



**SENAPPEN**

Secretaria Nacional de Políticas Penais

# Convênios

Fundo Penitenciário Nacional

## Módulo IV

MINISTÉRIO DA  
JUSTIÇA E  
SEGURANÇA PÚBLICA





**SENAPPEN**

Secretaria Nacional de Políticas Penais

SECRETÁRIO NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIS

**André de Albuquerque Garcia**

DIRETOR DE POLÍTICAS PENITENCIÁRIAS

**Sandro Abel Sousa Barradas**

COORDENADOR-GERAL DE GESTÃO DE INSTRUMENTOS DE REPASSE

**Thiago Hikari Utida**

COORDENADOR DE FORMALIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE REPASSE

**Felipe Abath Martins**

COORDENADORA DE ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE REPASSE

**Fernanda Araújo Lustosa**

COORDENADOR DE ANÁLISE E ACOMPANHAMENTO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS E TOMADA  
DE CONTAS ESPECIAL

**Igor Sant'Ana da Silva**

CHEFE DE SEÇÃO DE FORMALIZAÇÃO

**Caio Vitorino Soares**

CHEFE DE SEÇÃO DE MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

**Silvano de Oliveira Costa**

CHEFE DE SEÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

**Carlos André dos Santos Pereira**

CHEFE DO SETOR DE APURAÇÕES

**Juvêncio Almeida Costa Neto**



**SENAPPEN**  
Secretaria Nacional de Políticas Penais

MINISTÉRIO DA  
JUSTIÇA E  
SEGURANÇA PÚBLICA

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

# Apresentação

A gestão eficiente dos recursos públicos é um dos pilares de uma administração comprometida com resultados concretos e com a promoção de políticas públicas de qualidade. No âmbito da política penal, essa responsabilidade ganha ainda mais relevância, pois envolve não apenas a boa aplicação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, mas também a garantia de direitos fundamentais, a segurança pública e a reintegração social das pessoas privadas de liberdade.

Os convênios e demais instrumentos de repasse representam a principal ferramenta de cooperação entre a União, os estados e o Distrito Federal na implementação das políticas penais. Por meio deles, é possível descentralizar recursos, fortalecer capacidades locais e promover ações estruturantes — como a construção e ampliação de unidades prisionais, a modernização tecnológica, a capacitação de servidores e o aprimoramento da gestão penitenciária. Cada convênio firmado é mais do que um ato administrativo: é um compromisso com a transformação social.

Entretanto, para que essa engrenagem funcione de forma eficaz, é indispensável que todos os envolvidos dominem as etapas e exigências que compõem o ciclo de gestão dos convênios — do planejamento à formalização, da execução à prestação de contas. O planejamento adequado define prioridades, previne falhas e assegura a aderência das propostas às políticas nacionais. A execução diligente traduz o planejamento em resultados concretos. E a prestação de contas fecha o ciclo com a demonstração da boa e regular aplicação dos recursos, fortalecendo a confiança da sociedade e dos órgãos de controle. Planejar é escolher o caminho; executar é percorrê-lo com propósito; prestar contas é provar que a jornada valeu a pena.

A capacitação dos gestores públicos é, portanto, condição essencial para o sucesso das transferências voluntárias. Mais do que conhecer normas e procedimentos, é necessário compreender o papel estratégico dos convênios como instrumentos de transformação social. Nenhum sistema é mais forte que as pessoas que o operam; e nenhum recurso é mais valioso que o conhecimento de quem o aplica. Ao investir na qualificação técnica e na cultura da integridade, o Estado aprimora sua governança, reduz riscos, aumenta a eficiência e entrega mais valor à população.

O FUNPEN, criado pela Lei Complementar nº 79/1994, constitui a principal fonte de fomento às políticas penais no país. Sua boa gestão depende da atuação coordenada entre a Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN) e os entes subnacionais, que devem aplicar os recursos de forma planejada, transparente e orientada a resultados. Cada real bem aplicado é um passo a mais rumo a um sistema prisional mais digno, eficiente e humano.

O domínio técnico sobre as regras, plataformas e boas práticas associadas aos convênios é o que garante que o investimento público se traduza em resultados concretos para a sociedade. Gestão pública de excelência se constrói com método, evidência e propósito. É essa tríade que orienta o presente curso, voltado a formar gestores públicos capazes de unir técnica, ética e vocação de servir.

Este material foi desenvolvido com o propósito de capacitar gestores, servidores e parceiros institucionais na condução responsável dos instrumentos de repasse. A partir de uma abordagem prática e fundamentada, serão explorados os aspectos jurídicos, operacionais e estratégicos que envolvem a formalização, execução e prestação de contas de convênios, sempre à luz da legislação vigente e das orientações da SENAPPEN.

Mais do que um treinamento técnico, esta é uma jornada de aprimoramento da gestão pública. Cada módulo convida o participante a refletir sobre o papel do gestor público como agente de mudança, comprometido com o uso eficiente dos recursos, a integridade das ações e a efetividade das políticas penais. Transformar complexidade em resultado é o que diferencia o gestor comum do gestor público de excelência.

A boa gestão dos convênios é, em última instância, uma forma de garantir dignidade, segurança e cidadania — valores que sustentam o propósito maior do Estado brasileiro. Quando o recurso é bem aplicado, o impacto ultrapassa números: alcança vidas, promove justiça e constrói confiança.

# SUMÁRIO

## 01

---

### CAPÍTULO I: A ARQUITETURA DA INTEGRIDADE NA APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS

Conceituação 08

## 02

---

### CAPÍTULO II: COMPLIANCE EM CONVÊNIOS

Conceituação 09  
Pilares 10

## 03

---

### CAPÍTULO III: BOAS PRÁTICAS

Boas Práticas Fundamentais 13

## 04

---

### CAPÍTULO IV: CONTROLES INTERNOS NA GESTÃO DE CONVÊNIOS

Importância 55

## 05

---

### CAPÍTULO V: GESTÃO DE RISCOS

Importância 57

## 06

---

### CAPÍTULO VI: TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

Importância 59

# SUMÁRIO

## 07

---

### CAPÍTULO VII: PLANO DE AÇÃO PARA MELHORIA CONTÍNUA

Casos e Lições

60

## 08

---

### CAPÍTULO VIII: A GOVERNANÇA INTEGRADA COMO PARADIGMA DA GESTÃO PÚBLICA

Importância

61



# SENAPPEN

---

Secretaria Nacional de Políticas Penais



# SENAPPEN

Secretaria Nacional de Políticas Penais

## Convênios

Coordenação-Geral de Gestão de Instrumentos de Repasse  
Diretoria de Políticas Penitenciárias

### Módulo IV- Compliance e Boas Práticas

#### 1.A Arquitetura da Integridade na Aplicação de Recursos Públicos

##### 1.1. Conceituação

A gestão de convênios e instrumentos congêneres firmados com a União representa, para os entes federados, uma das mais complexas e críticas responsabilidades no âmbito da administração pública. Longe de ser um mero ato de transferência de fundos, a celebração de um convênio inaugura um ciclo de gestão que demanda um elevado grau de rigor técnico, disciplina administrativa e, acima de tudo, um compromisso inabalável com a integridade. O manejo desses recursos, que são a materialização dos tributos pagos pela sociedade, exige uma governança que transcenda a simples conformidade reativa para abraçar um modelo proativo de gestão, onde a prevenção de desvios e a maximização do valor público são os nortes principais. É neste cenário que a fusão entre os conceitos de **compliance** e **boas práticas** se torna não apenas desejável, mas absolutamente **indispensável**, formando a **espinha dorsal de uma gestão pública moderna, eficiente e, fundamentalmente, ética.**



Este módulo foi concebido como um tratado abrangente, destinado a dissecar com profundidade e detalhe os múltiplos componentes que constituem uma gestão de convênios exemplar. Abordaremos desde a definição filosófica e prática do compliance no setor público até a análise granular dos controles internos e da gestão de riscos, culminando em um plano de ação para a melhoria contínua. O objetivo é oferecer um referencial definitivo para gestores que não se contentam com o mínimo legal, mas que aspiram à **excelência e à probidade** na aplicação dos recursos que lhes são confiados.

## 2. Compliance em Convênios

### 2.1. Conceituação

O **conceito de compliance**, derivado do verbo inglês "to comply" (agir de acordo com), representa, em sua acepção mais fundamental, **o estado de conformidade com um conjunto de regras, normas e diretrizes**. No contexto da gestão de convênios federais, essa definição se expande para abranger um sistema organizacional dinâmico e integrado, cujo propósito é **assegurar que todas as atividades relacionadas à captação, execução e prestação de contas de recursos públicos transferidos estejam em estrita aderência não apenas à legislação vigente, mas também aos regulamentos infralegais, às políticas internas da entidade e aos mais elevados padrões éticos**. Portanto, o compliance em convênios não é um fim em si mesmo, nem se resume a uma mera lista de verificações burocráticas; ele é um instrumento de **governança** essencial para a **mitigação de riscos**, a **prevenção de irregularidades**, a **promoção da transparência** e a **salvaguarda da integridade** do gestor público e da instituição.

Uma compreensão aprofundada do tema exige que se diferencie a **conformidade passiva** da cultura de **compliance proativa**. A primeira abordagem, reativa, limita-se a **corrigir problemas após sua ocorrência**, muitas vezes em resposta a apontamentos de órgãos de controle. A segunda, que é o cerne do **compliance moderno**, **busca antecipar-se aos riscos**. Ela se manifesta na criação de um ambiente controlado, onde os processos são desenhados não apenas para serem eficientes, mas para serem inerentemente seguros e transparentes. Trata-se de embutir a integridade no DNA da organização, de modo que o comportamento ético e a observância das normas se tornem a conduta padrão, e não a exceção. Nesse sentido, **um programa de compliance efetivo atua em três dimensões** interdependentes: a **prevenção**, através da identificação de riscos e da implementação de controles; a **detecção**, por meio de canais de denúncia e mecanismos de monitoramento que permitem a identificação tempestiva de desvios; e a **resposta**, que consiste na investigação rigorosa das irregularidades e na aplicação de sanções, bem como na correção dos processos para evitar a reincidência do problema.

No ecossistema dos convênios, o compliance se torna particularmente crítico devido à alta complexidade e ao dinamismo do arcabouço normativo. A gestão desses instrumentos é regida por uma miríade de leis, decretos, portarias e instruções normativas que estão em constante evolução. A Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), o Decreto nº 11.531/2023, as portarias do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e as decisões do Tribunal de Contas da União (TCU) formam um **emaranhado regulatório de difícil navegação. Um programa de compliance robusto serve como uma bússola e um mapa nesse território, traduzindo as exigências legais em procedimentos operacionais claros e seguros**, garantindo que a entidade não apenas evite sanções, mas que também utilize os recursos da forma mais eficiente e eficaz possível, em alinhamento com o interesse público que motivou a transferência.

## 2.2 Pilares

A edificação de um programa de compliance resiliente e eficaz assemelha-se à construção de uma grande obra de engenharia: ela requer fundações profundas e pilares estruturais sólidos, cada um posicionado estrategicamente para suportar o peso da estrutura e resistir às intempéries. No universo da gestão de convênios, esses pilares não são meros conceitos abstratos, mas sim componentes funcionais e interdependentes que, juntos, formam um **sistema de defesa e de promoção da integridade**. A ausência ou a fragilidade de qualquer um desses pilares compromete a estabilidade de todo o programa, tornando-o uma fachada sem substância, incapaz de prevenir, detectar e responder eficazmente aos riscos de inconformidade.

O **pilar fundamental**, a pedra angular sobre a qual todos os outros se apoiam, é o **comprometimento visível e inequívoco da alta gestão**. A liderança de uma organização, seja ela pública ou privada, é a principal modeladora de sua cultura. Um programa de compliance imposto sem o genuíno patrocínio dos mais altos escalões hierárquicos — o Governador, os Secretários de Estado, os dirigentes de autarquias — nasce fadado à irrelevância. Esse comprometimento deve se manifestar de forma tangível, indo além da retórica. Ele se expressa na destinação de recursos orçamentários para a área de compliance, na nomeação de profissionais com autonomia e autoridade para conduzir o programa, na inclusão do tema da integridade como pauta permanente nas reuniões estratégicas e, de maneira crucial, na exemplaridade da própria liderança, que deve demonstrar, por meio de suas ações e decisões, uma submissão irrestrita às regras do programa, reforçando a mensagem de que ninguém na organização está acima da conformidade.

Uma vez estabelecido o alicerce do apoio da liderança, o trabalho técnico se inicia com a **avaliação de riscos**, um processo diagnóstico que ilumina as áreas de maior vulnerabilidade da organização. Trata-se de um mapeamento sistemático e criterioso de todo o fluxo de processos envolvidos na gestão de um convênio, desde a sua concepção até o seu arquivamento final. **O objetivo é identificar onde residem os maiores riscos de ocorrência de fraudes, corrupção, erros ou ineficiências.** Por exemplo, na fase de planejamento, um risco proeminente é a inserção de metas inexecutáveis ou de custos superestimados no Plano de Trabalho. Durante a execução, os riscos se concentram nos processos licitatórios, que podem ser suscetíveis a direcionamento ou conluio, e na fase de pagamentos, onde pode ocorrer a quitação por serviços não prestados ou bens não entregues. A avaliação de riscos deve ser formalizada em uma matriz que não apenas identifique o risco, mas também analise sua probabilidade de ocorrência e o impacto potencial, permitindo que a organização priorize seus esforços de controle nas áreas mais críticas. Este não é um exercício estático; a matriz de riscos deve ser um documento vivo, revisado e atualizado periodicamente para refletir novas legislações, mudanças nos processos ou a emergência de novos tipos de fraude.

Em resposta direta aos riscos mapeados, a organização deve instituir **controles internos** robustos, que funcionam como barreiras preventivas e detectivas. Um dos controles mais eficazes e universalmente reconhecidos é a **segregação de funções**, um princípio que veda a concentração de atividades críticas e potencialmente conflitantes em um único indivíduo ou setor. A aplicação rigorosa desse princípio determina, por exemplo, que o servidor que fiscaliza a execução de um contrato e atesta o recebimento de um serviço não pode ser o mesmo que autoriza ou efetua o pagamento ao fornecedor. Essa separação de responsabilidades cria um sistema de verificação mútua que dificulta significativamente a ocorrência de pagamentos indevidos ou fraudulentos. Outros controles internos relevantes incluem a definição de alçadas de aprovação, a exigência de dupla assinatura para atos de maior relevância, a realização de conciliações periódicas e a implementação de checklists de verificação para processos padronizados, garantindo que nenhuma etapa crítica seja omitida.

O arcabouço doutrinário do programa de compliance é consolidado no Código de Conduta e nas políticas de compliance. O Código de Conduta serve como um guia ético para toda a organização, estabelecendo os valores e os princípios de integridade que devem nortear a atuação de todos os seus membros. Ele deve ser complementado por um conjunto de políticas específicas, que aprofundam as regras para áreas de alto risco. No contexto dos convênios, é de suma importância a existência de uma Política de Relacionamento com Terceiros, que estabeleça critérios claros para a contratação e avaliação de fornecedores, e uma Política de Conflito de Interesses, que oriente os agentes públicos sobre como identificar, declarar e se abster de atuar em situações onde seus interesses privados possam colidir com o interesse público. Essas políticas transformam os princípios éticos em diretrizes operacionais claras, reduzindo a ambiguidade e fornecendo um referencial seguro para a tomada de decisão no dia a dia.

A existência de um sofisticado conjunto de regras é inócua se tais regras não forem amplamente conhecidas e compreendidas. Por essa razão, a **comunicação e o treinamento** constituem um pilar essencial para a disseminação da cultura de compliance. O programa e suas políticas devem ser objeto de uma comunicação interna contínua e multifacetada. Adicionalmente, a organização deve investir em programas de treinamento regulares, obrigatórios e adaptados às funções de cada grupo de colaboradores. A equipe de fiscais de contrato, por exemplo, necessita de treinamento específico sobre as nuances da legislação de licitações e as técnicas de medição de obras, enquanto a equipe da prestação de contas deve ser capacitada sobre as exigências documentais e os procedimentos do Portal Transferegov.br. **O treinamento contínuo garante que a equipe esteja permanentemente atualizada e consciente de suas responsabilidades** na manutenção da integridade do sistema.

Para assegurar que os desvios não permaneçam ocultos, a implementação de canais de denúncia seguros e confiáveis é imperativa. Esses canais devem ser projetados para permitir que qualquer pessoa, seja um servidor público ou um cidadão, possa reportar suspeitas de irregularidades de forma anônima e confidencial, sem o receio de sofrer qualquer tipo de retaliação. A gestão desses canais deve ser atribuída a uma instância independente, como uma ouvidoria ou um comitê de ética, que tenha a autonomia necessária para conduzir uma análise preliminar e, se for o caso, dar início a um processo de apuração formal. A forma séria e imparcial com que as denúncias são tratadas é um termômetro da credibilidade do programa de compliance.

O pilar que assegura a dinâmica de evolução e aprimoramento do programa é o **monitoramento e a auditoria**. O monitoramento consiste na análise contínua de indicadores e na verificação da aplicação dos controles em tempo real, permitindo correções de curso ágeis. A auditoria, por sua vez, representa uma avaliação mais profunda e periódica, realizada de forma independente, que testa a eficácia dos controles e a aderência geral do programa às normas e políticas. Os relatórios e achados provenientes dessas atividades são insumos vitais para a melhoria contínua, fornecendo à alta gestão um diagnóstico preciso sobre a saúde do ambiente de controles e apontando as áreas que necessitam de reforço ou de reformulação.

A integridade da cadeia de suprimentos de um convênio é um fator crítico de sucesso. A prática de due diligence de terceiros (diligência prévia) endereça esse ponto, estabelecendo um processo de verificação da integridade e da capacidade dos fornecedores e parceiros antes de sua contratação. Essa análise prévia deve investigar o histórico da empresa, a existência de processos judiciais por fraude ou corrupção, sua regularidade fiscal e a existência de um programa de compliance próprio. Ao realizar essa verificação, a entidade pública mitiga o risco de se associar a parceiros inidôneos, que poderiam comprometer a execução do convênio ou utilizar a parceria para fins ilícitos.

Por fim, o ciclo de compliance se fecha com um processo robusto de investigação e sanções. Toda suspeita de irregularidade, uma vez admitida, deve ser objeto de uma **apuração interna** formal, conduzida com imparcialidade e assegurando o direito ao contraditório e à ampla defesa. Se, ao final do processo, a irregularidade for comprovada, a **aplicação de sanções disciplinares** cabíveis, na medida da gravidade da falta e da culpabilidade do agente, é uma medida indispensável. A aplicação de sanções, independentemente do cargo ou da posição do infrator, reforça a mensagem de que a organização não tolera desvios de conduta e serve como um poderoso fator de dissuasão, consolidando a cultura de integridade e a efetividade de todo o programa de compliance.

### 3. Boas Práticas Essenciais

#### 3.1. Boas Práticas Fundamentais

Se o programa de compliance constitui a estrutura óssea que sustenta a integridade na gestão de convênios, as **boas práticas são o sistema muscular que impulsiona a eficiência e a excelência na execução**. Elas representam um conjunto de procedimentos e atitudes gerenciais que, embora nem sempre expressamente exigidos em lei, são consagrados pela experiência como diferenciais para o sucesso. A seguir, detalhamos **trinta boas práticas essenciais**, que, quando aplicadas de forma sistemática, elevam a gestão de convênios de um patamar de mera conformidade para um nível de **alta performance**.

#### GRUPO I – GOVERNANÇA, PLANEJAMENTO E MATURIDADE INSTITUCIONAL

**1. Planejamento Estratégico e Multidisciplinar do Objeto:** O planejamento do convênio deve ser concebido como um exercício estratégico de formulação de política pública, e não como um ato meramente burocrático. A elaboração do Plano de Trabalho precisa envolver, de forma coordenada, a área finalística, planejamento, orçamento, finanças, jurídica, licitações e engenharia (quando aplicável), garantindo que decisões técnicas, financeiras e jurídicas sejam tomadas de forma integrada e realista.

*Exemplo prático:* Antes de propor um projeto, a área reponsável valida projeto e cronograma, a área financeira avalia a capacidade de executar e pagar, e a licitação confirma a viabilidade do mercado fornecedor.

*Ganhos com a implementação:* Redução drástica de reprogramações, licitações fracassadas e prorrogações de vigência; aumento da previsibilidade e da taxa de execução.

*Problemas quando não é observada:* Planos inexecutáveis, execução lenta, saldos parados e fragilização da governança perante o concedente e órgãos de controle.

**2. Avaliação Realista da Capacidade Executora Antes da Pactuação:** Uma das principais fragilidades dos convênios públicos não está na norma, mas na superestimação da capacidade executora do ente. A boa prática consiste em reconhecer que nem todo objeto desejável é, necessariamente, executável no contexto institucional existente. Avaliar capacidade executora significa analisar, com honestidade administrativa, se a estrutura técnica, administrativa, financeira e operacional disponível é compatível com o porte, a complexidade e o prazo do objeto pretendido. Trata-se de uma escolha de governança madura: assumir menos, mas executar melhor.

Essa avaliação deve ocorrer antes da formalização, e não depois que os recursos já estão depositados. Envolve verificar quantitativo e qualificação da equipe, existência de unidades técnicas, histórico recente de execução de convênios semelhantes, volume de contratos em curso e capacidade de absorver novas demandas sem colapsar os fluxos internos. Quando identificadas limitações, a resposta institucional adequada não é “tocar mesmo assim”, mas redimensionar o escopo, fatiar o objeto ou postergar a pactuação.

*Exemplo prático:* Um Estado que já executa simultaneamente vários convênios federais, com apenas uma pessoa disponível, decide não firmar um novo convênio no mesmo exercício. Alternativamente, negocia a redução do escopo ou a ampliação do prazo, preservando a qualidade da execução e evitando paralisações futuras.

*Ganhos com a implementação:* A adoção dessa prática reduz drasticamente atrasos crônicos, prorrogações sucessivas e saldos bancários paralisados. Também fortalece a credibilidade institucional do conveniente perante o concedente e os órgãos de controle, ao demonstrar responsabilidade na assunção de compromissos e maturidade na gestão de recursos públicos.

*Problemas quando não é observada:* Quando a capacidade executora é ignorada, o convênio nasce condenado à lentidão. A equipe se sobrecarrega, licitações atrasam, contratos não são fiscalizados adequadamente e a execução financeira não acompanha a física. O resultado recorrente são prorrogações em série, reprogramações de Plano de Trabalho e questionamentos dos órgãos de controle sobre a real viabilidade do objeto pactuado.

**3. Planejamento do Objeto com Foco em Execução e Não Apenas em Captação:** Uma distorção comum na administração pública é tratar o convênio como instrumento de captação de recursos, e não como instrumento de execução de política pública. A boa prática consiste em inverter essa lógica: o foco central do planejamento deve ser como o objeto será executado, e não apenas como será aprovado.

Isso exige abandonar planos excessivamente ambiciosos, inflados ou genéricos, e concentrar esforços naquilo que pode ser efetivamente entregue dentro do prazo e das condições institucionais existentes.

Na prática, isso significa formular Planos de Trabalho com metas claras, mensuráveis e operacionalizáveis, evitando objetos amplos demais ou com múltiplas frentes desconectadas. O planejamento deve responder, desde o início, perguntas incômodas, porém essenciais: quem executa? com que contrato? em que prazo real? com quais gargalos previsíveis?

*Exemplo prático:* Em vez de prever a “reestruturação completa de unidades prisionais”, o Plano de Trabalho delimita intervenções específicas, com cronograma físico-financeiro compatível com a capacidade de contratação e fiscalização do ente, permitindo execução contínua e mensurável.

*Ganhos com a implementação:* Planos mais enxutos e realistas aumentam a taxa de execução, reduzem a necessidade de ajustes posteriores e facilitam a comprovação donexo causal na prestação de contas. Além disso, a gestão se torna mais previsível e defensável tecnicamente.

*Problemas quando não é observada:* Quando o foco é apenas a captação, o Plano de Trabalho se torna um “cardápio de intenções”, difícil de executar e ainda mais difícil de comprovar. Isso gera reprogramações frequentes, execução fragmentada e dificuldades na demonstração dos resultados alcançados.

**4. Integração Antecipada das Áreas-Fim e Áreas-Meio no Planejamento:** A fragmentação entre áreas-fim e áreas-meio é um dos principais fatores de ineficiência na execução de convênios. A boa prática consiste em romper essa lógica desde o planejamento, integrando licitação, contratos, jurídico, orçamento e finanças à formulação do objeto, e não apenas acionando essas áreas quando o convênio já está formalizado.

Essa integração se materializa por meio de reuniões técnicas de planejamento, validação prévia de estratégias de contratação, análise jurídica antecipada de riscos e alinhamento com as áreas responsáveis por pagamentos e registros contábeis. O objetivo é garantir que o Plano de Trabalho não contenha premissas incompatíveis com os fluxos internos reais.

*Exemplo prático:* Antes de definir a meta de aquisição de determinado equipamento, a área de licitações avalia a viabilidade do mercado, o jurídico aponta riscos contratuais recorrentes e a área financeira valida a capacidade de processar pagamentos no ritmo previsto.

*Ganhos com a implementação:* A integração reduz significativamente retrabalho, impugnações licitatórias, atrasos contratuais e bloqueios administrativos durante a execução.

*Problemas quando não é observada:* Quando áreas-meio entram apenas “depois”, surgem impasses que travam a execução: licitações inviáveis, pareceres jurídicos restritivos, falta de dotação ou gargalos financeiros. O planejamento precisa ser feito em pleno curso da execução, gerando atrasos e insegurança.

**5. Definição Clara, Formal e Antecipada de Papéis e Responsabilidades:** A ausência de definição clara de responsabilidades é um problema estrutural na gestão de convênios. A boa prática consiste em estabelecer, desde o início, quem é responsável por cada etapa da execução, com designações formais, atribuições objetivas e regras claras de substituição. Isso não é formalismo excessivo, mas condição mínima para accountability e continuidade administrativa.

Devem ser formalmente designados gestor, fiscal, substitutos e equipes de apoio, com clareza sobre quem responde por planejamento, licitação, execução contratual, pagamentos, registros sistêmicos e prestação de contas. Mudanças de pessoal devem gerar registros de transição, evitando perda de informações críticas.

*Exemplo prático:* Em caso de substituição do gestor do convênio, é elaborado termo de transição contendo status da execução, contratos vigentes, prazos críticos, saldos financeiros e pendências com o concedente.

*Ganhos com a implementação:* A prática assegura continuidade da gestão, reduz dependência de pessoas específicas e fortalece a segurança jurídica do processo. Também facilita auditorias e análises posteriores, ao permitir identificar claramente quem decidiu e executou cada etapa.

*Problemas quando não é observada:* Sem papéis definidos, surgem lacunas de controle, decisões informais e perda de prazos. A execução fica vulnerável à rotatividade de pessoal, e a responsabilização se torna difusa, aumentando o risco institucional em fiscalizações.

**6. Estruturação de Governança do Convênio como Projeto Institucional:** Uma das falhas mais recorrentes na gestão de convênios é tratá-los como processos administrativos isolados, quando, na realidade, eles se comportam como projetos institucionais complexos, com múltiplos atores, riscos e interdependências. A boa prática consiste em estruturar a governança do convênio de forma semelhante à de um projeto estratégico, com instâncias decisórias claras, canais formais de comunicação, definição de prioridades e mecanismos de escalonamento de problemas.

Essa abordagem reconhece que o convênio não é apenas um instrumento financeiro, mas um arranjo de governança que exige coordenação ativa e decisões tempestivas.

Na prática, isso implica definir quem decide questões estratégicas, quem resolve impasses operacionais e em que momento a alta gestão deve ser acionada. Envolve a criação de rotinas periódicas de acompanhamento, a definição de responsáveis por cada frente (licitação, execução, financeiro) e a existência de um fluxo claro para tomada de decisões excepcionais, como reprogramações ou mudanças contratuais relevantes.

*Exemplo prático:* Um convênio de grande vulto é acompanhado por um comitê interno composto pela área finalística, licitação, finanças e jurídico, que se reúne mensalmente para avaliar cronograma, riscos e gargalos. Quando um problema extrapola a capacidade técnica do grupo, ele é formalmente escalonado para decisão da Secretaria.

*Ganhos com a implementação:* A governança estruturada reduz improvisações, evita decisões contraditórias e acelera a resolução de problemas. Além disso, fortalece a posição institucional do gestor do convênio, que deixa de atuar de forma isolada e passa a operar dentro de um arranjo coletivo e legitimado.

*Problemas quando não é observada:* Na ausência de governança, o convênio depende excessivamente de iniciativas individuais. Problemas se acumulam sem encaminhamento claro, decisões são postergadas e conflitos entre áreas travam a execução. O resultado costuma ser atraso crônico, prorrogações sucessivas e desgaste institucional.

**7. Planejamento da Estratégia de Contratação Compatível com o Objeto:** A escolha da estratégia de contratação é uma decisão central para o sucesso do convênio e não pode ser tratada como mera consequência automática do objeto. A boa prática consiste em avaliar, ainda na fase de planejamento, qual modelo contratual é mais adequado para entregar o resultado pretendido, considerando prazo, mercado fornecedor, riscos e capacidade de gestão do ente. Essa decisão influencia diretamente a velocidade da execução, a qualidade das entregas e o risco de aditivos ou litígios.

O planejamento deve analisar alternativas como contratação por escopo, por resultado, registro de preços, contratos continuados ou parcelamento do objeto em lotes. Também deve considerar riscos de mercado, histórico de impugnações e a capacidade interna de fiscalizar contratos mais complexos.

*Exemplo prático:* Para aquisição recorrente de equipamentos padronizados, opta-se por registro de preços, enquanto para uma intervenção específica e pontual, adota-se contrato por escopo fechado, reduzindo margem para aditivos.

*Ganhos com a implementação:* Uma estratégia de contratação bem definida reduz fracassos licitatórios, aumenta a competitividade, diminui riscos jurídicos e contribui para execução mais previsível e eficiente.

*Problemas quando não é observada:* Quando a estratégia é mal escolhida, surgem contratos engessados, licitações fracassadas ou excesso de aditivos para corrigir falhas de concepção. Isso compromete o cronograma e fragiliza a execução perante os órgãos de controle.

**8. Avaliação Crítica entre Centralização e Descentralização das Licitações:** A decisão de centralizar ou descentralizar processos licitatórios no âmbito estadual é estratégica e deve ser tomada com base em critérios técnicos, e não apenas em arranjos administrativos pré-existentes. A boa prática consiste em avaliar, caso a caso, se a centralização gera ganho de escala e padronização ou se, ao contrário, cria gargalos que comprometem a execução do convênio.

Essa avaliação deve considerar o volume de contratações, a capacidade operacional da secretaria centralizadora, a diversidade territorial do objeto e a maturidade das unidades descentralizadas. Quando descentralizada, a licitação deve ser acompanhada de mecanismos de coordenação e padronização mínima.

*Exemplo prático:* Um Estado opta por descentralizar licitações de pequenos serviços em unidades regionais para ganhar velocidade, mantendo centralizada apenas a aquisição de bens padronizados de grande volume.

*Ganhos com a implementação:* A decisão adequada reduz filas licitatórias, aumenta a celeridade da execução e melhora a aderência do contrato às necessidades locais.

*Problemas quando não é observada:* Centralizações acríticas geram lentidão extrema, enquanto descentralizações sem governança produzem inconsistências, riscos de irregularidade e dificuldades de controle.

**9. Alinhamento Estruturado com a Secretaria Responsável pela Licitação Centralizada:** Quando a opção é pela licitação centralizada, o convênio passa a depender diretamente da capacidade e da agenda de outro órgão. A boa prática consiste em reconhecer essa dependência e estruturar um relacionamento institucional ativo, com alinhamento de prioridades, prazos e expectativas, evitando que o convênio “desapareça” na fila administrativa.

Esse alinhamento se concretiza por meio de reuniões periódicas, definição de pontos focais, pactuação de prazos internos e acompanhamento sistemático do pipeline licitatório. O convênio deve ser tratado como prioridade institucional, e não como demanda acessória.

*Exemplo prático:* A unidade gestora do convênio mantém agenda quinzenal com a central de licitações para acompanhar o status do edital, responder rapidamente a ajustes solicitados e evitar paralisações por falta de informação.

*Ganhos com a implementação:* O alinhamento reduz atrasos, aumenta previsibilidade e fortalece a corresponsabilidade entre os órgãos envolvidos.

*Problemas quando não é observada:* Sem alinhamento, a área executora perde controle sobre prazos, licitações atrasam indefinidamente e a execução financeira fica comprometida, levando à necessidade de prorrogações.

**10. Integração Funcional entre Áreas-Fim e Áreas-Meio ao Longo da Execução:** A boa execução do convênio exige integração contínua entre áreas-fim e áreas-meio, e não apenas no momento inicial do planejamento. A boa prática consiste em manter essa integração ao longo de toda a execução, reconhecendo que decisões técnicas têm impactos jurídicos, financeiros e administrativos imediatos.

Isso envolve canais permanentes de comunicação, reuniões técnicas periódicas, uso de documentos padronizados e resolução conjunta de problemas. A integração evita que cada área atue de forma isolada, tomando decisões que posteriormente inviabilizam etapas seguintes.

*Exemplo prático:* Durante a execução contratual, a área técnica comunica previamente à financeira e ao jurídico sobre alterações no cronograma físico, permitindo ajustes tempestivos nos fluxos de pagamento e nos registros formais.

*Ganhos com a implementação:* A integração reduz retrabalho, acelera decisões e melhora a qualidade da execução, além de fortalecer a governança interna.

*Problemas quando não é observada:* A atuação em silos gera atrasos, conflitos internos e decisões desconectadas da realidade operacional, comprometendo o cronograma e a qualidade da entrega.

**11. Controle Estruturado e Preventivo dos Prazos Formais do Convênio:** Prazos, na gestão de convênios, não são meras datas administrativas; eles delimitam a própria validade jurídica dos atos praticados e condicionam a regularidade da execução. A boa prática consiste em tratar o controle de prazos como elemento central da governança, com abordagem preventiva e sistêmica, e não apenas reativa quando o prazo já está prestes a se encerrar. Isso inclui vigência do convênio, prazos de execução física, pagamentos, prestação de contas e respostas a diligências.

O controle deve ser estruturado por meio de ferramentas formais (planilhas, sistemas, painéis ou alertas automáticos), com responsáveis definidos e mecanismos de escalonamento quando um prazo crítico se aproxima.

Mais do que registrar datas, é necessário antecipar ações: licitar antes do limite, pagar antes do encerramento da vigência e preparar a prestação de contas ao longo da execução.

*Exemplo prático:* A unidade gestora mantém um painel semanal com todos os prazos críticos do convênio. Ao identificar que a licitação não será concluída com tempo hábil, a equipe aciona a governança para redefinir a estratégia (priorização, ajuste de escopo ou pedido tempestivo de alteração).

*Ganhos com a implementação:* O controle preventivo reduz drasticamente a perda de prazos, evita situações emergenciais e protege o gestor contra apontamentos por intempestividade. Também aumenta a previsibilidade da execução e melhora a qualidade da prestação de contas.

*Problemas quando não é observada:* Sem controle estruturado, prazos são tratados de forma episódica. O resultado recorrente é execução apressada no final da vigência, pagamentos fora do prazo, prestação de contas intempestiva e risco elevado de rejeição ou aplicação de sanções.

**12. Elaboração de Cronograma Financeiro Coerente com a Execução Física:** Um dos pilares da regularidade do convênio é a coerência entre execução física e execução financeira. A boa prática consiste em construir um cronograma financeiro que reflita, de forma realista, o ritmo das entregas físicas, evitando tanto desembolsos antecipados quanto acúmulo de recursos sem aplicação ao longo do tempo. Essa coerência é essencial para demonstrar o nexo causal entre gasto público e resultado entregue.

Na prática, o cronograma financeiro deve estar diretamente vinculado a marcos físicos verificáveis (entregas, medições, etapas concluídas). Pagamentos só devem ocorrer após atesto regular, e ajustes no cronograma físico devem gerar, automaticamente, revisão do cronograma financeiro, com registros formais.

*Exemplo prático:* Em um convênio de aquisição de bens, o pagamento é programado por lotes entregues e aceitos, e não de forma integral no início do contrato. Caso haja atraso na entrega, o desembolso é reprogramado de forma justificada.

*Ganhos com a implementação:* A prática fortalece a segurança jurídica dos pagamentos, reduz riscos de glosa e melhora a gestão do fluxo de caixa. Também contribui para execução financeira mais homogênea ao longo da vigência.

*Problemas quando não é observada:* Cronogramas desconectados da realidade geram pagamentos sem lastro físico ou, ao contrário, recursos paralisados por longos períodos. Ambos os cenários fragilizam a execução e aumentam o risco de questionamentos pelos órgãos de controle.

**13. Gestão Financeira Rigorosa da Conta Vinculada ao Convênio:** A conta específica do convênio não é apenas um requisito formal, mas o principal instrumento de rastreabilidade financeira. A boa prática consiste em gerir essa conta com rigor técnico, assegurando conciliações periódicas, controle do fluxo de pagamentos, correta aplicação de rendimentos e registro tempestivo de todas as movimentações, sempre em conformidade com a legislação aplicável.

Essa gestão envolve conciliações bancárias regulares, conferência entre extratos e registros contábeis, controle de autorizações de pagamento e acompanhamento dos rendimentos financeiros. Qualquer inconsistência deve ser identificada e corrigida imediatamente, com registro nos autos.

*Exemplo prático:* A equipe financeira realiza conciliação semanal da conta do convênio e registra, no processo, os rendimentos auferidos, garantindo sua correta destinação ao objeto ou devolução, conforme a norma.

*Ganhos com a implementação:* A prática reduz erros financeiros, evita apontamentos por inconsistência bancária e facilita significativamente a análise da prestação de contas, além de maximizar o uso adequado dos recursos públicos.

*Problemas quando não é observada:* A ausência de controle rigoroso leva a inconsistências entre extratos e registros, dificuldade de comprovação de despesas e risco de glosas ou devoluções indevidas, comprometendo a credibilidade da gestão.

**14. Segregação de Funções na Execução Financeira e Contratual:** A segregação de funções é um princípio clássico de controle interno e assume papel ainda mais relevante na gestão de convênios. A boa prática consiste em assegurar que as atividades de autorização, execução, fiscalização e pagamento não se concentrem em um único agente, reduzindo riscos de erro, fraude e conflitos de interesse.

Devem estar claramente separadas as funções de quem contrata, quem fiscaliza, quem atesta a entrega e quem autoriza o pagamento. Sempre que a estrutura for reduzida, mecanismos compensatórios devem ser adotados, como revisões independentes ou validações adicionais.

*Exemplo prático:* O servidor que atesta a entrega do objeto não é o mesmo que autoriza o pagamento, e ambos não são responsáveis pela contratação ou pela conciliação bancária.

*Ganhos com a implementação:* A segregação fortalece os controles internos, reduz vulnerabilidades e aumenta a confiabilidade da execução financeira e contratual.

*Problemas quando não é observada:* A concentração de funções fragiliza o controle, aumenta o risco de irregularidades e expõe a instituição e seus gestores a apontamentos graves por falhas de governança.

15. Registro Formal, Tempestivo e Fundamentado das Decisões Relevantes: A gestão de convênios envolve decisões técnicas e administrativas que impactam diretamente a execução e a regularidade do instrumento. A boa prática consiste em registrar, de forma formal e fundamentada, todas as decisões relevantes, especialmente aquelas que fogem do fluxo ordinário, garantindo rastreabilidade, transparência e memória institucional.

Decisões sobre reprogramações, alterações contratuais, priorizações, atrasos justificados ou medidas corretivas devem ser documentadas nos autos, com exposição clara das razões técnicas e jurídicas que as embasaram.

*Exemplo prático:* Diante de atraso licitatório por impugnação, a equipe registra despacho fundamentado explicando a causa, as providências adotadas e os impactos no cronograma, evitando interpretações futuras de omissão.

*Ganhos com a implementação:* O registro formal protege o gestor, facilita auditorias e permite que terceiros compreendam o contexto decisório, reduzindo subjetividade na análise de controle.

*Problemas quando não é observada:* Decisões não registradas geram insegurança jurídica, dificultam a reconstrução dos fatos e aumentam o risco de responsabilização por interpretações equivocadas em fiscalizações posteriores.

## GRUPO II – LICITAÇÃO, CONTRATAÇÃO E ARRANJOS EXECUTÓRIOS

**16. Planejamento Antecipado da Fase Licitatória como Etapa Crítica da Execução:** Na maioria dos convênios, o maior gargalo não está na execução física propriamente dita, mas na fase licitatória, frequentemente subestimada no planejamento inicial. A boa prática consiste em tratar a licitação como etapa crítica do cronograma, com riscos próprios, e não como procedimento automático que “acontece sozinho” após a assinatura do convênio.

Isso implica prever, desde o Plano de Trabalho, o tempo real necessário para elaboração de TR/projeto básico, análises técnicas e jurídicas, publicação, impugnações, recursos, homologação e contratação. Também exige que a equipe trabalhe com margens de segurança, reconhecendo que licitações raramente seguem o melhor cenário possível.

*Exemplo prático:* Em vez de prever início da execução física em 30 dias, o planejamento considera 90 dias para concluir o certame, reduzindo a pressão por prorrogação posterior.

*Ganhos com a implementação:* Redução de atrasos estruturais, maior realismo do cronograma e diminuição da necessidade de ajustes de Plano de Trabalho.

*Problemas quando não é observada:* Licitação atrasa, execução não começa, recursos ficam parados e o convênio entra precocemente em rota de prorrogação.

### **17. Validação Técnica e de Mercado das Especificações antes da Publicação:**

Especificações técnicas são uma das principais fontes de fracasso licitatório. A boa prática consiste em validar previamente se o que está sendo exigido é tecnicamente adequado e efetivamente disponível no mercado, evitando direcionamento involuntário ou requisitos inexequíveis.

Essa validação deve envolver pesquisa de mercado, consultas técnicas, análise de experiências anteriores e revisão cruzada por áreas distintas, antes da publicação do edital.

*Exemplo prático:* A área técnica ajusta especificação excessivamente restritiva após constatar que apenas um fornecedor atende integralmente aos requisitos iniciais.

*Ganhos com a implementação:* Maior competitividade, redução de impugnações e menor risco de licitação deserta ou fracassada.

*Problemas quando não é observada:* Processos anulados, atrasos sucessivos e necessidade de republicação do edital, comprometendo todo o cronograma.

### **18. Avaliação Estratégica do Fracionamento ou Loteamento do Objeto:** Nem todo objeto deve ser contratado de forma única. A boa prática consiste em avaliar estrategicamente se o fracionamento ou loteamento do objeto aumenta a competitividade, reduz riscos e facilita a execução, sem violar princípios legais.

Essa avaliação deve considerar capacidade de gestão de múltiplos contratos, risco de coordenação entre fornecedores e impacto no cronograma físico-financeiro.

*Exemplo prático:* Dividir aquisição de equipamentos e serviços de instalação em contratos distintos para reduzir complexidade e acelerar entregas.

*Ganhos com a implementação:* Execução mais ágil e menor dependência de um único fornecedor.

*Problemas quando não é observada:* Contratos excessivamente complexos, com alto risco de atraso e dificuldade de fiscalização.

**19. Gestão Preventiva de Impugnações, Recursos e Questionamentos:** Impugnações e recursos são eventos previsíveis, não exceções. A boa prática consiste em antecipar esses riscos e estruturar respostas técnicas e jurídicas de forma coordenada, evitando paralisações prolongadas.

Revisão prévia do edital por jurídico e controle interno, preparo de respostas técnicas rápidas e definição clara de responsáveis pelo tratamento dos questionamentos.

Exemplo prático: Equipe já possui minuta de resposta técnica para questionamento recorrente sobre critério de julgamento.

Ganhos com a implementação: Redução do tempo de suspensão do certame e maior segurança jurídica.

Problemas quando não é observada: Licitações paralisadas por semanas ou meses, com impacto direto na execução do convênio.

**20. Planejamento da Mobilização Contratual Pós-Assinatura:** A assinatura do contrato não significa início imediato da execução. A boa prática consiste em planejar a fase de mobilização contratual, assegurando que o fornecedor esteja apto a iniciar os serviços ou entregas sem atrasos adicionais.

Definir prazos claros para apresentação de garantias, planos de trabalho, cronogramas detalhados e reuniões iniciais de alinhamento.

Exemplo prático: Reunião de kick-off com fornecedor, fiscalização e áreas internas logo após a assinatura.

Ganhos com a implementação: Redução do “tempo morto” entre contrato e execução efetiva.

Problemas quando não é observada: Semanas perdidas após a assinatura, comprometendo prazos globais.

**21. Estruturação Clara da Fiscalização Contratual:** Fiscalização não é ato formal de assinatura de relatórios, mas atividade técnica contínua. A boa prática consiste em estruturar a fiscalização com clareza de critérios, responsabilidades e rotinas.

Definição de parâmetros objetivos de aceite, periodicidade de acompanhamento e instrumentos de registro.

Exemplo prático: Checklist técnico de verificação para cada entrega contratual.

Ganhos com a implementação: Melhoria da qualidade das entregas e redução de disputas contratuais.

Problemas quando não é observada: Aceite de produtos inadequados e dificuldades para correção posterior.

**22. Integração entre Fiscalização, Financeiro e Contratos:** Fiscalização isolada do financeiro gera gargalos. A boa prática consiste em integrar essas funções para que o fluxo de atesto, liquidação e pagamento seja contínuo e previsível.

Exemplo prático: Fiscal informa previamente à área financeira sobre entrega iminente.

Ganhos com a implementação: Redução de atrasos no pagamento e melhor relacionamento com fornecedores.

Problemas quando não é observada: Execução física avança, mas pagamento atrasa, gerando conflitos e paralisações.

**23. Registro Sistemático da Execução Contrato:** A execução contratual deve ser registrada de forma contínua e organizada, criando trilha de auditoria clara.

Exemplo prático: Relatório mensal anexado ao processo com status da execução.

Ganhos com a implementação: Facilidade de fiscalização e prestação de contas.

Problemas quando não é observada: Reconstrução precária dos fatos e fragilidade probatória.

**24. Monitoramento do Desempenho do Fornecedor:** A boa prática consiste em acompanhar desempenho não apenas para punir, mas para corrigir rumos e garantir resultados.

Exemplo prático: Registro de atraso recorrente e plano de correção acordado.

Ganhos com a implementação: Melhoria progressiva da execução.

Problemas quando não é observada: Problemas se acumulam até se tornarem irreversíveis.

**25. Adoção de Medidas Corretivas Tempestivas na Execução Contratual:** Identificado o problema, a omissão é tão grave quanto o erro inicial. A boa prática consiste em agir tempestivamente para corrigir desvios, dentro da legalidade.

Exemplo prático: Notificação formal por atraso antes que ele inviabilize a meta final.

Ganhos com a implementação: Preservação do objeto e redução de litígios.

Problemas quando não é observada: Atrasos se consolidam, exigindo prorrogação ou comprometendo o resultado final.

### **GRUPO III – EXECUÇÃO FÍSICA, RITMO E CELERIDADE**

**26. Planejamento da Execução Física com Foco em Ritmo e Continuidade:** Um dos erros mais recorrentes na execução de convênios é tratar a execução física como um conjunto de eventos pontuais, e não como um processo contínuo que exige ritmo, cadência e previsibilidade. A boa prática consiste em planejar a execução física não apenas em termos de “o que será feito”, mas sobretudo em que sequência, com que intervalos e com que capacidade de absorção institucional cada etapa será executada. A ausência dessa lógica de continuidade costuma gerar longos períodos de inatividade intercalados com tentativas tardias de aceleração, quase sempre malsucedidas.

Na prática, isso exige desdobrar o objeto em etapas executáveis, com metas intermediárias claras e prazos realistas, evitando concentração excessiva da execução no final da vigência. A gestão deve acompanhar não apenas o cumprimento das metas finais, mas o ritmo mensal ou trimestral da execução, identificando desde cedo períodos de estagnação.

Exemplo prático: Em um convênio de aquisição e instalação de equipamentos, a execução é planejada por lotes mensais, com metas de entrega progressivas, evitando que toda a instalação fique concentrada nos últimos meses do convênio.

Ganhos com a implementação: A execução se torna previsível, reduz-se o risco de atrasos irreversíveis e a gestão consegue intervir de forma tempestiva quando o ritmo cai abaixo do esperado.

Problemas quando não é observada: A execução física se concentra no final da vigência, aumentando o risco de atrasos, prorrogações e perda de qualidade das entregas, além de comprometer a execução financeira associada.

**27. Tratamento da Lentidão Executória como Risco Prioritário de Gestão:** A lentidão na execução física não deve ser naturalizada como característica “normal” da administração pública. A boa prática consiste em reconhecer a lentidão como risco prioritário, com potencial de comprometer todo o convênio. Esse entendimento muda a postura da gestão: atrasos deixam de ser tolerados passivamente e passam a demandar resposta estruturada.

A gestão deve estabelecer parâmetros mínimos de avanço físico ao longo do tempo e mecanismos formais de alerta quando esses parâmetros não são atingidos. A partir desse alerta, devem ser adotadas medidas corretivas proporcionais, como replanejamento de etapas, reforço de equipe ou revisão da estratégia de execução.

Exemplo prático: Ao identificar que apenas 10% do objeto foi executado após um terço da vigência, a gestão aciona a governança do convênio para redefinir prioridades e destravar gargalos, em vez de aguardar o encerramento do prazo.

Ganhos com a implementação: A identificação precoce da lentidão permite correções viáveis, preservando o objeto e reduzindo a necessidade de prorrogações de vigência.

Problemas quando não é observada: A lentidão só é percebida quando já não há tempo hábil para correção, levando à execução parcial, reprogramações extensas ou devolução de recursos.

**28. Monitoramento Sistemático da Relação entre Execução Física e Financeira:** A dissociação entre execução física e execução financeira é uma das principais fragilidades apontadas por órgãos de controle. A boa prática consiste em monitorar continuamente a relação entre essas duas dimensões, reconhecendo que avanços físicos sem correspondência financeira — ou o inverso — são sinais claros de desequilíbrio na gestão.

Esse monitoramento deve se materializar por meio de indicadores claros (porcentagem física x porcentagem financeira), analisados periodicamente pela equipe gestora. Desvios relevantes devem gerar providências imediatas, como ajuste de cronograma, revisão de contratos ou priorização de pagamentos.

Exemplo prático: A equipe identifica que a execução física atingiu 60%, enquanto a financeira permanece em 15%. A análise revela gargalos no atesto e liquidação, que passam a ser tratados como prioridade institucional.

Ganhos com a implementação: A prática fortalece o nexo causal, melhora a gestão do fluxo financeiro e reduz riscos de saldos paralisados ao final da vigência.

Problemas quando não é observada: Descompassos persistentes geram questionamentos na prestação de contas, atrasos de pagamento e risco de devolução de recursos por inexecução financeira.

**29. Integração da Execução Física com os Fluxos Financeiros Internos:** Mesmo quando a execução física avança, a ausência de integração com os fluxos financeiros internos pode comprometer a continuidade da execução. A boa prática consiste em alinhar, de forma permanente, a programação física com os fluxos de atesto, liquidação e pagamento, evitando que gargalos administrativos interrompam a execução contratual.

Isso implica comunicação antecipada entre fiscalização e área financeira, definição de prazos internos para atesto e liquidação e acompanhamento conjunto das etapas que antecedem o pagamento. A execução física não deve surpreender o financeiro, nem o financeiro deve travar a execução física.

Exemplo prático: Antes da entrega de um lote relevante, o fiscal comunica formalmente à área financeira, que se organiza para processar o pagamento assim que o atesto for concluído.

Ganhos com a implementação: Pagamentos ocorrem de forma tempestiva, reduzindo conflitos com fornecedores e evitando paralisações da execução.

Problemas quando não é observada: Atrasos no pagamento levam à suspensão de entregas, desgaste contratual e, em casos extremos, rescisões que comprometem o objeto do convênio.

**30. Planejamento Orientado à Minimização de Prorrogações de Vigência:** Embora juridicamente possíveis em determinadas situações, as prorrogações de vigência devem ser tratadas como exceção qualificada, e não como solução padrão para falhas de planejamento. A boa prática consiste em estruturar o convênio com foco explícito na conclusão do objeto dentro do prazo originalmente pactuado.

Isso envolve cronogramas realistas, antecipação de etapas críticas e monitoramento rigoroso da execução. Quando a prorrogação se mostrar inevitável, ela deve ser precedida de análise técnica aprofundada das causas e acompanhada de plano corretivo claro.

Exemplo prático: Em vez de simplesmente prorrogar o convênio, a equipe apresenta diagnóstico detalhado das causas do atraso e redefine a estratégia de execução para evitar nova prorrogação.

Ganhos com a implementação: Redução do tempo de exposição do convênio, maior previsibilidade e menor risco de questionamentos por prorrogações sucessivas.

Problemas quando não é observada: Prorrogações se acumulam, a execução perde foco e o convênio passa a ser visto como problema crônico pela gestão e pelos órgãos de controle.

**31. Gestão Ativa dos Gargalos Operacionais da Execução:** Todo convênio enfrenta gargalos operacionais. A diferença entre uma gestão madura e uma gestão reativa está na capacidade de identificar, priorizar e tratar esses gargalos de forma estruturada. A boa prática consiste em mapear continuamente os principais pontos de estrangulamento da execução e atuar sobre eles de forma coordenada.

A equipe deve registrar gargalos recorrentes (licitação, contratos, jurídico, financeiro) e estabelecer responsáveis e prazos para sua superação. Gargalos críticos devem ser escalonados à governança do convênio.

Exemplo prático: Ao identificar que a análise jurídica é o principal gargalo, a gestão pactua prioridade específica para os processos do convênio.

Ganhos com a implementação: Redução de atrasos estruturais e maior fluidez na execução.

Problemas quando não é observada: Gargalos se tornam crônicos, a equipe se acomoda e o convênio entra em estado permanente de lentidão.

**32. Formalização e Justificativa Técnica de Desvios Pontuais de Execução:** Nem todo desvio de cronograma ou ajuste operacional representa falha de gestão. A boa prática consiste em diferenciar desvios justificados de desvios por omissão, registrando formalmente as causas e as providências adotadas, preservando a coerência do processo decisório.

Desvios devem ser acompanhados de justificativa técnica, análise de impacto e definição de medidas corretivas, com registro nos autos do convênio.

Exemplo prático: Atraso causado por evento climático é registrado com laudos, fotos e replanejamento do cronograma.

Ganhos com a implementação: Transparência, segurança jurídica e compreensão adequada do contexto pela instância de controle.

Problemas quando não é observada: Desvios sem registro são interpretados como falha de gestão ou negligência, aumentando o risco de responsabilização.

**33. Registro Sistemático e Qualificado das Evidências da Execução Física:** A execução física só se torna efetivamente comprovável quando acompanhada de evidências adequadas. A boa prática consiste em produzir e organizar evidências ao longo da execução, e não apenas ao final, garantindo robustez probatória.

Exemplo prático: Relatório mensal com fotos datadas e descrição das atividades executadas no período.

Ganhos com a implementação: Facilita a prestação de contas e fortalece a demonstração do nexos causal.

Problemas quando não é observada: Dificuldade de comprovar a execução, mesmo quando ela ocorreu, fragilizando a análise de mérito.

**34. Avaliação Contínua da Qualidade das Entregas Físicas:** Cumprir cronograma não é suficiente se a qualidade das entregas for inadequada. A boa prática consiste em avaliar continuamente a conformidade técnica e funcional das entregas, garantindo que o objeto atenda efetivamente ao propósito do convênio.

Exemplo prático: Equipamentos entregues fora da especificação são formalmente recusados, com registro e prazo para correção.

Ganhos com a implementação: Entrega de resultados efetivos e redução de riscos futuros de questionamento.

Problemas quando não é observada: Aceite de produtos inadequados gera desperdício de recursos e compromete a efetividade da política pública.

**35. Consolidação da Cultura de Execução Tempestiva e Responsável:** Mais do que procedimentos, a boa execução de convênios depende de uma cultura institucional que valorize a entrega tempestiva, responsável e orientada a resultados. A boa prática consiste em estimular comportamentos e decisões que priorizem a execução dentro do prazo e com qualidade.

Exemplo prático: A gestão destaca convênios bem executados como referência para outras equipes.

Ganhos com a implementação: Mudança gradual de cultura, com redução de atrasos e aumento da efetividade.

Problemas quando não é observada: Atrasos se tornam normalizados e a execução perde centralidade na gestão.

#### **GRUPO IV – EXECUÇÃO FINANCEIRA, FLUXO DE PAGAMENTOS E CONTROLE DO RITMO**

**36. Planejamento da Execução Financeira como Processo Ativo de Gestão:** A execução financeira do convênio não deve ser compreendida como etapa meramente operacional ou automática decorrente da execução física. Ao contrário, trata-se de um processo ativo de gestão, que exige planejamento, acompanhamento contínuo e tomada de decisão tempestiva. A boa prática consiste em reconhecer que o ritmo financeiro é determinante para a continuidade da execução física e para a regularidade do convênio como um todo.

Esse planejamento envolve definir, desde o início, como se dará o fluxo de empenhos (quando aplicável), liquidações e pagamentos, considerando os prazos internos do ente, os ciclos de atesto e as restrições orçamentárias. A gestão financeira deve atuar de forma integrada à fiscalização e à execução contratual, antecipando demandas e evitando gargalos previsíveis.

Exemplo prático: A área financeira participa das reuniões periódicas do convênio e se antecipa à necessidade de pagamentos relevantes, ajustando o fluxo interno para evitar atrasos que possam paralisar a execução.

Ganhos com a implementação: Maior previsibilidade financeira, redução de atrasos de pagamento e continuidade da execução física sem interrupções artificiais.

Problemas quando não é observada: Pagamentos atrasam, fornecedores reduzem o ritmo ou suspendem a execução, e o convênio entra em ciclo de lentidão difícil de reverter.

**37. Monitoramento Sistemático do Ritmo de Execução Financeira:** A simples existência de recursos na conta do convênio não é indicativo de boa gestão; ao contrário, pode sinalizar paralisia. A boa prática consiste em monitorar sistematicamente o ritmo de execução financeira, avaliando se os desembolsos estão ocorrendo de forma compatível com o cronograma pactuado e com a execução física.

Devem ser definidos indicadores de acompanhamento, como percentual de execução financeira ao longo do tempo, comparação entre previsto e realizado e identificação de períodos prolongados sem movimentação. Esses indicadores devem ser analisados pela equipe gestora e pela governança do convênio.

Exemplo prático: Ao identificar que não houve pagamentos por dois meses consecutivos, a gestão investiga as causas (atesto, liquidação, entraves administrativos) e adota medidas corretivas imediatas.

Ganhos com a implementação: Prevenção de acúmulo de saldos bancários, maior aderência ao cronograma e redução do risco de devolução de recursos.

Problemas quando não é observada: A execução financeira se concentra no final da vigência, aumentando o risco de pagamentos intempestivos ou de inexecução financeira parcial.

**38. Tratamento da Demora na Execução Financeira como Alerta Gerencial:** Assim como a lentidão física, a demora na execução financeira deve ser tratada como alerta gerencial prioritário, e não como consequência inevitável da burocracia. A boa prática consiste em reconhecer que atrasos recorrentes nos pagamentos comprometem a execução do objeto e fragilizam a relação contratual.

Sempre que identificado atraso significativo ou recorrente, a gestão deve abrir análise formal das causas, identificar responsáveis e definir plano de ação para correção, inclusive com revisão de fluxos internos e priorização institucional.

Exemplo prático: Após sucessivos atrasos na liquidação, a secretaria redefine o fluxo interno e estabelece prioridade específica para os processos do convênio.

Ganhos com a implementação: Redução de conflitos com fornecedores, maior fluidez na execução e fortalecimento da imagem institucional do ente.

Problemas quando não é observada: Fornecedores perdem confiança, reduzem ritmo ou abandonam a execução, comprometendo o cumprimento do objeto.

**39. Integração Efetiva entre Execução Financeira e Execução Contratual:** A execução financeira não pode operar de forma dissociada da execução contratual. A boa prática consiste em assegurar integração contínua entre essas duas dimensões, reconhecendo que decisões contratuais impactam diretamente o fluxo financeiro e vice-versa.

Isso envolve comunicação permanente entre fiscalização, contratos e finanças, compartilhamento de cronogramas atualizados e alinhamento sobre entregas, medições e pagamentos previstos.

Exemplo prático: Antes de aprovar alteração contratual que antecipe uma entrega, a área contratual consulta a financeira sobre viabilidade de pagamento no novo prazo.

Ganhos com a implementação: Coerência entre decisões contratuais e capacidade financeira, evitando compromissos inexecutáveis.

Problemas quando não é observada: Alterações contratuais criam obrigações financeiras que o ente não consegue cumprir tempestivamente, gerando atrasos e conflitos.

**40. Controle Rigoroso do Atesto como Etapa Crítica do Pagamento:** O atesto é uma das etapas mais sensíveis da execução financeira, pois conecta a entrega física ao pagamento. A boa prática consiste em tratar o atesto como etapa crítica, com critérios técnicos claros, prazos definidos e responsabilidade formalmente atribuída.

Devem existir procedimentos padronizados para o atesto, com definição de prazo máximo, documentação exigida e critérios objetivos de verificação. O atraso injustificado no atesto deve ser tratado como gargalo relevante.

Exemplo prático: O ente estabelece prazo interno de até cinco dias úteis para atestar entregas após sua conclusão, salvo justificativa formal.

Ganhos com a implementação: Pagamentos mais rápidos, redução de gargalos ocultos e maior fluidez da execução financeira.

Problemas quando não é observada: O atesto se torna ponto de estrangulamento invisível, atrasando pagamentos e gerando conflitos contratuais.

**41. Padronização e Transparência dos Procedimentos de Pagamento:** A ausência de padrões claros nos procedimentos de pagamento gera insegurança interna e externa. A boa prática consiste em padronizar os fluxos de pagamento do convênio, assegurando transparência, previsibilidade e rastreabilidade.

Exemplo prático: Manual interno descrevendo passo a passo o fluxo de pagamento do convênio.

Ganhos com a implementação: Redução de retrabalho, previsibilidade para fornecedores e maior controle interno.

Problemas quando não é observada: Pagamentos seguem caminhos informais, com risco de erro, atraso e questionamento posterior.

**42. Gestão Ativa dos Rendimentos Financeiros do Convênio:** Os rendimentos financeiros não são elemento acessório, mas parte integrante da gestão dos recursos do convênio. A boa prática consiste em acompanhar, registrar e destinar corretamente os rendimentos, conforme a legislação aplicável.

Exemplo prático: Rendimentos auferidos são utilizados para complementar a aquisição de bens previstos no Plano de Trabalho.

Ganhos com a implementação: Melhor aproveitamento dos recursos públicos e redução de riscos de apontamento.

Problemas quando não é observada: Rendimentos são esquecidos, mal aplicados ou devolvidos indevidamente, gerando questionamentos dos órgãos de controle.

**43. Controle Preventivo para Evitar Pagamentos sem Lastro na Execução Física:** Pagamentos sem lastro físico representam uma das irregularidades mais graves na gestão de convênios. A boa prática consiste em estabelecer controles preventivos rigorosos para assegurar que todo pagamento esteja devidamente respaldado por entrega comprovada.

Por isso é fundamental a exigência de documentação completa antes do pagamento, validação pelo fiscal e conferência cruzada pela área financeira.

Exemplo prático: Nota fiscal só é liquidada após apresentação de relatório técnico e evidências da entrega.

Ganhos com a implementação: Segurança jurídica, proteção ao gestor e regularidade da execução financeira.

Problemas quando não é observada: Risco elevado de glosa, devolução de recursos e responsabilização dos gestores.

**44. Tratamento da Execução Financeira como Elemento de Governança e Não Apenas de Conformidade:** A execução financeira costuma ser vista apenas sob a ótica da conformidade formal. A boa prática consiste em elevá-la ao patamar de instrumento de governança, capaz de sinalizar problemas estruturais e orientar decisões estratégicas.

Desdobramento operacional

Deve-se fazer a análise gerencial periódica dos dados financeiros para identificar padrões de atraso, gargalos recorrentes e necessidade de ajustes institucionais.

Exemplo prático: Relatórios financeiros são discutidos em reuniões de governança do convênio.

Ganhos com a implementação: Decisões mais informadas e gestão mais proativa.

Problemas quando não é observada: Dados financeiros são usados apenas para prestação de contas, perdendo valor estratégico.

**45. Integração da Execução Financeira com a Alta Gestão Institucional:** Convênios relevantes exigem atenção da alta gestão, inclusive em sua dimensão financeira. A boa prática consiste em manter a alta gestão informada sobre o andamento financeiro, especialmente quando há riscos de atraso ou inexecução.

Desdobramento operacional

Relatórios sintéticos e periódicos devem ser encaminhados à direção, destacando riscos e necessidades de decisão.

Exemplo prático: Secretário é informado sobre risco de devolução de recursos por baixa execução financeira, permitindo intervenção tempestiva.

Ganhos com a implementação: Maior capacidade de destravar gargalos e proteger a execução.

Problemas quando não é observada: Problemas financeiros só chegam à alta gestão quando já são irreversíveis.

## GRUPO V – EVIDÊNCIAS, SISTEMAS, RASTREABILIDADE E CONTROLE

**46. Produção Sistemática de Evidências como Parte da Execução, e Não como Etapa Final:** Uma das distorções mais comuns na gestão de convênios é tratar a produção de evidências como uma obrigação posterior, restrita ao momento da prestação de contas. A boa prática consiste em compreender que produzir evidências é parte integrante da própria execução do objeto, e não um apêndice documental. Execução sem evidência é, do ponto de vista do controle, execução inexistente.

Isso implica incorporar à rotina da execução a produção contínua de relatórios técnicos, registros fotográficos, atas de reunião, laudos, listas de presença e demais documentos que demonstrem, de forma objetiva, o avanço do objeto. Essas evidências devem ser produzidas no momento em que a execução ocorre, e não reconstruídas a posteriori.

Exemplo prático: Durante a execução de uma obra, a equipe técnica produz relatórios mensais com fotos datadas e descrição das etapas concluídas, que são imediatamente anexados ao processo do convênio.

Ganhos com a implementação: A prática fortalece significativamente a prestação de contas, reduz diligências e protege o gestor, ao permitir comprovação clara e cronológica da execução.

Problemas quando não é observada: Quando as evidências são produzidas apenas no final, há perda de informações, dificuldade de comprovação e elevado risco de glosa ou rejeição das contas, mesmo que o objeto tenha sido efetivamente executado.

**47. Organização Estruturada e Padronizada do Dossiê Eletrônico do Convênio:** A gestão de convênios exige elevado volume documental, e a ausência de organização compromete a rastreabilidade e a eficiência administrativa. A boa prática consiste em estruturar, desde o início, um dossiê eletrônico padronizado, com lógica clara de organização e acesso compartilhado, garantindo integridade e disponibilidade das informações.

Devem ser definidos padrões de nomenclatura, estrutura de pastas, versionamento e controle de acesso, de modo que qualquer servidor consiga compreender rapidamente o histórico e o status do convênio. Essa organização deve ser mantida ao longo de todo o ciclo, e não apenas no encerramento.

Exemplo prático: O convênio possui pastas específicas para planejamento, licitação, contratos, execução física, execução financeira, evidências e prestação de contas, todas atualizadas continuamente.

Ganhos com a implementação: Redução de retrabalho, agilidade na resposta a diligências e maior segurança na guarda documental.

Problemas quando não é observada: Documentos se perdem, versões se confundem e a prestação de contas exige esforço excessivo de reconstrução do processo, com alto risco de inconsistências.

**48. Atualização Permanente e Consistente das Informações nos Sistemas Oficiais:** Os sistemas oficiais de gestão de convênios são instrumentos de transparência, controle e acompanhamento, e não meros repositórios formais. A boa prática consiste em manter as informações permanentemente atualizadas e coerentes com a execução real, evitando divergências entre o que ocorre na prática e o que está registrado nos sistemas.

Isso exige rotinas claras de atualização, definição de responsáveis e conferência periódica entre registros sistêmicos, documentos físicos e execução efetiva. Alterações relevantes devem ser registradas tempestivamente, com justificativa adequada.

Exemplo prático: Após a conclusão de uma etapa do objeto, a informação correspondente é imediatamente atualizada no sistema, refletindo o avanço físico e financeiro.

Ganhos com a implementação: Maior transparência, redução de inconsistências e menor probabilidade de diligências por divergência de informações.

Problemas quando não é observada: Sistemas apresentam informações desatualizadas ou incorretas, gerando desconfiança do concedente e apontamentos por falhas de controle.

**49. Rastreabilidade Completa das Decisões, Atos e Movimentações do Convênio:** Rastreabilidade é condição essencial para accountability na gestão pública. A boa prática consiste em assegurar que todo ato relevante do convênio possa ser reconstruído, com clareza sobre quem decidiu, quando decidiu e por qual razão. Isso vale para decisões técnicas, administrativas e financeiras.

Decisões devem ser formalizadas por despachos, notas técnicas ou atas, vinculadas aos documentos que lhes deram suporte. Movimentações financeiras, alterações contratuais e ajustes de cronograma devem estar claramente conectados às decisões que os originaram.

Exemplo prático: Uma reprogramação de cronograma é acompanhada de nota técnica explicando a motivação, os impactos e as medidas corretivas adotadas.

Ganhos com a implementação: Segurança jurídica para o gestor, facilidade de auditoria e compreensão adequada do processo por instâncias de controle.

Problemas quando não é observada: A ausência de rastreabilidade gera interpretações equivocadas, dificulta a defesa do gestor e amplia o risco de responsabilização.

**50. Padronização dos Relatórios Técnicos e Financeiros do Convênio:** Relatórios são instrumentos de comunicação institucional e devem refletir clareza, consistência e qualidade técnica. A boa prática consiste em padronizar os relatórios técnicos e financeiros, evitando variações excessivas de formato, linguagem e conteúdo.

A instituição deve adotar modelos oficiais de relatório, com campos mínimos obrigatórios, linguagem clara e foco na demonstração do avanço físico, financeiro e dos riscos associados.

Exemplo prático: Todos os relatórios mensais seguem o mesmo modelo, permitindo comparação entre períodos e rápida identificação de desvios.

Ganhos com a implementação: Facilidade de análise, redução de erros e maior profissionalização da gestão do convênio.

Problemas quando não é observada: Relatórios heterogêneos dificultam análise, ocultam problemas e geram dúvidas sobre a real situação da execução.

**51. Integração entre Evidências Técnicas e Execução Financeira (Nexo Causal):** A essência da prestação de contas não está apenas na comprovação de despesas, mas na demonstração do nexo causal entre gasto público e resultado entregue. A boa prática consiste em integrar evidências técnicas às despesas realizadas, demonstrando de forma inequívoca que os recursos foram aplicados no objeto pactuado.

Cada pagamento relevante deve estar associado a evidências que demonstrem a entrega correspondente, permitindo análise conjunta da execução física e financeira.

Exemplo prático: O pagamento de um lote de equipamentos é acompanhado de relatório técnico, fotos da entrega e termo de recebimento definitivo.

Ganhos com a implementação: Prestação de contas mais robusta, menor risco de glosa e maior clareza para órgãos de controle.

Problemas quando não é observada: Despesas são analisadas isoladamente, sem conexão clara com resultados, aumentando o risco de questionamentos e rejeição das contas.

**52. Controle Formal das Alterações do Plano de Trabalho nos Sistemas e nos Autos:** Alterações no Plano de Trabalho são eventos sensíveis e devem ser tratadas com rigor. A boa prática consiste em assegurar que toda alteração aprovada esteja formalmente registrada, tanto nos autos quanto nos sistemas oficiais, com coerência entre as diversas fontes de informação.

Reprogramações devem ser acompanhadas de documentação técnica, registro sistêmico tempestivo e atualização dos cronogramas físico-financeiros correspondentes.

Exemplo prático: Após aprovação de ajuste de metas, o Plano de Trabalho atualizado é anexado ao processo e registrado no sistema, evitando divergências futuras.

Ganhos com a implementação: Coerência documental, segurança jurídica e facilidade de acompanhamento.

Problemas quando não é observada: Inconsistências entre autos e sistemas geram dúvidas sobre a regularidade da execução e aumentam o risco de diligências.

**53. Acompanhamento Preventivo das Recomendações dos Órgãos de Controle:** As recomendações dos órgãos de controle devem ser vistas como instrumentos de aprimoramento da gestão, e não apenas como críticas. A boa prática consiste em acompanhar preventivamente essas orientações, incorporando aprendizados à rotina do convênio.

Exemplo prático: A unidade ajusta seus procedimentos de evidência após recomendação da CGU em convênio anterior.

Ganhos com a implementação: Redução de reincidência de falhas e fortalecimento da governança.

Problemas quando não é observada: As mesmas impropriedades se repetem, ampliando o rigor das fiscalizações e o risco de sanções.

**54. Integração entre Controle Interno e Gestão do Convênio:** O controle interno deve atuar como parceiro da gestão, e não apenas como instância repressiva. A boa prática consiste em integrar o controle interno à rotina do convênio, promovendo orientações preventivas e revisões periódicas.

Exemplo prático: Controle interno revisa previamente a estrutura da prestação de contas, apontando fragilidades antes do envio ao concedente.

Ganhos com a implementação: Redução de riscos e melhoria contínua dos processos.

Problemas quando não é observada: Falhas só são identificadas tardiamente, quando a correção já é mais difícil ou impossível.

**55. Tratamento da Documentação como Ativo Estratégico da Gestão:** A documentação do convênio não deve ser vista como ônus burocrático, mas como ativo estratégico, capaz de proteger a instituição, preservar memória e demonstrar resultados. A boa prática consiste em valorizar a produção documental como parte integrante da gestão.

Exemplo prático: Relatórios e registros são utilizados para planejar convênios futuros, e não apenas arquivados.

Ganhos com a implementação: Aprendizado institucional e maior maturidade na gestão de convênios.

Problemas quando não é observada: Documentos são produzidos apenas para “cumprir tabela”, sem valor estratégico ou reaproveitamento institucional.

**GRUPO VI – ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL, PESSOAS E CAPACIDADE ORGANIZACIONAL**

**56. Reconhecimento do Convênio como Arranjo Interinstitucional e Não Apenas Administrativo:** Convênios públicos raramente são executados por uma única unidade administrativa. Eles constituem, na prática, arranjos interinstitucionais, que envolvem diferentes secretarias, órgãos de apoio, fornecedores e, muitas vezes, entes distintos da federação. A boa prática consiste em reconhecer explicitamente essa natureza relacional do convênio, abandonando a visão reducionista de que se trata apenas de um processo administrativo interno.

Esse reconhecimento deve se traduzir na criação de instâncias formais de articulação, definição clara de responsabilidades entre órgãos envolvidos e pactuação de fluxos de comunicação. A gestão do convênio passa a incorporar dimensões de coordenação institucional e não apenas de controle documental.

Exemplo prático: Em um convênio estadual, a secretaria executora formaliza, por meio de despacho ou portaria, o papel da secretaria de planejamento, da central de licitações e da área financeira, estabelecendo canais permanentes de interlocução.

Ganhos com a implementação: Redução de conflitos interinstitucionais, maior previsibilidade das entregas e fortalecimento da corresponsabilidade entre os atores envolvidos.

Problemas quando não é observada: Conflitos de competência, disputas informais e paralisações decorrentes da ausência de coordenação clara entre órgãos.

**57. Fortalecimento do Relacionamento Institucional entre Secretarias Envolvidas:** A execução de convênios depende fortemente da qualidade do relacionamento entre as secretarias e órgãos envolvidos. A boa prática consiste em tratar esse relacionamento como ativo estratégico, a ser cultivado de forma institucional, e não como resultado de vínculos pessoais ou improvisados.

Exemplo prático: Reuniões trimestrais entre a secretaria executora e a secretaria de licitações para avaliar o andamento dos convênios prioritários.

Ganhos com a implementação: Maior fluidez na tramitação de processos e redução de ruídos e retrabalho.

Problemas quando não é observada: Dependência excessiva de relações pessoais, fragilizando a continuidade administrativa e a execução do convênio.

**58. Integração Operacional entre as Equipes Técnicas das Áreas Envolvidas:** Além do relacionamento institucional, a execução eficaz do convênio exige integração operacional entre equipes técnicas, evitando que cada área atue de forma isolada. A boa prática consiste em promover colaboração contínua entre as equipes responsáveis pela execução, fiscalização, licitação, contratos e finanças.

Exemplo prático: Equipe técnica informa previamente à licitação sobre alterações de escopo, permitindo ajustes tempestivos nos editais ou contratos.

Ganhos com a implementação: Antecipação de problemas, maior eficiência e decisões mais alinhadas à realidade operacional.

Problemas quando não é observada: Decisões desconectadas da prática, gerando retrabalho, atrasos e conflitos internos.

**59. Gestão da Capacidade de Trabalho das Equipes Envolvidas:** A execução de convênios compete com outras demandas institucionais e exige capacidade de trabalho adequada. A boa prática consiste em gerenciar ativamente a carga de trabalho das equipes envolvidas, reconhecendo limites operacionais e evitando sobrecarga crônica.

Exemplo prático: A secretaria decide não assumir novos convênios em determinado período para garantir execução adequada dos já pactuados.

Ganhos com a implementação: Melhoria da qualidade da execução e redução de erros decorrentes de sobrecarga.

Problemas quando não é observada: Equipes exaustas, aumento de falhas, atrasos recorrentes e perda de controle sobre os processos.

**60. Estabilidade Mínima das Equipes-Chave do Convênio:** A rotatividade excessiva de servidores em funções-chave compromete a continuidade da execução. A boa prática consiste em buscar estabilidade mínima das equipes envolvidas na gestão do convênio, especialmente gestores e fiscais.

Exemplo prático: Antes da troca do gestor, é elaborado relatório de transição com status detalhado do convênio.

Ganhos com a implementação: Continuidade administrativa e menor risco de perda de informações críticas.

Problemas quando não é observada: Descontinuidade, perda de histórico e atrasos decorrentes da necessidade de reaprendizado.

**61. Capacitação Contínua e Específica das Equipes de Convênios:** Normas, sistemas e entendimentos sobre convênios evoluem continuamente. A boa prática consiste em investir de forma sistemática na capacitação das equipes, com foco específico na gestão de convênios e não apenas em treinamentos genéricos.

Exemplo prático: Treinamento anual sobre alterações normativas e uso do sistema de gestão de convênios.

Ganhos com a implementação: Redução de erros operacionais e maior maturidade institucional.

Problemas quando não é observada: Execução baseada em conhecimento defasado, aumentando o risco de impropriedades.

**62. Clareza e Transparência na Comunicação Interna sobre o Convênio:** A comunicação interna deficiente é fonte recorrente de falhas na execução. A boa prática consiste em assegurar comunicação clara, transparente e tempestiva entre todos os envolvidos, evitando ruídos e interpretações divergentes.

Exemplo prático: Atualizações periódicas por e-mail ou sistema interno com status do convênio.

Ganhos com a implementação: Alinhamento das equipes e redução de conflitos.

Problemas quando não é observada: Desinformação, decisões desalinhadas e retrabalho.

**63. Pactuação de Prioridades Internas para os Convênios Estratégicos:** Convênios estratégicos precisam ser reconhecidos como prioridade institucional. A boa prática consiste em pactuar internamente essa prioridade, garantindo atenção diferenciada das áreas-meio e da gestão.

Exemplo prático: Convênios de maior impacto recebem tratamento prioritário na análise jurídica e financeira.

Ganhos com a implementação: Celeridade e maior chance de sucesso na execução.

Problemas quando não é observada: Convênios estratégicos disputam espaço com demandas rotineiras e atrasam.

**64. Gestão do Conhecimento Produzido ao Longo da Execução:** Cada convênio gera conhecimento valioso sobre execução, riscos e soluções. A boa prática consiste em capturar e sistematizar esse conhecimento, transformando experiências individuais em aprendizado institucional.

Exemplo prático: Relatório pós-encerramento destacando acertos, erros e recomendações para futuros convênios.

Ganhos com a implementação: Aceleração da curva de aprendizado e melhoria contínua da gestão.

Problemas quando não é observada: Erros se repetem e a instituição não evolui em maturidade.

**65. Consolidação da Gestão de Convênios como Função Estratégica da Organização:** Por fim, a boa prática consiste em reconhecer a gestão de convênios como função estratégica, essencial para a implementação de políticas públicas e para a credibilidade institucional do ente. Não se trata de atividade acessória, mas de núcleo relevante da governança pública.

Exemplo prático: Criação de coordenação específica para gestão de convênios, com atribuições bem definidas.

Ganhos com a implementação: Maior eficiência, redução de riscos e entrega mais consistente de resultados à sociedade.

Problemas quando não é observada: Gestão fragmentada, baixa maturidade institucional e recorrência de problemas estruturais.

## **GRUPO VII – TRANSPARÊNCIA, INTEGRIDADE E RELACIONAMENTO COM ÓRGÃOS EXTERNOS**

**66. Transparência Ativa da Execução do Convênio como Princípio de Governança:** A transparência na gestão de convênios não deve ser tratada apenas como obrigação formal decorrente da legislação de acesso à informação, mas como princípio ativo de governança pública. A boa prática consiste em adotar postura proativa de transparência, disponibilizando informações claras, atualizadas e compreensíveis sobre a execução do convênio, mesmo quando não há demanda formal por essas informações.

Essa transparência se materializa por meio da atualização regular de informações em portais institucionais, relatórios públicos de execução e respostas qualificadas a solicitações de informação. O foco não deve ser apenas “cumprir a lei”, mas permitir que qualquer interessado compreenda o que está sendo executado, em que estágio e com quais recursos.

Exemplo prático: Publicação periódica, no site institucional, de relatório simplificado com status físico e financeiro do convênio, acompanhado de explicação acessível ao público não técnico.

Ganhos com a implementação: Redução de desconfiança, fortalecimento da legitimidade institucional e menor probabilidade de questionamentos formais por falta de informação.

Problemas quando não é observada: Opacidade gera desconfiança, aumenta pedidos de informação, denúncias e risco de atuação reativa diante de questionamentos externos.

**67. Coerência entre Informações Prestadas a Diferentes Instâncias Externas:** Uma fragilidade recorrente na gestão pública é a prestação de informações divergentes a diferentes instâncias externas, como concedente, órgãos de controle, sociedade e imprensa. A boa prática consiste em assegurar coerência absoluta entre todas as informações divulgadas, independentemente do canal ou destinatário.

Para isso, é fundamental centralizar a produção das informações sobre o convênio, validar dados antes da divulgação e manter alinhamento entre áreas responsáveis por comunicação, controle e gestão do convênio.

Exemplo prático: As informações encaminhadas ao concedente, registradas no sistema oficial e divulgadas no portal institucional são extraídas da mesma base de dados e revisadas pela mesma equipe.

Ganhos com a implementação: Credibilidade institucional, redução de ruídos e maior segurança nas interações externas.

Problemas quando não é observada: Informações contraditórias geram desconfiança, fragilizam a defesa institucional e podem ensejar aprofundamento de fiscalizações.

**68. Preparação Técnica e Institucional para Atuação dos Órgãos de Controle:** A atuação dos órgãos de controle é parte estruturante do sistema de governança pública e não deve ser encarada como evento excepcional ou hostil. A boa prática consiste em manter a instituição permanentemente preparada para fiscalizações, auditorias e inspeções, com processos organizados e informações prontamente disponíveis.

Isso envolve manter documentação organizada, registros atualizados, evidências acessíveis e equipe capacitada para responder de forma técnica e serena às demandas dos órgãos de controle.

Exemplo prático: Quando ocorre auditoria da CGU, a equipe consegue apresentar rapidamente o dossiê completo do convênio, com histórico, decisões e evidências da execução.

Ganhos com a implementação: Redução de tensão institucional, melhor qualidade das respostas e maior chance de reconhecimento de boas práticas pela instância de controle.

Problemas quando não é observada: Fiscalizações se tornam traumáticas, respostas são improvisadas e falhas organizacionais são confundidas com irregularidades.

**69. Atuação Colaborativa e Técnica junto aos Órgãos de Controle:** Além de estar preparada, a instituição deve adotar postura colaborativa e técnica no relacionamento com os órgãos de controle. A boa prática consiste em tratar essas instâncias como parceiras no aprimoramento da gestão, e não como adversárias a serem enfrentadas.

Essa postura se expressa em respostas claras, completas e fundamentadas, cumprimento de prazos e disposição para corrigir falhas apontadas, sempre com registro formal das providências adotadas.

Exemplo prático: Após recomendação do controle interno, a equipe revisa seus procedimentos e formaliza as alterações implementadas, comunicando o órgão de controle.

Ganhos com a implementação: Fortalecimento da confiança institucional e redução de reincidência de impropriedades.

Problemas quando não é observada: Postura defensiva ou omissa gera desgaste, intensifica fiscalizações e amplia o risco de sanções.

**70. Tratamento Estruturado das Diligências e Solicitações Externas:** Diligências e solicitações externas são eventos previsíveis na vida de um convênio. A boa prática consiste em tratá-las de forma estruturada, com organização, clareza e tempestividade, evitando respostas fragmentadas ou improvisadas.

Exemplo prático: Uma diligência do concedente é respondida por meio de nota técnica consolidada, com anexos organizados e referência clara às evidências.

Ganhos com a implementação: Respostas mais consistentes, redução de retrabalho e maior chance de aceitação sem novas diligências.

Problemas quando não é observada: Respostas incompletas ou confusas geram novas diligências, atrasam a aprovação das contas e ampliam o desgaste institucional.

**71. Integração entre Gestão do Convênio e Comunicação Institucional:** A comunicação institucional sobre o convênio deve estar alinhada à sua execução real. A boa prática consiste em integrar a gestão do convênio às áreas de comunicação, evitando divulgações inadequadas ou desconectadas da realidade da execução.

Exemplo prático: Antes de divulgar a conclusão de uma etapa, a área de comunicação valida a informação com a equipe técnica do convênio.

Ganhos com a implementação: Comunicação responsável, fortalecimento da imagem institucional e redução de riscos reputacionais.

Problemas quando não é observada: Divulgações imprecisas geram questionamentos externos e fragilizam a credibilidade do ente.

**72. Adoção de Práticas de Integridade e Prevenção de Conflitos de Interesse:** A gestão de convênios envolve decisões sensíveis e valores significativos, exigindo atenção especial à integridade. A boa prática consiste em adotar mecanismos claros de prevenção de conflitos de interesse, favorecimentos indevidos e outras condutas incompatíveis com a ética pública.

Exemplo prático: Servidor se declara impedido de atuar em contrato envolvendo empresa com a qual possui vínculo anterior.

Ganhos com a implementação: Proteção da instituição, dos gestores e fortalecimento da confiança pública.

Problemas quando não é observada: Risco elevado de irregularidades, denúncias e responsabilizações pessoais.

**73. Registro Formal e Tratamento das Não Conformidades Identificadas:** Não conformidades podem ocorrer mesmo em gestões diligentes. A boa prática consiste em registrar formalmente essas ocorrências e tratá-las de forma transparente e estruturada, evitando sua ocultação ou minimização informal.

Exemplo prático: Identificada falha documental, a equipe registra o ocorrido, corrige o processo e ajusta o procedimento interno para evitar repetição.

Ganhos com a implementação: Aprendizado institucional e redução de reincidência.

Problemas quando não é observada: Falhas se repetem, ampliando o impacto negativo e o rigor das fiscalizações.

**74. Planejamento da Prestação de Contas como Processo de Comunicação Institucional:**

A prestação de contas não deve ser vista apenas como verificação formal, mas como processo de comunicação institucional com o concedente e os órgãos de controle. A boa prática consiste em planejar a prestação de contas para contar, de forma clara e fundamentada, a história da execução do convênio.

Exemplo prático: Relatório final contextualiza atrasos justificados e destaca resultados obtidos, com base em evidências organizadas.

Ganhos com a implementação: Maior compreensão da execução e redução de diligências.

Problemas quando não é observada: Prestação de contas fragmentada e pouco compreensível, aumentando questionamentos.

**75. Postura Proativa no Encerramento do Convênio e na Devolução de Saldos:** O encerramento do convênio é etapa tão relevante quanto sua execução. A boa prática consiste em adotar postura proativa no encerramento, apurando saldos com precisão e promovendo devoluções tempestivas, evitando prolongamento desnecessário do processo.

Exemplo prático: Após a conclusão do objeto, o saldo remanescente é devolvido em poucos dias, e a prestação de contas é encaminhada tempestivamente.

Ganhos com a implementação: Encerramento célere, redução de riscos e imagem institucional positiva.

Problemas quando não é observada: Processos se arrastam por meses ou anos, aumentando o risco de questionamentos e sanções.

**GRUPO VIII – PRESTAÇÃO DE CONTAS, AVALIAÇÃO E SUSTENTABILIDADE**

**76. Planejamento da Prestação de Contas desde o Início da Execução:** A prestação de contas não é um evento final, mas um processo contínuo que se inicia no primeiro dia da execução. A boa prática consiste em planejar a prestação de contas desde o início, identificando quais documentos, evidências e registros serão necessários para demonstrar regularidade, execução e resultados, evitando a lógica de reconstrução tardia dos fatos.

A equipe deve mapear, logo no início, os documentos obrigatórios, as evidências esperadas e os responsáveis por sua produção, integrando essa lógica às rotinas de execução física e financeira.

Exemplo prático: Desde o primeiro pagamento, os comprovantes são vinculados às evidências técnicas correspondentes, facilitando a montagem do processo final.

Ganhos com a implementação: Prestação de contas mais fluida, organizada e com menor incidência de diligências.

Problemas quando não é observada: Esforço excessivo no encerramento, documentos faltantes e dificuldade de comprovação da execução.

**77. Organização Lógica e Narrativa do Processo de Prestação de Contas:** Uma boa prestação de contas não é apenas completa, mas compreensível. A boa prática consiste em organizar o processo de prestação de contas de forma lógica e narrativa, permitindo que o analisador compreenda facilmente o contexto, as decisões e os resultados do convênio.

Deve-se garantir a estruturação do processo em blocos claros (planejamento, execução, ajustes, resultados), com relatórios que expliquem o encadeamento dos fatos e não apenas os comprovem.

Exemplo prático: Relatório final apresenta linha do tempo da execução, destacando marcos, dificuldades e soluções adotadas.

Ganhos com a implementação: Maior compreensão pelo concedente e órgãos de controle, reduzindo interpretações equivocadas.

Problemas quando não é observada: Prestação fragmentada, tecnicamente correta, porém difícil de analisar, gerando diligências desnecessárias.

**78. Ênfase na Demonstração dos Resultados e Não Apenas da Conformidade:** A administração pública contemporânea exige prestação de contas orientada a resultados. A boa prática consiste em ir além da comprovação formal das despesas e enfatizar os efeitos concretos do convênio sobre a política pública financiada.

Exemplo prático: Além das documentações financeiras, o relatório final apresenta indicadores de melhoria no serviço público beneficiado pelo convênio.

Ganhos com a implementação: Prestação de contas mais robusta, alinhada à lógica de efetividade do gasto público.

Problemas quando não é observada: Análise restrita à conformidade documental, sem clareza sobre o valor público gerado.

**79. Registro Formal das Lições Aprendidas ao Final do Convênio:** Cada convênio executado gera aprendizados valiosos. A boa prática consiste em registrar formalmente as lições aprendidas, transformando experiências individuais em conhecimento institucional reutilizável.

Exemplo prático: Após o encerramento, a equipe produz documento interno com recomendações para convênios futuros semelhantes.

Ganhos com a implementação: Evolução contínua da maturidade institucional e redução da repetição de falhas.

Problemas quando não é observada: A instituição “reaprende” os mesmos erros a cada novo convênio.

**80. Avaliação Final de Impacto Institucional e Social do Convênio:** Para além da execução formal, é fundamental avaliar se o convênio gerou impacto real. A boa prática consiste em realizar avaliação final que considere efeitos institucionais e sociais do objeto executado.

Exemplo prático: Avaliação demonstra que os equipamentos adquiridos estão efetivamente em uso e melhoraram a prestação do serviço público.

Ganhos com a implementação: Maior efetividade das políticas públicas e justificativa qualificada do gasto.

Problemas quando não é observada: Convênios são encerrados sem clareza sobre seu real impacto.

**81. Planejamento da Sustentabilidade das Ações após o Encerramento:** Convênios não devem produzir resultados efêmeros. A boa prática consiste em planejar a sustentabilidade das ações após o encerramento, assegurando que os resultados se mantenham ao longo do tempo.

Exemplo prático: Antes do encerramento, define-se a unidade responsável pela manutenção dos equipamentos adquiridos.

Ganhos com a implementação: Resultados duradouros e melhor retorno do investimento público.

Problemas quando não é observada: Bens se deterioram e serviços são interrompidos após o fim do convênio.

**82. Integração dos Resultados do Convênio às Políticas Públicas Permanentes:** A boa prática consiste em integrar os resultados do convênio às políticas públicas permanentes do ente, evitando que o objeto executado permaneça isolado ou subutilizado.

Exemplo prático: Infraestrutura construída passa a integrar oficialmente a rede de serviços do Estado.

Ganhos com a implementação: Maior efetividade e continuidade das políticas públicas.

Problemas quando não é observada: Resultados ficam desconectados da estratégia institucional.

**83. Manutenção da Organização Documental Após a Aprovação das Contas:** Mesmo após a aprovação das contas, a documentação do convênio mantém relevância jurídica e institucional. A boa prática consiste em preservar a organização documental para eventuais revisões futuras.

Exemplo prático: Dossiê eletrônico permanece íntegro e acessível mesmo após encerramento formal.

Ganhos com a implementação: Segurança jurídica e proteção institucional.

Problemas quando não é observada: Dificuldade de responder a questionamentos posteriores.

**84. Avaliação Institucional da Maturidade em Gestão de Convênios:** A boa prática consiste em avaliar periodicamente o grau de maturidade da instituição na gestão de convênios, identificando pontos fortes e oportunidades de melhoria.

Exemplo prático: Relatório anual avalia evolução da gestão de convênios no órgão.

Ganhos com a implementação: Melhoria contínua e profissionalização da gestão.

Problemas quando não é observada: Estagnação institucional e repetição de fragilidades estruturais.

**85. Consolidação do Convênio como Instrumento de Geração de Valor Público:** Por fim, a boa prática consiste em reconhecer o convênio como instrumento de geração de valor público, e não apenas de execução orçamentária. Essa visão orienta decisões mais responsáveis e estratégicas ao longo de todo o ciclo.

Exemplo prático: A gestão prioriza decisões que maximizam o impacto social, mesmo que demandem maior esforço administrativo.

Ganhos com a implementação: Maior legitimidade e efetividade do gasto público.

Problemas quando não é observada: Convênios se tornam fins em si mesmos, desconectados do interesse público.

## **GRUPO IX – LEGADO, APERFEIÇOAMENTO CONTÍNUO E GOVERNANÇA DE LONGO PRAZO**

**86. Avaliação Crítica das Prorrogações Realizadas e de suas Causas Estruturais:** Prorrogações, ainda que legais, são sintomas. A boa prática consiste em avaliá-las criticamente após o encerramento, identificando causas estruturais (planejamento, licitação, governança, capacidade executora) para evitar sua repetição em instrumentos futuros. O objetivo não é atribuir culpa, mas aprender institucionalmente.

Exemplo prático: Relatório final identifica que atrasos licitatórios recorrentes exigem mudança na estratégia de contratação em convênios futuros.

Ganhos com a implementação: Redução progressiva de prorrogações e maior maturidade no planejamento.

Problemas quando não é observada: As mesmas causas continuam produzindo os mesmos atrasos, perpetuando ciclos de ineficiência.

**87. Avaliação do Excesso de Ajustes no Plano de Trabalho como Indicador de Fragilidade:** A frequência de ajustes no Plano de Trabalho é indicador direto da qualidade do planejamento inicial. A boa prática consiste em analisar, ao final, se houve excesso de reprogramações e o que isso revela sobre a fase de concepção do convênio.

Exemplo prático: Constata-se que ajustes repetidos decorreram de escopo excessivamente amplo, orientando planos mais enxutos nos próximos convênios.

Ganhos com a implementação: Planos mais estáveis e previsíveis.

Problemas quando não é observada: Ajustes passam a ser normalizados, fragilizando a governança e a credibilidade do instrumento.

**88. Análise da Efetividade da Descentralização ou Centralização das Licitações:** A decisão entre centralizar ou descentralizar licitações deve ser validada a posteriori. A boa prática consiste em avaliar se o modelo adotado efetivamente contribuiu para a celeridade, a qualidade e o controle da execução.

Exemplo prático: Avaliação demonstra que descentralização regional reduziu prazos sem comprometer o controle.

Ganhos com a implementação: Escolhas mais informadas e alinhadas à realidade institucional.

Problemas quando não é observada: Modelos ineficientes são repetidos por inércia administrativa.

**89. Consolidação de Indicadores Institucionais de Desempenho em Convênios:** A boa prática consiste em consolidar indicadores institucionais que permitam avaliar, de forma comparada, o desempenho dos convênios ao longo do tempo, indo além da análise individual de cada instrumento.

Exemplo prático: Painel institucional demonstra evolução positiva na taxa de execução tempestiva.

Ganhos com a implementação: Gestão orientada a dados e decisões estratégicas mais qualificadas.

Problemas quando não é observada: Ausência de visão sistêmica e dificuldade de identificar padrões estruturais.

**90. Uso das Auditorias como Ferramenta de Aprendizado e Não Apenas de Controle:** Auditorias produzem conhecimento valioso. A boa prática consiste em utilizá-las como instrumento de aprendizado institucional, incorporando suas conclusões à melhoria dos processos.

Exemplo prático: Auditoria identifica fragilidade na rastreabilidade, levando à criação de novo padrão documental.

Ganhos com a implementação: Redução de reincidência de impropriedades.

Problemas quando não é observada: Auditorias são tratadas apenas como obrigação defensiva, sem aprendizado real.

**91. Formalização de Protocolos Institucionais de Melhoria Contínua:** A melhoria da gestão não deve depender de iniciativas pontuais. A boa prática consiste em formalizar protocolos institucionais de revisão e aprimoramento contínuo dos processos de convênios.

Exemplo prático: Revisão anual do manual de gestão de convênios à luz das experiências recentes.

Ganhos com a implementação: Evolução institucional consistente.

Problemas quando não é observada: Melhorias são episódicas e se perdem com o tempo.

**92. Integração das Lições dos Convênios ao Planejamento de Longo Prazo:** Os aprendizados dos convênios devem retroalimentar o planejamento estratégico do órgão. A boa prática consiste em integrar essas lições às decisões de médio e longo prazo.

Exemplo prático: Planejamento plurianual ajusta metas com base nos resultados observados em convênios anteriores.

Ganhos com a implementação: Políticas públicas mais realistas e eficazes.

Problemas quando não é observada: Desconexão entre execução passada e planejamento futuro.

**93. Preservação da Memória Institucional como Ativo Estratégico:** A memória institucional evita que a organização dependa de pessoas específicas. A boa prática consiste em preservar registros, decisões e aprendizados de forma estruturada e acessível.

Exemplo prático: Base interna com históricos de convênios relevantes.

Ganhos com a implementação: Continuidade administrativa e redução do impacto da rotatividade.

Problemas quando não é observada: Conhecimento se perde com a saída de servidores.

**94. Fortalecimento da Responsabilização Institucional e Não Personalizada:** A boa prática consiste em fortalecer a responsabilização institucional, baseada em processos e decisões coletivas, evitando a personalização excessiva da gestão dos convênios.

Exemplo prático: Decisões estratégicas são tomadas em comitê e registradas formalmente.

Ganhos com a implementação: Proteção dos gestores e maior segurança institucional.

Problemas quando não é observada: Gestão fica vulnerável à responsabilização individualizada.

**95. Consolidação de Referenciais Institucionais de Boa Gestão:** A instituição deve consolidar seus próprios referenciais de boa gestão, baseados na prática acumulada. A boa prática consiste em transformar experiências bem-sucedidas em padrões internos.

Exemplo prático: Publicação de guia institucional de boas práticas em convênios.

Ganhos com a implementação: Padronização e elevação do nível médio da gestão.

Problemas quando não é observada: Cada equipe “reinventa a roda”.

**96. Promoção da Cultura de Planejamento, Execução e Prestação de Contas Integradas:** Planejar, executar e prestar contas são partes de um mesmo ciclo. A boa prática consiste em promover cultura que integre essas dimensões, evitando tratá-las como etapas isoladas.

Exemplo prático: Equipe planeja já considerando como demonstrará resultados na prestação de contas.

Ganhos com a implementação: Coerência e robustez da gestão.

Problemas quando não é observada: Rupturas entre planejamento, execução e controle.

**97. Valorização Institucional das Boas Execuções de Convênios:** Reconhecer boas execuções reforça comportamentos positivos. A boa prática consiste em valorizar institucionalmente convênios bem executados, criando referências internas.

Exemplo prático: Convênios exemplares são apresentados em reuniões de gestão.

Ganhos com a implementação: Estímulo à excelência e mudança cultural.

Problemas quando não é observada: Boas práticas ficam invisíveis e não se disseminam.

**98. Avaliação da Sustentabilidade Financeira das Ações no Longo Prazo:** Além da sustentabilidade operacional, é necessário avaliar a sustentabilidade financeira das ações implementadas. A boa prática consiste em verificar se o ente consegue manter os resultados sem dependência contínua de novos convênios.

Exemplo prático: Antes de expandir serviço financiado por convênio, avalia-se custo de manutenção.

Ganhos com a implementação: Resultados duradouros e responsáveis.

Problemas quando não é observada: Ações se encerram por falta de recursos após o convênio.

**99. Consolidação do Convênio como Instrumento de Aprendizado Organizacional:** Cada convênio deve ser visto como oportunidade de aprendizado organizacional. A boa prática consiste em extrair, sistematizar e reaproveitar esse aprendizado de forma estruturada.

Exemplo prático: Após encerramento, equipe discute o que faria diferente no próximo convênio.

Ganhos com a implementação: Organização aprende e evolui continuamente.

Problemas quando não é observada: A experiência não se transforma em conhecimento.

**100. Consolidação da Gestão de Convênios como Pilar da Boa Governança Pública:** Por fim, a boa prática máxima consiste em reconhecer a gestão de convênios como pilar da boa governança pública, essencial para a efetividade das políticas públicas, a credibilidade institucional e a correta aplicação dos recursos públicos.

Exemplo prático: A alta gestão trata indicadores de convênios como indicadores estratégicos do órgão.

Ganhos com a implementação: Maior efetividade do gasto público e fortalecimento da confiança institucional.

Problemas quando não é observada: Convênios permanecem como atividade periférica, sujeita a improvisação e fragilidade.

## 4. Controles Internos na Gestão de Convênios

### 4.1. Importância

Os controles internos representam o sistema nervoso central de um programa de compliance, constituindo o conjunto de mecanismos, políticas e procedimentos que traduzem a estratégia de integridade em ações operacionais concretas.

Longe de serem meros entraves burocráticos, os controles internos são instrumentos de gestão projetados para fornecer uma segurança razoável quanto à consecução dos objetivos organizacionais em três áreas fundamentais: a eficiência e eficácia das operações, a confiabilidade dos relatórios financeiros e gerenciais, e a conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis. No ambiente de alta complexidade e risco da gestão de convênios, um sistema de controles internos bem estruturado não é apenas uma boa prática, mas uma condição indispensável para a sobrevivência e o sucesso da gestão, protegendo a entidade contra perdas financeiras, danos reputacionais e a responsabilização pessoal de seus gestores.

A arquitetura de um sistema de controles internos é frequentemente compreendida através de modelos consagrados, como o proposto pelo Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Este modelo se baseia em cinco componentes inter-relacionados. O primeiro é o ambiente de controle, que corresponde à cultura de integridade e aos valores éticos da organização, fortemente influenciada pelo pilar do "comprometimento da alta gestão". O segundo é a avaliação de riscos, já discutida como um pilar autônomo, que serve de base para a definição dos controles. O terceiro, e mais operacional, são as atividades de controle propriamente ditas, que são as políticas e os procedimentos estabelecidos para mitigar os riscos identificados. O quarto é a informação e comunicação, que assegura que as informações pertinentes sejam identificadas, capturadas e comunicadas de forma a permitir que as pessoas cumpram suas responsabilidades. O quinto componente é o monitoramento, que avalia a qualidade e a eficácia do sistema de controles internos ao longo do tempo. A aplicação desses cinco componentes de forma integrada cria um ambiente onde a gestão de convênios se torna mais segura e previsível.

As atividades de controle podem ser classificadas de diversas formas. Quanto ao seu momento de atuação, elas podem ser preventivas, projetadas para evitar que um erro ou irregularidade ocorra em primeiro lugar, como a exigência de senhas para acesso a sistemas ou a segregação de funções. Podem ser detectivas, desenhadas para identificar erros ou irregularidades que já ocorreram, como a conciliação bancária ou a revisão de relatórios. E podem ser corretivas, que visam remediar os problemas identificados, como os processos de apuração disciplinar ou os ajustes em lançamentos contábeis. Uma combinação equilibrada desses três tipos de controle é essencial. Na gestão de convênios, a ênfase deve ser sempre nos controles preventivos, pois é muito mais eficiente e menos custoso evitar um problema do que corrigi-lo depois de sua ocorrência.

Na prática, a implementação de controles internos na gestão de convênios se desdobra em uma série de procedimentos específicos em cada fase do ciclo de vida do instrumento.

Na fase de planejamento, um controle interno crucial é a exigência de que toda proposta de convênio seja submetida a uma revisão por um comitê técnico multidisciplinar antes de seu envio, verificando a consistência do diagnóstico, a exequibilidade das metas e a precisão do orçamento. Na fase de execução, a segregação de funções é o controle mais importante, garantindo que as atividades de licitação, contratação, fiscalização, medição, autorização de pagamento e efetivação do pagamento sejam realizadas por servidores distintos. Outro controle vital nesta fase é o processo de autorização de despesas, que deve ser formalizado e seguir alçadas de aprovação predefinidas, garantindo que nenhum pagamento seja realizado sem a devida comprovação da contrapartida e a autorização de um gestor competente.

Na gestão financeira, os controles incluem a conciliação diária da conta específica, o controle de acesso ao sistema bancário por meio de tokens e senhas individuais, e a dupla checagem de todos os dados antes da efetivação de uma transferência. Na fase de prestação de contas, um controle interno eficaz é a utilização de um checklist de encerramento, que deve ser preenchido e assinado por um revisor independente, garantindo que todos os documentos e relatórios exigidos pela legislação foram incluídos e estão consistentes entre si antes da submissão no sistema. A implementação disciplinada desses e de outros controles cria uma rede de segurança que torna a gestão mais robusta e menos dependente da ação isolada de indivíduos, institucionalizando a conformidade e a boa governança.

## 5. Gestão de Riscos em Convênios

### 5.1. Importância

A gestão de riscos é uma disciplina central da governança corporativa moderna que foi progressivamente incorporada à administração pública como um instrumento essencial para a tomada de decisão informada e para a proteção do valor público. No contexto dos convênios, a gestão de riscos pode ser definida como um processo sistemático e contínuo de identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento dos eventos incertos que podem impactar, positiva ou negativamente, a consecução dos objetivos pactuados. Uma abordagem estruturada para a gestão de riscos permite que a organização saia de uma postura reativa, que apenas "apaga incêndios", para uma postura proativa e estratégica, que antecipa os desafios e se prepara para enfrentá-los, ou mesmo para explorar as oportunidades que deles possam advir.

O processo de gestão de riscos, conforme padronizado por normas como a ISO 31000, inicia-se com a identificação dos riscos. Esta etapa envolve um exercício de brainstorming estruturado, no qual a equipe de gestão, com base em sua experiência, em dados históricos e na análise do ambiente, levanta todos os eventos que poderiam afetar o convênio.

Os riscos em convênios podem ser de diversas naturezas: riscos operacionais, como a falha de um sistema informatizado ou a falta de pessoal qualificado; riscos financeiros, como um corte na contrapartida orçamentária ou a desvalorização cambial em projetos com componentes importados; riscos legais e de conformidade, como uma mudança abrupta na legislação ou a anulação de um processo licitatório por um órgão de controle; riscos de imagem e reputação, como a associação do projeto a um escândalo de corrupção; e riscos de execução, como atrasos na entrega por parte de um fornecedor ou a ocorrência de fenômenos climáticos extremos que paralise uma obra.

Após a identificação, segue-se a etapa de análise e avaliação dos riscos. Cada risco identificado é então analisado quanto à sua probabilidade de ocorrência e ao seu impacto potencial, caso venha a se concretizar. A combinação dessas duas dimensões permite classificar os riscos em uma matriz de prioridade (geralmente com quadrantes de risco baixo, médio, alto e crítico). Essa avaliação é fundamental para que a organização possa focar sua atenção e seus recursos nos riscos mais significativos, aqueles que representam a maior ameaça ao sucesso do convênio. Riscos com alta probabilidade e alto impacto, por exemplo, exigem tratamento imediato e robusto, enquanto riscos de baixa probabilidade e baixo impacto podem ser simplesmente monitorados.

Com os riscos devidamente avaliados e priorizados, a etapa seguinte é a de tratamento dos riscos. Para cada risco significativo, a gestão deve definir uma estratégia de resposta. Existem, em geral, quatro tipos de resposta a um risco: mitigar, que consiste em adotar medidas para reduzir a probabilidade ou o impacto do risco (a implementação de controles internos é a principal forma de mitigação); transferir, que envolve repassar o risco ou parte dele a um terceiro (a contratação de um seguro para uma obra é um exemplo clássico de transferência de risco); aceitar, que é uma decisão consciente de não tomar nenhuma atitude, geralmente aplicável a riscos de baixo impacto ou cujo custo de mitigação seria proibitivo; e evitar, que significa descontinuar a atividade que dá origem ao risco (em casos extremos, pode significar a decisão de não celebrar um determinado convênio por considerá-lo excessivamente arriscado).

Finalmente, o processo de gestão de riscos é cíclico e exige monitoramento e revisão contínuos. O ambiente em que o convênio está inserido é dinâmico, e novos riscos podem surgir, enquanto outros podem se tornar mais ou menos relevantes. A gestão deve, portanto, monitorar permanentemente o status dos riscos identificados, a eficácia das respostas implementadas e o horizonte em busca de novas ameaças. A matriz de riscos não deve ser um documento estático, mas uma ferramenta de gestão ativa, discutida em reuniões periódicas e atualizada sempre que novas informações relevantes se tornem disponíveis. Ao integrar a gestão de riscos à sua rotina decisória, a entidade que gerencia convênios se torna mais resiliente, mais preparada para lidar com a incerteza e, conseqüentemente, mais apta a garantir que os objetivos dos projetos sejam alcançados, independentemente das adversidades que possam surgir no caminho.

## 6. Transparência e Controle Social

### 6.1. Importância

A transparência na administração pública, consagrada como um princípio fundamental, transcende a mera obrigação legal de publicidade dos atos oficiais. Ela representa um pilar da governança democrática, sendo o principal instrumento para viabilizar o controle social, que é o exercício da fiscalização da sociedade sobre as ações do Estado. No contexto dos convênios, a transparência e o controle social são elementos indissociáveis de uma gestão íntegra e efetiva.

A divulgação ativa e acessível de informações sobre os recursos transferidos, sua aplicação e os resultados alcançados não apenas cumpre um dever de accountability, mas também fortalece a legitimidade das ações governamentais, inibe a corrupção e permite que os cidadãos, como destinatários finais das políticas públicas, participem ativamente do ciclo de gestão.

A principal plataforma para a materialização da transparência em convênios é o próprio Portal Transferegov.br, que funciona como um grande repositório de dados abertos sobre todas as transferências da União. Contudo, a boa prática de transparência exige que o ente conveniente vá além. É fundamental que a entidade mantenha um portal da transparência próprio, de fácil navegação e em linguagem cidadã, onde as informações sobre os convênios sob sua gestão sejam apresentadas de forma clara, organizada e atualizada. Isso inclui a publicação do Plano de Trabalho, dos termos aditivos, dos relatórios de execução, dos dados sobre os processos licitatórios e os contratos firmados, e, principalmente, de evidências visuais e qualitativas dos resultados alcançados, como fotos, vídeos e depoimentos de beneficiários. A transparência efetiva é aquela que transforma dados brutos em informação compreensível e útil para o cidadão comum.

Além da transparência ativa, a gestão deve estar preparada para a transparência passiva, que se manifesta através da Lei de Acesso à Informação (LAI). Isso requer a estruturação de um Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) eficiente, capaz de receber, processar e responder aos pedidos de informação dentro dos prazos legais e com a qualidade necessária. A forma como uma entidade trata os pedidos da LAI é um forte indicativo de seu compromisso com a transparência. Respostas evasivas, atrasos injustificados ou a negativa de acesso a informações públicas não sigilosas são sinais de uma cultura de opacidade que é incompatível com os princípios de uma boa governança.

O fomento ao controle social, por sua vez, implica em criar mecanismos que incentivem e facilitem a participação cidadã. Uma boa prática é a criação de conselhos de políticas públicas

setoriais com participação da sociedade civil, que possam acompanhar a execução dos convênios em suas respectivas áreas, como saúde, educação ou assistência social. Outra iniciativa de grande valor é a realização de audiências públicas para apresentar os resultados de convênios de grande impacto, permitindo que a comunidade local possa debater o projeto e oferecer seu feedback. Ao abrir esses canais de diálogo, a gestão não apenas presta contas, mas também coleta insumos valiosos para o aprimoramento de suas ações. O controle social não deve ser visto como uma ameaça, mas como uma consultoria gratuita e engajada, oferecida pelos maiores interessados no sucesso das políticas públicas: os próprios cidadãos.

## 7. Plano de Ação para Melhoria Contínua

### 7.1 Importância

A busca pela excelência na gestão de convênios não é um destino final, mas uma jornada de melhoria contínua. As organizações públicas, como organismos vivos, precisam se adaptar constantemente a novas legislações, tecnologias e desafios. A criação de um plano de ação estruturado para a melhoria contínua é o que garante que a entidade não apenas alcance um alto nível de maturidade em sua gestão, mas que também o sustente ao longo do tempo. Este capítulo final propõe um roteiro prático para a elaboração e implementação de tal plano.

O primeiro passo para a melhoria é o diagnóstico organizacional. A entidade precisa saber onde está para poder traçar a rota para onde quer chegar. Esse diagnóstico pode ser realizado por meio de uma autoavaliação, utilizando como referência os pilares de compliance e as boas práticas discutidas neste tratado, ou, de forma mais robusta, através de uma auditoria interna ou da contratação de uma consultoria externa. O objetivo é produzir um relatório detalhado que aponte as fortalezas e, principalmente, as fraquezas (gaps) da atual estrutura de gestão de convênios da entidade.

Com o diagnóstico em mãos, o segundo passo é a elaboração do Plano de Ação. Este plano deve ser um documento objetivo e pragmático, que transforme cada "gap" identificado em uma ação concreta. Para cada ação, o plano deve especificar: o que será feito (a descrição da tarefa), por que será feito (o objetivo da ação), quem será o responsável por sua execução, como será feito (os recursos necessários), e quando será feito (o prazo para conclusão). Por exemplo, se o diagnóstico apontou uma fragilidade na fiscalização de contratos, uma ação no plano poderia ser: "Desenvolver e implementar um manual de fiscalização de contratos de convênios", com um responsável designado e um prazo de 90 dias.

O terceiro passo é a implementação e o monitoramento do Plano de Ação. O plano não pode ser um documento de gaveta. A alta gestão deve designar um "dono" para o plano (geralmente o oficial de compliance ou um gestor de projetos), que será responsável por monitorar seu andamento, cobrar os responsáveis pelo cumprimento dos prazos e reportar o progresso periodicamente à liderança. A realização de reuniões de acompanhamento quinzenais ou mensais é uma boa prática para manter o plano em movimento e para remover eventuais obstáculos que surjam no caminho.

O quarto passo é a mensuração e a avaliação dos resultados. Ao final do ciclo de implementação do plano, é preciso medir o impacto das ações realizadas. A fragilidade na fiscalização de contratos foi resolvida com a criação do manual? O número de apontamentos de órgãos de controle diminuiu? O tempo médio para aprovação de prestações de contas foi reduzido? A comparação de indicadores de desempenho "antes e depois" da implementação do plano é a melhor forma de avaliar sua eficácia e de demonstrar o retorno sobre o investimento realizado.

Finalmente, o ciclo se reinicia. Com base na avaliação dos resultados e em um novo diagnóstico, um novo Plano de Ação pode ser elaborado para o ciclo seguinte, focando em novas áreas de aprimoramento. Essa abordagem cíclica, inspirada em metodologias como o PDCA (Plan-Do-Check-Act), cria uma espiral ascendente de maturidade, na qual a organização aprende com sua própria experiência e se torna, a cada ciclo, mais eficiente, mais íntegra e mais capaz de cumprir sua missão de transformar recursos públicos em bem-estar para a sociedade. A melhoria contínua não é um projeto com início, meio e fim; é a institucionalização da inconformidade com o status quo e a busca permanente pela excelência.

## 8.A Governança Integrada como Paradigma da Gestão Pública

### 8.1. Importância

Ao longo deste tratado, percorremos uma jornada analítica e prática pelos múltiplos aspectos que compõem a gestão de convênios federais sob a ótica do compliance e das boas práticas. Partimos da definição conceitual do que significa compliance no setor público, passamos pela dissecção dos pilares estruturais que sustentam um programa robusto, exploramos as práticas essenciais que diferenciam a gestão mediana da gestão de excelência, aprofundamo-nos nos mecanismos técnicos de controles internos e gestão de riscos, refletimos sobre o papel fundamental da transparência e do controle social, aprendemos com casos concretos de sucesso e insucesso, e culminamos com um roteiro prático para a melhoria contínua.

A mensagem central que emerge dessa análise é inequívoca: a excelência na gestão de convênios não é fruto de ações isoladas, de talentos individuais ou de golpes de sorte.

Ela é o resultado de um sistema de governança integrado, no qual a estrutura de compliance e a cultura de boas práticas operam em sinergia perfeita. O compliance fornece a ossatura, a segurança e a conformidade legal. As boas práticas fornecem a inteligência, a eficiência e a efetividade. Juntos, eles formam um modelo de gestão que não apenas protege a entidade e seus gestores contra riscos e sanções, mas que, fundamentalmente, maximiza o impacto social dos recursos públicos, garantindo que cada real investido se traduza em benefícios concretos e duradouros para a população.

O gestor público do século XXI, portanto, deve ser mais do que um executor de tarefas. Ele deve ser um arquiteto de sistemas, um líder de cultura organizacional e um guardião da integridade. A implementação de um programa de compliance não é um custo, mas um investimento estratégico em sustentabilidade institucional. A adoção de boas práticas não é um esforço adicional, mas o caminho lógico e inevitável para o alcance de resultados extraordinários. Ao abraçar essa visão integrada, as entidades públicas transcendem a mera conformidade burocrática e se posicionam na vanguarda da governança, transformando a complexa missão de gerir convênios em uma poderosa alavanca para o desenvolvimento econômico e social do país.

Que este tratado sirva não apenas como um guia de referência, mas como um manifesto para uma nova era de gestão pública: uma era onde a integridade não é negociável, onde a transparência é a norma, onde os controles são vistos como aliados e não como entraves, e onde a busca pela excelência é uma jornada contínua e compartilhada por todos os que têm o privilégio e a responsabilidade de servir ao interesse público.



# SENAPPEN

Secretaria Nacional de Políticas Penais