo, também das mudanças no plano de trabalho previamente aprovado. Diverge ainda da legislação anterior à criação do SICONV, quando alguma variação era permitida. E, por definição, de acordo com Maximiano (2009, p. 06):

*“A conclusão do projeto dentro do orçamento, ou, pelo menos, a minimização de erros nas previsões orçamentárias é outro princípio importante da administração de projetos. Alguma flexibilidade é aceitável, porque nenhum projeto trabalha com previsões orçamentárias exatas, mas com estimativas de custos.*

*(...) No começo do projeto, é impraticável ir além de uma ideia aproximada dos custos, chamada ‘ordem de grandeza’.*

*(...) Todo projeto tem um componente de incerteza. Incerteza significa desconhecimento do resultado ou do caminho para chegar até ele, ou ambos. A incerteza é uma escala. Quanto maior o desconhecimento, maiores a incerteza e o risco. A incerteza faz o projeto começar com definições imprecisas a respeito das três variáveis críticas do desempenho (entrega do produto e atendimento do prazo e do custo programados)”.*

A consequência da necessidade de autorização do concedente para pequenas alterações no plano de trabalho é a obrigatoriedade de exatidão no

lançamento de custos que são estimados por definição, em meio à execução de um projeto que, frequentemente, não pode ser interrompida. Tal rigor inexistente nas demais compras públicas, onde o lance inicial ou representa uma média entre orçamentos de três fornecedores diferentes, ou é buscado no Sistema de Registro de Preços do Governo Federal.

Verificou-se anteriormente que, dos acordos realizados em 2009 com vigência máxima até 31/12/2011, aparentemente 17,9% podem estar com o limite extrapolado para a prestação de contas ou a devolução dos recursos. As possíveis consequências da ausência de prestação de contas são conhecidas, mas os motivos não são informados. Entretanto, a dificuldade dos convenientes e concedentes em lançar os dados no sistema pode ser corroborada pelo Decreto Presidencial nº 7.641, de 12 de dezembro de 2011, que acrescenta o seguinte dispositivo ao Decreto Presidencial nº 6.170, de 25 de julho de 2007:

*“Art. 18-B. A partir de 16 de janeiro de 2012, todos os órgãos e entidades que realizem transferências de recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União por meio de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria, ainda não interligadas ao SICONV, deverão utilizar esse sistema.*

*Parágrafo único. Os órgãos e entidades que possuam sistema próprio de gestão de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria deverão promover a integração eletrônica dos dados relativos às suas transferências ao SICONV, passando a realizar diretamente nesse sistema os procedimentos de liberação de recursos, acompanhamento e fiscalização, execução e prestação de contas”.*

Como se vê, a inclusão do artigo relativizou ou alterou a exigência de utilização do SICONV a partir do ano de 2008, não se sabe se por questões práticas. Adicionalmente, módulos que deveriam ter sido disponibilizados pelo próprio administrador do sistema desde sua implantação apenas recentemente estão sendo criados, conforme o Decreto Presidencial nº 7.641/2011:

*“Art. 3º Ficam estabelecidos os prazos para implantação, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, das seguintes funcionalidades no SICONV:*

*I – até 16 de janeiro de 2012: Acompanhamento e Fiscalização;*

*II – até 2 de maio de 2012: Chamamento Público, Módulo Específico para Termos de Parceria, Cotação Prévia de Preços para as Entidades Privadas sem Fins Lucrativos e Tomada de Contas Especial; e*

*III – até 30 de julho de 2012: Ordem Bancária de Transferências Voluntárias”.*

Seguindo a respeito dos procedimentos licitatórios, segundo os artigos 57 e 58 da Portaria nº 507/2011, para a aquisição de bens e contratação de serviços, as entidades privadas sem fins lucrativos devem realizar, no mínimo, cotação prévia de preços no mercado, ressalvado quando não acudirem interessados à cotação, ou quando o valor for inferior a R\$8.000,00 (desde que não haja fracionamento de despesas com a mesma natureza). Nestes casos, é permitida a modalidade pesquisa de mercado, que deverá conter, no mínimo, orçamentos de três fornecedores.

Até 02 de maio de 2012, o processo de cotação prévia de preços era, na prática, semelhante ao de pesquisa de mercado. A cotação prévia consistia na confecção de um termo de referência ou edital sobre a compra e na obtenção dos orçamentos de três fornecedores (sendo este o procedimento do caso em estudo). Atualmente, para as compras que exigem a cotação prévia de preços, as entidades do terceiro setor devem utilizar o respectivo módulo do SICONV. Sobre isso, a Portaria nº 507/2011 diz que:

*“Art. 58. A cotação prévia de preços prevista no art. 11 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, será realizada por intermédio do SICONV, conforme os seguintes procedimentos:*

*I – o convenente 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;*

*II – a convocação para cotação prévia de preços permanecerá disponível no SICONV pelo prazo mínimo de 5 (cinco) dias e determinará:*

*a) prazo para o recebimento de propostas, que respeitará os limites mínimos de 5 (cinco) dias, para a aquisição de bens, e 15 (quinze) dias para a contratação de serviços;*

*b) critérios para a seleção da proposta que priorizem o menor preço, sendo admitida a definição de outros critérios relacionados a qualificações especialmente relevantes do objeto, tais como o valor técnico, o caráter estético e funcional, as características ambientais, o custo de utilização, a rentabilidade; e*

*c) prazo de validade das propostas, respeitando o limite máximo de sessenta dias.*

*III – o SICONV notificará automaticamente, quando do registro da convocação para cotação prévia de preços, as empresas cadastradas no SICAF que pertençam à linha de fornecimento do bem ou serviço a ser contratado (...).”*

O parágrafo único do art. 52 da Portaria nº 507/2011 menciona ainda outra classe de despesas, chamadas de administrativas:

*“os convênios celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos, poderão acolher despesas administrativas até o limite de 15% (quinze por cento) do valor do objeto, desde que expressamente autorizadas e demonstradas no respectivo instrumento e no plano de trabalho”.*

Até outubro de 2010, a opção de marcar uma despesa como administrativa era explicitada no SICONV, o que desobrigava de vinculá-la a um processo licitatório. Atualmente, as opções que desobrigam a vinculação são as seguintes: diária; folha de pagamento; guia de recolhimento; e outros.

Contratações de pessoal podem ou não ser precedidas de processo licitatório, conforme cada caso. A entidade pode absorver pessoas de seu quadro para a realização de determinado objeto, desde que seja permitido pelo concedente. Para tanto, a lista das pessoas da equipe deve constar na proposta de trabalho, bem como os currículos para análise técnica.

Para as contratações precedidas de processo licitatório, são possíveis os seguintes tipos, cada qual de acordo com suas legislações pertinentes: contratação de autônomos (com emissão de Recibo de Pagamento a Autônomo – RPA); contratação por tempo determinado (de acordo com a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT); terceirização; e contratação por tempo indeterminado (CLT).

A inclusão do processo licitatório para aquisição de bens ou contratação de serviços inicia-se pela escolha da modalidade do processo, inclusão do objeto, justificativa, valor global e outras informações relevantes. Em seguida, são preenchidas as informações dos fornecedores que apresentarem propostas. Após a inclusão de cada item da licitação, o vencedor é selecionado e a licitação finalizada. A figura 6 apresenta recortes da inclusão dos processos licitatórios.

Figura 6. Processos licitatórios

Número da Licitação	Processo de Compra	Data da Publicação	Número do Processo
0052010	Cotação Prévia		
37	Pesquisa de Mercado (valor abaixo de R\$ 8.000,00)		

**Dados do Fornecedor**

CNPJ  
 CPF  
 Inscrição Genérica

Identificador:

Tip	Identificação	Razão Social	Ativo	Seleção
CNPJ	08002000010	COOPDISC EDITORIAL LDO LTDA	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
CNPJ	0781944700030	N A E H REPRESENTAÇÃO E COMÉRCIO LTDA	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
CNPJ	080054700060	MINISTRO DISCOS E FITAS MAGNÉTICAS DO BRASIL LTDA - EPP	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Cotação Prévia  
 Pesquisa de Mercado (valor máximo de R\$ 3000,00)  
 Licitação  
 Dispensa de Licitação  
 Inelegibilidade

Material  
 Serviço  
 Material/Serviço

Número do Processo de Cotação:

Número da Cotação:

Objeto:

Caractere restrição: 1024

Justificativa:

Caractere restrição: 0300

Data de Início da Cotação:

Data de Encerramento da Cotação:

Valor Global da Cotação:

Data de Homologação:

CPF do Responsável pela Cotação:

Função do Responsável:

Código de Município:  SAO PAULO

**Dados da Licitação/Pedido de Cotação**

Número Licitação:   
 Modalidade:   
 Índice:   
 Data de Postulação:   
 Número do Processo:   
 Objeto:   
 Fundamento Legal:

**Dados do Item**

Descrição:   
 Caracteres restrição: 0300  
 Marca:   
 Fabricante:   
 Unidade Fornecedora:   
 Valor Total:   
 Quantidade:   
 Preço Unitário:   
 Fornecedor Vinculado:

Observação:   
Caracteres restrição: 0300

**Fornecedores que Cotaram o Item**

Selecione abaixo os fornecedores que participaram de licitação desse item, com o respectivo valor.  
 Atenção: caso soque o fornecedor vinculado, a sua oferta será ignorada e os valores deverão ser preenchidos novamente.

N A E H REPRESENTAÇÃO E COMÉRCIO LTDA  
 MINISTRO DISCOS E FITAS MAGNÉTICAS DO BRASIL LTDA - EPP

No PMBOK, os procedimentos licitatórios têm correspondência com o termo de abertura do projeto (objetivo do projeto, descrição do produto, custo estimado, prazo do projeto e benefícios esperados); as premissas e restrições (condicionamentos e dificuldades do projeto, admitindo-se que os preços e a disponibilidade de bens e serviços na economia não sejam inteiramente previsíveis); a análise dos *stakeholders* (licitações obedecem ao princípio da impessoalidade, sendo vedada a contratação de pessoas relacionadas ao conveniente, e também de servidores públicos); o ciclo de vida e estratégia de implantação (mobilização de recursos diante das necessidades prementes); o escopo (alterações ao longo do projeto); o prazo (lista, ordem, duração e cronograma das atividades); os custos (recursos necessários, custos estimados e orçamento); as pessoas (a comissão de processos licitatórios é um dos perfis de usuários do SICONV); os riscos (eventos desfavoráveis, suas probabilidades, impactos e como lidar com estes); a qualidade (as especificações do produto devem ser previstas nos processos licitatórios, bem como procedimentos e métodos para garantir e auferir a qualidade); a comunicação (no que tange à ampla divulgação dos processos licitatórios); e finalmente, os fornecedores (de quem e quando comprar, modalidade de contratação e controle das entregas e da qualidade).

Os passos seguintes à inclusão dos processos licitatórios são a inclusão dos contratos, dos documentos de liquidação e dos dados de pagamento, cada qual com suas abas respectivas. Estas partes referem-se aos dados contábeis da execução, portanto, relacionam-se ao controle financeiro e corroboram os dados lançados anteriormente, como se pode observar pelos recortes feitos nas figuras 7, 8 e 9.

Figura 7. Contratos

Listagem de Contratos			
Numero	Numero Licitacao	Data Publicacao	
000004/2011	0042010	8/9/2010	<a href="#">Detalhar</a>
000003/2010	0032010	21/7/2010	<a href="#">Detalhar</a>
000001/2010	0012010	1/6/2010	<a href="#">Detalhar</a>
000002/2010	0022010	21/7/2010	<a href="#">Detalhar</a>

**Dados do Contrato**

Número do Contrato: 000003 / 2010 [ Sequencial / Ano ]

Identificação Contratado: CNPJ: 04386834000179

Identificação Contratante: CNPJ: 02561710000116

Tipo de Aquisição: Serviço

Objeto do Contrato: Contratação de prestação dos serviços de Direção de fotografia do DVD; Cinegrafista (filmagem do giro da Folia e de depoimentos dos foliões); Assistente de Câmera para filmagem do giro da Folia em Unai MG e de depoimentos.  
Caracteres restantes: 5000

Valor Global: 23.700,00

Data de Publicação do Contrato: 21/07/2010

Data de Inicio da Vigência: 21/07/2010

Data de Fim da Vigência: 25/11/2010

Data de Assinatura: 21/07/2010

Número Licitação / Pedido de Cotação: 0032010

Modalidade Licitação / Pedido de Cotação:

Número Processo:

**Itens do Contrato**

Itens da Licitação: 1 - Profissional responsável pela direção da fotografia do DVD. 2 - Profissional responsável pela filmagem do giro da Folia de Reis em Unai MG e de depoimentos dos foliões. 3 - Locação e transporte de equipamento de gravação de áudio. 4 - Responsável por auxiliar na filmagem do giro da Folia em Unai MG e na captação de depoimentos dos foliões. 5 - Locação de Mixer Shure FP 33 6 - Locação de mala de luz Arri 7 - Locação de câmera HDV HVRZIN 8 - Profissional responsável pela captação do áudio – som direto – durante o giro da Folia e na gravação de depoimentos.

**Metas do Convênio**

Metas: 1 - PRODUÇÃO / EXECUÇÃO do CD e do DVD - Gravação em áudio dos cantos da Folia de Reis no X Encontro de Folia de Reis do DF; - Filmagem da Folia de Reis e gravação de depoimentos dos foliões, em Julho de 2010, em Unai MG 2 - Locação de equipamento de filmagem e de gravação de áudio

**Termos Aditivos do Contrato**  
Nenhum registro foi encontrado.

**Arquivos do Contrato**

Nome	Descrição	Data Upload
Lançado_Contrato_003.pdf		13/11/2010

[Editar](#)
[Excluir Contrato](#)
[Incluir Termo Aditivo](#)
[Voltar](#)

Figura 8. Documentos de liquidação

Selecione o DOCUMENTO LIQUIDAÇÃO de seu interesse para obter o detalhamento

Página 1 de 3 (47 item(s))

Páginas 1,2,3

Numero	Razao Social
8	
55	AMS SOLUCAO E TREINAMENTO LTDA
5	
400	ANDRE ALVES DA SILVA
4	

**Tipo de Documento de Liquidação**

Tipo do Documento de Liquidação • NOTA FISCAL

**Licitação e Itens vinculados**

Documento de Liquidação vinculado a

Itens

**Contratos**

Contrato

[Incluir Dados Documento](#)
[Voltar](#)

### Dados do Documento de Liquidação

Tipo do Documento	OUTROS - exemplo
Número *	<input type="text"/>
Série	<input type="text"/>
CNPJ/CPF do Fornecedor	Sem CNPJ/CPF
Nome/Razão Social	sem razão social
Data de Emissão *	<input type="text"/>
Data de Saída/Entrada *	<input type="text"/>
Valor Bruto do Documento de Liquidação	R\$ 0,00
Valor Total dos Itens do Doc. de Liquidação	R\$ 0,00
Valor Total dos Tributos do Doc. de Liquidação	R\$ 0,00
Valor Líquido do Documento de Liquidação	R\$ 0,00
Valor Total dos Itens selecionados da Licitação	R\$ 0,00
Licitação	Sem número - Sem tipo / Sem modalidade
Contrato Selecionado	-

### Dados Bancários do Favorecido

Banco	<input type="text"/>
Agência	<input type="text"/>
Conta	<input type="text"/>

### Documento Digitalizado

Enviar Documento?	<input checked="" type="radio"/> Enviar Documento Digitalizado
	<input type="radio"/> Não Digitalizar o Documento
Documento Digitalizado	<input type="text"/> Selecionar arquivo... <input type="button" value="Selecionar Arquivo"/>
<input type="button" value="Salvar"/> <input type="button" value="Preencher Dados Item"/> <input type="button" value="Informar Tributos"/> <input type="button" value="Cancelar"/>	

### Relacionar Itens do Documento de Liquidação

Valor da soma dos itens preenchidos da nota	R\$ 0,00
Valor Total dos Itens selecionados da Licitação	R\$ 0,00
Nome Item	<input type="text"/>
Descrição do Item do Doc. de Liquidação *	<div style="border: 1px solid #ccc; height: 40px; width: 100%;"></div> <p>Caracteres restantes: 1000</p>
Cod Unidade Fornecimento *	<input type="text"/>
Valor Total do Item do Doc. de Liquidação *	<input type="text"/>
Quantidade do Item do Doc. de Liquidação *	<input type="text"/>
Valor Unitário do Item do Doc. de Liquidação	<input type="text"/>

\*Faça o rateio do valor total do item, de acordo com os recursos utilizados.

Meta 1 | PRÉ-PRODUÇÃO / PREPARAÇÃO - Elaboração do roteiro de gravação do CD e do DVD; - Viagem de campo para organização da produção do registro sonoro e visual em Unai MG. | R\$ 5.100,00

Etapa 1 | Combustível para viagem do coordenador e do produtor a Unai MG | R\$ 220,00

Etapa 2 | Diárias de alimentação para coordenador e produtor durante viagem preparatória a Unai MG | R\$ 320,00

Assistente de câmera para auxiliar na captação de imagens para DVD. Produção / execução. Serviço de pessoa jurídica | 1.0 | serviço | R\$ 2.000,00 | R\$ 2.000,00

Fotografias para compor o encarte e rótulo do CD, estojo e rótulo do DVD e material de divulgação. Produção / execução. Serviço de pessoa jurídica | 1.0 | serviço | R\$ 3.000,00 | R\$ 3.000,00

Postagem do CD e DVD para distribuição para imprensa e instituições culturais | 1.0 | serviço | R\$ 500,00 | R\$ 500,00

Item do Plano de Aplicação Detalhado só é permitida a seleção de um item

### Tributos Retidos na Fonte:

Esfera *	MUNICIPAL
Denominação*	<input type="text"/>
Município*	<input type="text"/>
Alíquota *	<input type="text"/>
Valor *	<input type="text"/>
Data	<input type="text"/>
Nº Documento	<input type="text"/>
Total Tributos	R\$ 0,00

Figura 9. Pagamentos

Listagem de Pagamentos

Páginas 1,2,3

Nº Doc. de Liquidação	Data	Valor do Pagamento	Nº Doc. Pagamento	CNPJ/razão social	
8	10/08/2010	4.000,00	21671454400530		<a href="#">Detalhar</a>
55	23/05/2011	2.000,00	29013	09943962000159 / AMS SOLUCAO E TREINAMENTO LTDA	<a href="#">Detalhar</a>
5	24/05/2011	3.000,00	5		<a href="#">Detalhar</a>
400	20/05/2011	700,00	104	61129550168 / ANDRE ALVES DA SILVA	<a href="#">Detalhar</a>

**Documento de Liquidação**

Tipo Documento \*

Documento \*

Valor do Documento de Liquidação **1.800,00**

Total De Tributos Retidos **0,00**

Total Do Favorecido **1.800,00**

Licitacao Documento Liquidacao **0032010 - COTAÇÃO\_PREVIA /sem modalidade**

**Forma de Pagamento**

Tipo do Documento \*    
\* Outros não previstos no caput do inciso II, do parágrafo 2º, do Art. 60 ou em espécie quando não se enquadrar ou na segunda parte do caput do Art. 60, ou no seu parágrafo 4º.

Número do Documento \*

Data Pagamento \*

**Dados Bancários do Favorecido**

CNPJ/Razão do Favorecido **04986834000179 / MEMORIA DIGITAL LTDA**

Banco **001**

Agência **0452-9**

Conta Corrente **36271-9**

**Quadro de Rateio da Despesa por Meta/Etapa do Cronograma Físico**

Meta	Etapa	Valor Repasse	Valor Contrapartida	Valor Aplicação
Locação de equipamento de filmagem e de gravação de áudio	Locação de maia de luz Arrri	R\$ 1.500,00	R\$ 0,00	R\$ 300,00

Opções para exportar: CSV | Excel | XML | PDF

**Quadro de Tributos do Documento de Liquidação**

Nenhum registro foi encontrado.

**Quadro Itens de Despesa do Documento de Liquidação**

Descrição do Item de Despesa	Valor do Item de Despesa
Locação de Maia de Luz Arrri para filmagem à noite	R\$ 1.800,00

Chama-se a atenção para o fato de que, no SICONV, o lançamento de cada módulo está ligado aos lançamentos feitos nos módulos anteriores, do plano de trabalho até o pagamento. Assim, no lançamento de cada processo licitatório, descrevem-se os bens ou serviços a serem adquiridos ou contratados. No lançamento dos contratos, além dos itens licitados, indicam-se as metas respectivas. No lançamento dos documentos de liquidação, indicam-se a licitação, o contrato, a meta, a etapa e o item do plano de aplicação detalhado. Por último, no lançamento dos pagamentos, além da indicação do documento de liquidação, da meta e da

etapa, é feito o rateio de acordo com a origem do recurso: repasse do concedente, contrapartida do conveniente ou aplicação financeira.

Além dos itens do PMBOK já mencionados, os lançamentos da execução mantêm maior correlação com a comunicação do projeto, no que tange aos documentos contábeis anexados ao sistema para uso do controle externo. O sistema exige a anexação dos termos de referência para compras, dos contratos e dos documentos de liquidação (como notas fiscais, recibos e outros), enquanto os documentos de pagamento (tais como canchotos de transferências bancárias e outros) têm apenas seus dados lançados. A não inclusão dos documentos de pagamento como anexos pode ser uma possível falha, não apenas do ponto de vista do controle, mas também por haver determinações legais sobre as formas de pagamento permitidas.

Já se mencionou que o acesso pelo conveniente às funcionalidades do SICONV depende do perfil atribuído a cada tipo de usuário, proporcionando o controle de alçada no âmbito interno da entidade (no âmbito externo, também há dezenas de perfis de acesso, relacionados ao concedente, ao interveniente e aos órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas da União). Os perfis disponíveis para usuários do conveniente são: cadastrador de prestação de contas; cadastrador de proposta; comissão de licitação; consultas básicas do proponente; dirigente / representante; fiscal do conveniente; gestor financeiro do conveniente; gestor de convênio do conveniente; operador financeiro do conveniente; e ordenador de despesa do conveniente. O perfil do dirigente / representante é o que atribui perfis aos demais usuários, identificados por seus nomes e números de CPF.

Finalizada a execução e feitos todos os lançamentos, a próxima fase é a geração de relatórios, que serão enviados para aprovação do perfil do dirigente / representante do conveniente. Após sua aprovação, os relatórios são enviados para aprovação do fiscal do concedente, sendo possível visualizar o histórico de tramitação. Nem todos os relatórios são pertinentes a todos os projetos. Os relatórios possíveis são: beneficiários; receita e despesa do plano de trabalho; treinados ou capacitados; bens produzidos ou construídos; bens adquiridos; serviços contratados; bens e serviços de obra; despesas administrativas; físico do plano de trabalho; financeiro do plano de trabalho; bens e serviços de contrapartida;

pagamentos realizados; e documentos de liquidação incluídos. Serão abordados os relatórios pertinentes ao caso em estudo.

O relatório de receita e despesa do plano de trabalho compila as receitas financeiras, totalizando os repasses do concedente, cabendo ao usuário informar as contrapartidas financeiras do conveniente e os rendimentos de aplicação. Também informa as despesas realizadas com recursos de repasse, despesas administrativas com recursos de repasse, despesas com recursos de contrapartida (financeira ou não) e despesas com rendimentos de aplicação.

O relatório físico do plano de trabalho informa, a respeito de cada meta e etapa, a data de início prevista e a data de término prevista, cabendo ao usuário informar a data de início realizada e a data de término realizada (com espaço para justificativa, caso sejam diferentes). A figura 10 traz um recorte desse relatório.

Figura 10. Físico do plano de trabalho

Id	Meta	Etapa	Descricao	Data Inicio Prevista	Data Termin Prevista	Data Inicio Realizada	Data Termin Realizada	Justificativo
39124	1		Locação de equipamento de filmagem e de gravação de áudio	28/01/2010	24/05/2011	28/01/2010	24/05/2011	
39126	1		Locação de câmera HDV HVR22N	26/07/2010	24/05/2011	26/07/2010	24/05/2011	
39125	2		Locação e transporte de equipamento de gravação de áudio	28/01/2010	24/05/2011	28/01/2010	24/05/2011	

Os relatórios de serviços contratados e de bens adquiridos trazem os mesmos tipos de informações, sendo diferentes pela natureza de despesa. São elas a quantidade prevista, a quantidade realizada, o valor unitário previsto, o valor unitário realizado e o valor realizado total. Seguem recortes destes relatórios na figura 11.

Figura 11. Serviços contratados / bens adquiridos

Id Item DL	Num. DL	Data DL	Tipo DL	Num. Série	Cnpj Cpf Favorecido	Descricao	Valor de Despesa	Quantidade Prevista	Quantidade Realizada	Valor Unitario Previsto	Valor Unitario Realizado	Valor Total
588924		24/05/2011	OUTROS	5J	-	Elaboração de roteiro do DVD.	33900959	1,0	1,0	R\$ 3.000,00	R\$ 3.000,00	R\$ 3.000,00
567645		16/06/2010	NOTA FISCAL	282f	CNPJ 03196779000190	Coordenação da pré-produção do registro sonoro e visual.	33900959	1,0	1,0	R\$ 2.200,00	R\$ 2.200,00	R\$ 2.200,00
575422		24/07/2010	OUTROS	001044f	-	Combustível para deslocamento da equipe de filmagem para Unai MO.	33903001	1,0	1,0	R\$ 440,00	R\$ 353,28	R\$ 353,28
575333		28/05/2011	NOTA FISCAL	00305718/12	CNPJ 03710949000173	Aquisição de CDs para edição e cópia do registro	33903017	116,0	150,0	R\$ 2,50	R\$ 6,87	R\$ 130,72

Todos os relatórios podem ser exportados, sendo que alguns geram um documento PDF com o timbre do concedente e espaço para aprovação do dirigente / representante do conveniente. O seguinte relatório, sobre os bens produzidos ou construídos, é mais bem visualizado nesse formato. Ele informa os bens produzidos (no caso em estudo, estes coincidem com o objeto do convênio), suas metas, etapas, quantidade prevista e realizada, valor unitário previsto e realizado e valor total realizado. A figura 12 traz um recorte desse relatório gerado em PDF.

Figura 12. Bens produzidos ou construídos

Descrição do bem	Meta	Etapas	Quant. prevista	Quant. realizada	Valor unitário previsto	Valor unitário realizado	Valor Total realizado	Observação
Prensagem do CD com caixa e encarte.	Pós-produção do CD e do DVD.	Prensagem do CD com caixa e encarte	1253,0	1600,0	R\$ 4.964,63	R\$ 3,96	R\$ 6.336,00	
Prensagem do DVD com estojo e rótulo (produto finalizado).	Pós-produção do CD e do DVD.	Prensagem do DVD com estojo e	1253,0	1600,0	R\$ 5.215,37	R\$ 4,16	R\$ 6.656,00	

O relatório financeiro do plano de trabalho informa a meta, a etapa, a data de término prevista, o valor previsto, o valor realizado e a origem do recurso financeiro (repasso, contrapartida ou rendimento de aplicação), como visto no recorte da figura 13.

Figura 13. Financeiro do plano de trabalho

Item Meta	Item Etapa	Descrição	Data Término Prevista	Valor Previsto	Valor Realizado	Recurso De Repasse	Recurso De Contrapartida	Rendimentos De Aplicações
1		PRÉ-PRODUÇÃO / PREPARAÇÃO - Elaboração do roteiro de gravação de CD e de DVD; - Viagem de campo para organização da produção de registro sonoro e visual em Itaipava.	24/05/2011	R\$ 5.100,00	R\$ 5.000,00			
	1	Organização da produção de registro sonoro e visual pelo coordenador. Reunião com o grupo de Fala de Reis para preparação de registro	24/05/2011	R\$ 2.200,00	R\$ 2.200,00	R\$ 2.200,00		
	2	Combustível para viagem de coordenador e do produtor a Itaipava	24/05/2011	R\$ 220,00	R\$ 171,00	R\$ 171,00		

O relatório de bens e serviços de contrapartida (não financeira) tem seus valores preenchidos pelo usuário, trazendo a natureza de despesa, a quantidade prevista e realizada, o valor unitário previsto e realizado e o valor total realizado, como se vê no recorte da figura 14.

Figura 14. Bens e serviços de contrapartida

Número Id	Descrição	Cpf Cnpj Fornecedor	Natureza Despesa	Quantidade Prevista	Quantidade Realizada	Valor Unitário Previsto Exibe	Valor Unitário Realizado Exibe	Valor Total Realizado Exibe	Observação
1	Assessoria de Imprensa	02561710000116	44913947	1.0	1.0	R\$ 4.000,00	R\$ 4.000,00	R\$ 4.000,00	
2	Assessoria Jurídica e Contratos	02561710000116	44903501	1.0	1.0	R\$ 1.790,00	R\$ 1.790,00	R\$ 1.790,00	
3	Captação de áudio para CD	02561710000116	44903959	1.0	1.0	R\$ 6.000,00	R\$ 6.000,00	R\$ 6.000,00	
4	Dirigção musical do CD e do DVD	02561710000116	44903959	1.0	1.0	R\$ 8.000,00	R\$ 8.000,00	R\$ 8.000,00	Na lançamento do documento de liquidação, o valor informado para essa rubrica foi de R\$3961,41 devido à impossibilidade de ultrapassar o valor global do convênio no Siconv. O documento de liquidação, porém, encontra-se com o valor correto, de R\$8.000,00.
5	Roteiro do DVD	02561710000116	33913046	1.0	1.0	R\$ 3.000,00	R\$ 3.000,00	R\$ 3.000,00	

Por último, o relatório dos pagamentos realizados informa a data do pagamento, número do documento de liquidação, número e tipo do documento de pagamento, CNPJ e razão social do fornecedor e valor pago, como visto no recorte da figura 15.

Figura 15. Pagamentos realizados

Data Pgto	Tipo	Nº Doc Pgto	CNPJ / CPF / RG Fornecedor	Razão Social Fornecedor	Nº DL	Valor DL	Valor Pgto
24/05/2011	Outros	5			5	R\$ 3.000,00	R\$ 3.000,00
24/05/2011	Outros	4			4	R\$ 3.961,41	R\$ 3.961,41
24/05/2011	Outros	3			3	R\$ 6.000,00	R\$ 6.000,00
24/05/2011	Outros	2			2	R\$ 1.790,00	R\$ 1.790,00
24/05/2011	Outros	1			1	R\$ 4.000,00	R\$ 4.000,00
23/05/2011	Outros	29611326500525	03.718.949/0001-73	PREMIER LIVRARIA E PAPELARIA LTDA-ME	0038571001	R\$ 227,62	R\$ 227,62
23/05/2011	DOC	29613	09.943.962/0001-59	AMS SOLUÇÃO E TREINAMENTO LTDA	55	R\$ 2.000,00	R\$ 2.000,00

A geração dos relatórios, aprovação pelo dirigente / representante do conveniente e envio ao concedente é necessária para que o sistema permita o envio final da prestação de contas ao concedente, último passo realizado no SICONV. A prestação de contas deve ocorrer em até 60 dias após o encerramento da vigência ou a conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro. Sobre a ausência de prestação de contas, a Portaria nº 507/2011 informa ainda, no art. 72:

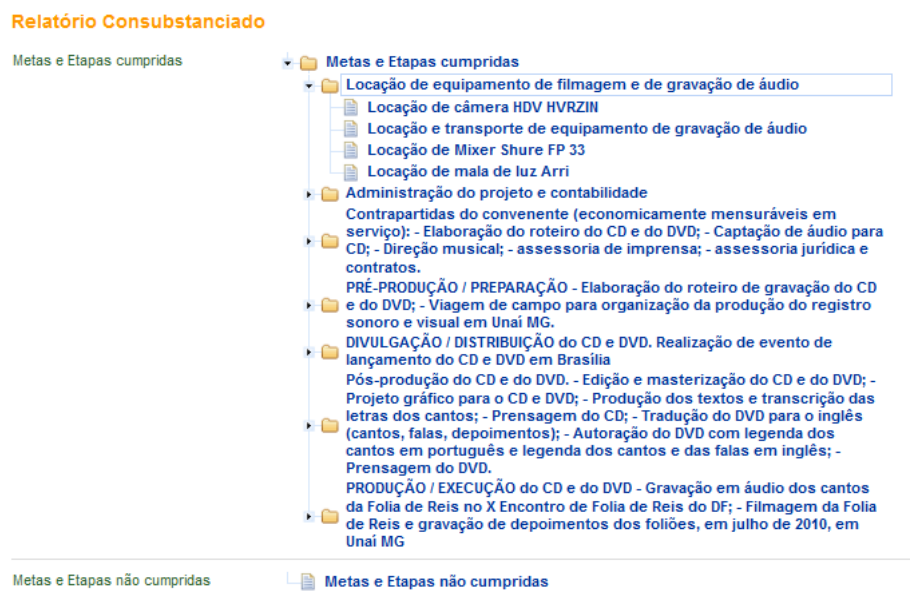
“§ 1º Quando a prestação de contas não for encaminhada no prazo estabelecido no convênio, o concedente estabelecerá o prazo máximo de 30 (trinta) dias para sua apresentação, ou recolhimento dos recursos, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, atualizados monetariamente e acrescidos de juros de mora, na forma da lei.

(...) § 3º Se, ao término do prazo estabelecido, o conveniente 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”.

O módulo de prestação de contas no SICONV possui as seguintes abas: dados (do convênio); cumprimento do objeto; realização dos objetivos; relatórios; saldo remanescente; termo de compromisso; anexos; pareceres; e publicações. Serão mencionadas as abas pertinentes ao caso em análise.

Na aba cumprimento do objeto, podem ser visualizadas as metas e etapas cumpridas e não-cumpridas, havendo um espaço para a justificativa do não cumprimento, quando for o caso, como visto no recorte da figura 16.

Figura 16. Cumprimento do objeto



Na aba realização dos objetivos, é informado pelo usuário se os objetivos propostos foram alcançados integralmente, parcialmente ou se não foram

alcançados. Em seguida, descrevem-se textualmente os benefícios alcançados, as dificuldades encontradas e a justificativa para possíveis descumprimentos. Segue na figura 17 um recorte sobre as dificuldades encontradas no caso em estudo.

Figura 17. Realização dos objetivos

**Dificuldades encontradas**

Tivemos bastante dificuldade com o Sistema de Convênios - SICONV. A não regularidade do sistema, associada ao desconhecimento de seu funcionamento integral pelos atendentes imediatos no telefone de informações, acarretaram em muitas dificuldades no preenchimento do sistema. O sistema não aceitava alteração dos valores das rubricas, o que impossibilitou o lançamento das despesas concomitantemente ao cumprimento das etapas, mesmo mantendo permanentemente a memória de cálculo e as documentações. Esse aspecto do SICONV sofreu modificação recente, entretanto, persiste a impossibilidade de superar o valor global do Convênio - quando, por exemplo, se utiliza o saldo de aplicações financeiras. Acreditamos que seria interessante repensar o modo de lançamento das despesas previstas no Plano de Trabalho e das efetivamente executadas, para maior agilidade entre o lançamento e a execução. Também seria interessante que o sistema gerasse relatórios comparativos entre as despesas previstas e as executadas. Sugerimos ainda que as despesas mensuráveis em serviços ou bens sejam identificadas durante o lançamento no SICONV, para diferenciá-las das financeiras. Por último, apesar do SICONV ser desenhado como modelo de gestão por Projetos, não há uma compilação dos dados lançados para visualização pelo usuário. Acreditamos que o Programa possa ser aprimorado com o tempo, na observação das dificuldades dos usuários, de modo a facilitar a compreensão do modelo de gestão por Projetos.

Na aba relatórios, encontram-se os relatórios gerados durante a execução e aprovados pelo concedente. Na aba saldo remanescente, devem ser anexadas as guias de recolhimento de saldos remanescentes, pertencentes ao concedente ou ao convenente. Na guia termo de compromisso, o responsável pelo convênio compromete-se a manter os documentos relacionados ao convênio pelo prazo de dez anos, contados da data em que for aprovada a prestação de contas. Nesta mesma guia é incluída a justificativa por prestações de contas realizadas com atraso. Por fim, na guia de anexos devem ser incluídas amostras e comprovações dos produtos gerados pelo convênio, tais como fotos, materiais de divulgação e outros.

## CONCLUSÃO

Esta pesquisa procurou analisar o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal – SICONV quanto à confiabilidade do registro dos dados financeiros, e enquanto sistema de controle externo e de gestão de projetos, quando comparado ao PMBOK. Quanto ao registro confiável dos dados financeiros, concluiu-se que as entidades do terceiro setor (convenientes) e os órgãos públicos (convenientes e concedentes) tiveram dificuldades em realizar os lançamentos no sistema, o que pode ser depreendido do Decreto Presidencial nº 7.641, de 12 de dezembro de 2011, que veio a reforçar a exigência de utilização do sistema, estabelecendo 16 de janeiro de 2012 como a nova data limite.

Embora o Decreto tenha contradito a exigência de utilização do SICONV a partir de 2008, concluiu-se que o sistema possibilita o registro confiável de dados financeiros referentes à execução de projetos, cabendo ao gestor continuar promovendo as melhorias necessárias para a tempestividade do registro, e aos usuários empenharem-se na obediência da legislação. Ressalva-se que a inclusão dos documentos de pagamento como anexos (tais como canhotos de transferência bancária etc.) poderia aumentar sua confiabilidade, visto que atualmente são anexados apenas os documentos de liquidação.

Quanto à utilização do SICONV como sistema de gestão de projetos pelos usuários e de controle externo para os órgãos competentes, concluiu-se que, apesar das dificuldades encontradas, os evidentes avanços sobrepujam as dificuldades iniciais. Partindo da realidade anterior à utilização do sistema, em que a maior parte das tomadas de contas especiais relacionava-se às transferências voluntárias, tem-se agora a possibilidade de centralização das informações sobre a gestão desses recursos.

Embora o lançamento tempestivo das alterações no projeto seja dificultado pela tramitação necessária (o que nem sempre parece possível de acontecer antes da realização dos gastos), por outro lado, pode auxiliar em diminuir ao máximo as diferenças entre o projetado e o executado. O sistema é também bastante completo quanto aos quesitos analisados do PMBOK, permitindo enquadrá-lo,

comparativamente, como um sistema de gestão de projetos em ambiente informatizado.

Em última instância, o grau de transparência para a sociedade sobre as transferências voluntárias tende a aumentar, na medida em que se confirme a adesão ao sistema pelas entidades do terceiro setor e pelos órgãos públicos. Alguns benefícios já são perceptíveis, como a recente exigência de chamamento público para transferências realizadas com o terceiro setor, bem como da disponibilização dos chamamentos e das entidades aptas no acesso livre do portal de convênios.

A capacitação para uso do sistema e sua simplificação talvez sejam os próximos passos necessários ao seu sucesso, observando-se justamente o grau de adesão dos artífices das transferências voluntárias em todos os níveis, bem como a confiabilidade e a relevância das informações retornadas. Para pesquisas futuras, sugere-se a comparação entre as transferências voluntárias informadas pela contabilidade pública da União e os números produzidos pelo SICONV.

## REFERÊNCIAS

ACRAUDITORIA – Auditores Independentes. **Auditoria externa do terceiro setor.** Disponível em: [http://www.acrauditoria.com.br/subpages/pdf/auditoria\\_entidade\\_filantropica.pdf](http://www.acrauditoria.com.br/subpages/pdf/auditoria_entidade_filantropica.pdf) (acesso em 07/12/2010).

ARAÚJO, Luis Carlos de Vasconcelos. **Auditoria em organizações do terceiro setor.** 2005. Disponível em: <http://www.acep.org.br/proaudi/gapa.pdf> (acesso em 07/12/2010).

BRASIL. Decreto Presidencial nº 6.170, de 25/07/2007. **Diário Oficial – República Federativa do Brasil:** Poder Executivo, Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Decreto Presidencial nº 7.568, de 16 de setembro de 2011. **Diário Oficial – República Federativa do Brasil:** Poder Executivo, Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Decreto Presidencial nº 7.641, de 12/12/2011. **Diário Oficial – República Federativa do Brasil:** Poder Executivo, Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127, de 29/05/2008. **Diário Oficial – República Federativa do Brasil:** Poder Executivo, Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507, de 24/11/2011. **Diário Oficial – República Federativa do Brasil:** Poder Executivo, Brasília, DF, 2011.

CHAGAS, Marco Aurélio Bicalho de Abreu. **Transferências de recursos da União para entidades privadas, sem fins lucrativos.** 2010. Disponível em: <http://www.netlegis.com.br/indexRC.jsp?arquivo=detalhesArtigosPublicados.jsp&cod2=2118> (acesso em 07/12/2010).

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2ª. Edição. São Paulo, Atlas: 2009.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Administração de projetos: como transformar idéias em resultados**. 3ª. Edição. São Paulo, Atlas: 2009.

MOREIRA, Carlos Henrique de Azevedo *Et Al.* **Políticas públicas de governo eletrônico: uma análise das práticas de controle e avaliação na gestão de convênios das entidades privadas sem fins lucrativos com o governo federal**. III Congresso Consad de Gestão Pública: 2010. Disponível em: <http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001994.pdf> (acesso em 07/12/2010).

PINTO, Ivan; MONELLO, Ricardo. **A importância da auditoria focada no terceiro setor**. 2009. Disponível em: [http://www.audisaauditores.com.br/artigos/010\\_importancia\\_da\\_auditoria\\_especializada\\_no\\_terceiro\\_setor.pdf](http://www.audisaauditores.com.br/artigos/010_importancia_da_auditoria_especializada_no_terceiro_setor.pdf) (acesso em 07/12/2010).

RANGEL, Alexandre Pereira; MELO, Austregésilo Ferreira de. **Manual para usuários de entidades privadas sem fins lucrativos**. 2009. Disponível em: <http://www.convenios.gov.br>. Acesso em 07/10/2010.

RANGEL, Alexandre Pereira. **Projeto de curso: Utilização do portal de convênios SICONV – módulo “execução e prestação de contas”**. 2010.