



SENAPPEN

Secretaria Nacional de Políticas Penais

Convênios

Fundo Penitenciário Nacional

Módulo I

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

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.

SENAPPEN
Secretaria Nacional de Políticas Penais

SUMÁRIO

01

CAPÍTULO I: O QUE SÃO CONVÊNIOS?

Definição Legal e Conceitual	07
Características Essenciais	08
O Papel dos Convênios no Federalismo Cooperativo Brasileiro	09

02

CAPÍTULO II: DIFERENÇAS ENTRE CONVÊNIOS E OUTROS INSTRUMENTOS

Diferenças entre Convênios e Contratos	11
Diferenças entre Convênios e Termo de Fomento/Colaboração	12

03

CAPÍTULO III: DESAFIOS COMUNS NA GESTÃO DE CONVÊNIOS

Maiores Desafios	13
------------------	----

04

CAPÍTULO IV: COMPETÊNCIAS

Competências Fundamentais	15
Competências Procedimentais	15
Competências Atitudinais	16

05

CAPÍTULO V: VISÃO MACRO DE COMO OS RECURSOS CHEGAM AOS ESTADOS

Visão Macro	17
O Papel da União como Centralizadora de Receitas	18
Modalidades de Transferências	18
Como se Forma a Agenda de Repasses Voluntários	18
O Movimento dos Recursos: Da União ao Estado	19
O Resultado Final: Recursos Transformados em Políticas Públicas	21

SUMÁRIO

06

CAPÍTULO VI: RESPONSABILIDADES DOS GESTORES

Introdução	21
Atribuições do Concedente x Conveniente	22
Papel do Ordenador de Despesa	22
Responsabilidade Solidária	22
Situações de Responsabilização (Administrativa, Civil e Penal)	23
Erros Mais Comuns Cometidos por Gestores Iniciantes	24

07

CAPÍTULO VII: CONCEITOS FUNDAMENTAIS

Conceitos Importantes	26
-----------------------	----

08

CAPÍTULO VIII: CAPACITAÇÃO

Importância da Capacitação	32
----------------------------	----

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 I - Introdução ao Mundo dos Convênios

1.0 Que São Convênios?

1.1 Definição Legal e Conceitual

Convênio é um instrumento jurídico por meio do qual a União transfere recursos financeiros a Estados, Distrito Federal, Municípios, consórcios públicos ou entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração.

Segundo o art. 2º, inciso I, do Decreto nº 11.531/2023, convênio é definido como:

"instrumento que, na ausência de legislação específica, dispõe sobre a transferência de recursos financeiros provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração."



De maneira simples, isso significa que o convênio é o mecanismo usado quando a União precisa repassar recursos para apoiar ações que beneficiem tanto o governo federal quanto o ente parceiro. Não se trata de uma relação comercial ou de troca de serviços, mas de uma aliança administrativa, baseada em objetivos comuns, na divisão de responsabilidades e na busca por resultados que melhorem políticas públicas e ampliem benefícios à população.

1.2 Características Essenciais

Para compreender plenamente o que é um convênio, é fundamental identificar suas características essenciais, que o distinguem de outros instrumentos jurídicos:

I. Interesse Recíproco

O convênio só existe quando há interesse recíproco, ou seja, quando tanto o concedente — o órgão federal responsável por transferir os recursos — quanto o conveniente — o Estado, Município, Distrito Federal, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos que recebe esses recursos — têm objetivos comuns na execução do projeto.

Isso significa que o convênio não é uma relação comercial, como ocorre em um contrato de compra e venda, nem envolve pagamento por um serviço prestado. Em vez disso, trata-se de uma parceria institucional, na qual ambos os lados colaboram para alcançar resultados que beneficiem o interesse público. Cada participante contribui com responsabilidades específicas, sejam elas financeiras, técnicas, administrativas ou operacionais, sempre voltadas para um fim compartilhado.

Assim, o interesse recíproco é o elemento que diferencia o convênio de outras formas de contratação: ele demonstra que a ação apoiada pela União também é relevante para o ente ou entidade que executará o projeto, reforçando o caráter cooperativo e colaborativo do instrumento.

II. Mútua Colaboração

A mútua colaboração é um dos pilares do convênio. Significa que todos os envolvidos atuam de forma integrada e cooperativa, somando esforços para alcançar o objetivo pactuado. Cada parte contribui de alguma maneira — seja com recursos financeiros, estrutura administrativa, equipe técnica, conhecimento especializado ou capacidade operacional.

Nesse tipo de instrumento, o conveniente não é apenas um executor passivo das orientações do concedente. Pelo contrário: ele participa ativamente do planejamento, da tomada de decisões e da execução das ações, assumindo responsabilidades que são essenciais ao sucesso do projeto.

Assim, o convênio é construído como uma parceria verdadeira, na qual todos os participantes compartilham deveres e buscam resultados convergentes. Essa lógica reforça o caráter cooperativo do instrumento e garante que o objeto seja realizado de forma alinhada às necessidades locais e ao interesse público comum.

III. Ausência de Finalidade Lucrativa

Os convênios têm natureza não lucrativa, ou seja, não visam gerar ganho financeiro para nenhuma das partes envolvidas. O propósito do instrumento é exclusivamente a realização de uma ação de interesse público. Por isso, todo recurso transferido deve ser aplicado integralmente na execução do objeto pactuado, conforme previsto no plano de trabalho.

Nenhum participante recebe remuneração ou vantagem financeira pelo simples fato de celebrar o convênio. Caso haja sobras de recursos ao final da execução — seja por economia, não utilização ou desistência de alguma etapa — esses valores devem ser devolvidos ao concedente, respeitando as regras de prestação de contas. Assim, a ausência de finalidade lucrativa garante integridade, transparência e foco na consecução do interesse comum.

IV. Regime Jurídico Próprio

Apesar de envolverem a transferência e a gestão de recursos públicos, os convênios não seguem integralmente o mesmo regime jurídico dos contratos administrativos. Enquanto o contrato estabelece obrigações de natureza bilateral com caráter comercial, o convênio segue regras próprias voltadas para cooperação e execução conjunta.

Esse regime específico está previsto no art. 184 da Lei nº 14.133/2021, que reconhece os convênios como instrumentos distintos dos contratos. Além disso, o tema é detalhado pelo Decreto nº 11.531/2023, que regulamenta a transferência de recursos da União, e por normas complementares como portarias interministeriais e manuais operacionais.

Em síntese, embora compartilhem alguns princípios gerais da administração pública — como legalidade, eficiência e transparência — os convênios possuem normas próprias que orientam todas as etapas: formalização, execução, acompanhamento, fiscalização e prestação de contas. Isso assegura maior aderência à lógica colaborativa do instrumento e evita sua confusão com contratações típicas da Lei de Licitações.

1.3 O Papel dos Convênios no Federalismo Cooperativo Brasileiro

O Brasil organiza-se sob um modelo de federalismo cooperativo, no qual União, Estados, Distrito Federal e Municípios possuem autonomia, mas precisam atuar de forma articulada para enfrentar desafios comuns e implementar políticas públicas de maneira eficiente. A Constituição

Federal de 1988 reforça essa lógica ao atribuir diversas competências compartilhadas entre os entes federativos, especialmente em áreas sensíveis e estratégicas, como saúde, educação, assistência social, cultura, meio ambiente e infraestrutura.

Nesse cenário, os convênios figuram como um dos principais instrumentos jurídicos aptos a viabilizar essa cooperação. Por meio deles, a União transfere recursos financeiros e estabelece compromissos com os demais entes para a execução de ações que atendam simultaneamente às prioridades nacionais e às demandas locais. Assim, o convênio atua como uma verdadeira ponte, conectando a formulação das políticas públicas federais à capacidade de execução dos governos estaduais e municipais.

Além de permitir a descentralização de recursos, os convênios fortalecem a coordenação entre os entes federados, promovem padronização de procedimentos, ampliam o alcance das políticas públicas e asseguram que iniciativas federais sejam adequadamente adaptadas às especificidades de cada território. Em outras palavras, eles materializam, de forma concreta, a lógica de “trabalhar juntos”, que é o núcleo do federalismo cooperativo brasileiro.

A importância desses instrumentos torna-se ainda mais evidente quando se observa que muitas políticas públicas, embora sejam de responsabilidade compartilhada, demandam investimentos que frequentemente ultrapassam a capacidade orçamentária dos Estados. Ao repassar recursos, a União oferece apoio financeiro essencial para que ações estratégicas — especialmente em áreas como segurança pública, saúde e educação — possam ser implementadas com a escala e a qualidade necessárias.

Por outro lado, os Estados, por conhecerem de perto as necessidades de sua população e possuírem estrutura administrativa instalada, conseguem executar essas ações com maior eficiência. Dispõem de equipes técnicas próprias, experiência regional acumulada e maior sensibilidade às particularidades locais, o que lhes permite adaptar, aperfeiçoar e operacionalizar programas federais de forma mais eficaz e alinhada à realidade de cada território.

Dessa forma, os convênios consolidam-se como um instrumento central de fortalecimento do pacto federativo, pois possibilitam que políticas de alcance nacional sejam executadas com a participação ativa dos entes subnacionais. Ao promover integração, somar capacidades e distribuir responsabilidades, eles garantem que as políticas públicas cheguem com mais qualidade, alcance e efetividade à população.

2. Diferenças entre Convênios e Outros Instrumentos

2.1 Diferenças entre Convênios e Contratos

Uma das confusões mais frequentes na administração pública é considerar que convênios e contratos administrativos são instrumentos semelhantes. Embora ambos envolvam a administração pública e possam pressupor a transferência de recursos financeiros, eles possuem naturezas, objetivos, lógicas de funcionamento e regimes jurídicos completamente distintos.

Os contratos administrativos são instrumentos por meio dos quais a Administração contrata serviços, obras, compras ou alienações, em uma relação de natureza comercial. Neles, há interesses opostos ou contrapostos: a Administração busca obter um produto ou serviço com o melhor custo-benefício, enquanto o contratado busca uma remuneração pelo que fornece. Trata-se de uma relação típica de mercado, regida por regras como licitação, vantajosidade, fiscalização e penalidades — conforme estabelecido pela Lei nº 14.133/2021.

Já os convênios não possuem caráter comercial nem finalidade lucrativa. Eles se fundamentam no interesse recíproco e na mútua colaboração entre os participantes. Em vez de uma troca econômica, há uma parceria institucional voltada à execução de políticas públicas ou ações que beneficiem ambos os envolvidos. Cada parte entra com contribuições — financeiras, técnicas ou operacionais — e ninguém recebe remuneração pelo instrumento. O convênio é, portanto, um mecanismo de cooperação, e não de contratação.

Outra diferença importante está no regime jurídico: enquanto os contratos seguem estritamente as regras próprias da lei de licitações e contratos, os convênios possuem regulamentação específica, prevista no art. 184 da Lei nº 14.133/2021, no Decreto nº 11.531/2023 e em normas complementares, como as Portarias Conjuntas e manuais operacionais. Esses instrumentos tratam de critérios como plano de trabalho, capacidade técnica do conveniente, contrapartida, prestação de contas, execução descentralizada e acompanhamento da aplicação dos recursos.

Em resumo:

- Contrato: relação comercial; interesses opostos; remuneração; aplicação integral das regras de licitações; execução por fornecedor contratado.
- Convênio: parceria institucional; interesses comuns; ausência de lucro; regime jurídico próprio; execução conjunta de políticas públicas.

Compreender essas diferenças é essencial para evitar equívocos na formalização, execução e fiscalização de instrumentos na administração pública, garantindo segurança jurídica e boa gestão dos recursos públicos.

Quadro Comparativo: Convênio × Contrato Administrativo

Característica	Convênio	Contrato Administrativo
Natureza	Acordo de cooperação	Relação de compra/prestação de serviços
Finalidade	Interesse recíproco e mútua colaboração	Interesse exclusivo da Administração
Partes	Parceiros com objetivos comuns	Contratante (Administração) e contratado (particular)
Posição das partes	Igualdade e cooperação	Subordinação do contratado
Objetivo	Execução de política pública compartilhada	Aquisição de bem ou serviço
Remuneração	Não há remuneração; há repasse de recursos	Há pagamento/remuneração ao contratado
Lucro	Vedado	Permitido (margem de lucro do contratado)
Regime jurídico	Lei 14.133/2021 (art. 184), Decreto 11.531/2023	Lei 14.133/2021 (demais artigos)
Alteração	Por acordo entre as partes (termo aditivo)	Unilateral pela Administração ou acordo
Fiscalização	Acompanhamento cooperativo	Fiscalização hierárquica

2.2 Diferenças entre Convênios e Termo de Fomento/Colaboração

Outra distinção relevante na gestão pública diz respeito às diferenças entre os convênios e os instrumentos previstos na Lei nº 13.019/2014 — o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) — especificamente o termo de colaboração e o termo de fomento.

Embora todos esses instrumentos envolvam parceria com entidades privadas sem fins lucrativos, sua natureza jurídica, lógica de atuação e finalidade são distintas.

Os convênios pressupõem interesse recíproco entre as partes. Isso significa que tanto o órgão público quanto a entidade parceira têm objetivos comuns na execução do projeto, contribuindo mutuamente para o alcance de resultados que beneficiem ambas as partes. Nesse modelo, a relação é horizontal e voltada à execução conjunta de políticas públicas. O convênio é regulado pela Lei nº 14.133/2021 (art. 184), pelo Decreto nº 11.531/2023 e por normas específicas sobre transferências voluntárias.

Já os instrumentos do MROSC — termo de colaboração e termo de fomento — têm uma lógica diferente. Eles são celebrados exclusivamente com Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e envolvem a execução de atividades de interesse público, mas o foco não está na reciprocidade, e sim no fomento à atuação da entidade.

A diferença entre eles é a seguinte:

- Termo de colaboração: utilizado quando a iniciativa e o interesse predominante são do órgão público, que propõe a ação e seleciona a OSC para executá-la.
- Termo de fomento: utilizado quando a iniciativa parte da própria OSC, que apresenta projetos de interesse público e busca apoio financeiro do governo.

Em ambos os casos, a relação é marcada por fomento público, e não por cooperação mútua no sentido estrito, diferentemente do que ocorre nos convênios.

Quadro Comparativo: Convênio × Termo de Fomento/Colaboração

Característica	Convênio	Termo de Fomento/Colaboração
Base legal	Lei 14.133/2021, Decreto 11.531/2023	Lei 13.019/2014, Decreto 8.726/2016
Conveniente	Estados, DF, Municípios, consórcios públicos, entidades privadas sem fins lucrativos, serviços sociais autônomos	Exclusivamente Organizações da Sociedade Civil (OSCs)
Objeto	Programas, projetos e atividades de interesse recíproco	Fomento ou colaboração com OSCs
Seleção	Não há processo seletivo obrigatório	Chamamento público obrigatório (salvo exceções)
Aplicação	Transferências voluntárias da União	Parcerias com o Terceiro Setor

Por isso, é essencial identificar adequadamente qual instrumento utilizar em cada situação. A escolha incorreta — como celebrar um convênio quando o caso exige termo de fomento, ou vice-versa — pode gerar impropriedades, fragilizar a execução, comprometer a prestação de contas e até tornar o instrumento nulo do ponto de vista jurídico.

Ao longo deste material, você aprenderá de forma prática como diferenciar e aplicar corretamente cada tipo de instrumento, garantindo segurança jurídica e boa gestão dos recursos públicos.

3. Desafios Comuns na Gestão de Convênios

3.1. Maiores Desafios

A gestão de convênios é uma das atividades mais sensíveis dentro da administração pública. Por envolver recursos federais, metas pactuadas, responsabilidades compartilhadas e controle rigoroso por diversos órgãos, essa tarefa exige do gestor conhecimento técnico, capacidade de planejamento, atenção aos detalhes e tomada de decisão segura.

No dia a dia, os gestores estaduais se deparam com uma série de desafios que vão desde a compreensão e aplicação integrada do complexo arcabouço normativo até a organização da do-

cumentação necessária para uma prestação de contas adequada. Além disso, mudanças recentes no marco legal das transferências voluntárias — impulsionadas pela Lei nº 14.133/2021 e pelo Decreto nº 11.531/2023 — elevaram significativamente o nível de exigência para formalização, acompanhamento e fiscalização dos convênios.

Reconhecer esses desafios é o primeiro passo para enfrentá-los de maneira estratégica. Nas subseções a seguir, você encontrará uma análise clara e objetiva dos principais obstáculos enfrentados pelos gestores, acompanhada de orientações e caminhos que este material ajudará você a superar.

Complexidade Normativa

O conjunto de normas que regula os convênios é extenso e fragmentado, envolvendo leis, decretos, portarias, instruções normativas e manuais operacionais. Essas normas não atuam isoladamente: precisam ser interpretadas de forma integrada. A falta de compreensão adequada desse arcabouço aumenta o risco de erros na formalização, na execução e na prestação de contas — erros que podem gerar devolução de recursos ou responsabilização do gestor.

Responsabilidade do Gestor

Assumir a gestão de um convênio significa assumir também responsabilidades relevantes. Uma execução inadequada pode implicar consequências administrativas, civis e até penais. Além disso, falhas graves podem resultar na inadimplência do ente estadual, impedindo a celebração de novos convênios e prejudicando políticas públicas que dependem desses recursos. Por isso, conhecer profundamente o fluxo operacional e os requisitos legais deixa de ser uma opção — é uma necessidade.

Exigências de Controle

Os órgãos de controle — CGU, TCU, Ministérios Públicos, corregedorias e controladorias estaduais — têm atuado com rigor cada vez maior. Não basta cumprir etapas formais: espera-se que o gestor comprove eficiência, economicidade e efetividade no uso dos recursos. Isso exige planejamento robusto, execução transparente, acompanhamento contínuo e documentação consistente ao longo de todo o ciclo do convênio.

Prestação de Contas

A prestação de contas representa o ápice da responsabilidade do gestor. É nela que se demonstra de forma documental como os recursos foram aplicados e quais resultados foram alcançados. Pequenas falhas — notas fiscais incompletas, divergências no plano de trabalho, ausência de relatórios, inconsistência em medições — podem levar à rejeição das contas. Isso acarreta consequências severas tanto para o gestor quanto para o Estado, incluindo devolução de recursos e impedimentos futuros.

4. Competências

4.1 Competências Fundamentais

Antes de avançarmos para as competências específicas que você desenvolverá ao longo deste material, é importante compreender dois tipos de competências fundamentais para a atuação de qualquer gestor público: as competências procedimentais e as competências atitudinais.

As competências procedimentais referem-se à capacidade de executar corretamente os processos, seguindo etapas, normas e métodos de trabalho. Envolve saber como fazer: preencher documentos, elaborar planos de trabalho, analisar propostas, registrar informações em sistemas, monitorar a execução e preparar uma prestação de contas adequada. São habilidades práticas, relacionadas ao domínio das técnicas e dos procedimentos que estruturam a gestão de convênios.

Já as competências atitudinais dizem respeito ao comportamento e às posturas profissionais que orientam a forma como o gestor atua no dia a dia. Incluem valores e atitudes como responsabilidade, transparência, ética, organização, proatividade, capacidade de comunicação, tomada de decisão consciente e compromisso com o interesse público. Essas competências são essenciais porque, mesmo com conhecimento técnico, a gestão de convênios só alcança excelência quando o gestor adota condutas alinhadas aos princípios da administração pública e à boa governança.

Em resumo, enquanto as competências procedimentais mostram como fazer, as competências atitudinais determinam como agir. Ambas se complementam e são indispensáveis para uma gestão de convênios eficiente, íntegra e orientada a resultados.

4.1 Competências Procedimentais

As competências procedimentais dizem respeito à sua capacidade de aplicar conhecimentos na prática, seguindo corretamente os ritos, etapas e exigências legais que estruturam o ciclo de vida de um convênio. Ao final deste material, você terá condições de conduzir cada fase do processo com segurança, precisão e alinhamento às normas vigentes.

Planejamento e Preparação do Convênio

Você será capaz de planejar adequadamente a celebração de um convênio, identificando a oportunidade de pactuação, verificando requisitos legais, analisando documentos preliminares e estruturando um plano de trabalho coerente, realista e alinhado às necessidades da política pública em execução.

Formalização e Celebração

Você dominará as etapas necessárias para formalizar um convênio, desde a análise da propos-

ta até a elaboração dos instrumentos jurídicos, entendendo quais peças devem compor o processo, como registrá-las adequadamente nos sistemas oficiais e quais vedações, prazos e exigências precisam ser observados antes da assinatura.

Execução e Acompanhamento

Você aprenderá a acompanhar a execução física e financeira de forma sistemática, realizando registros corretos, avaliando o cumprimento das metas, monitorando riscos e identificando tempestivamente inconsistências ou desvios que possam comprometer o resultado do convênio.

Alterações e Ajustes

Você saberá como proceder diante da necessidade de ajustes no instrumento, como termo aditivo de vigência, de valor ou de metas. Saberá identificar quando um ajuste é juridicamente possível, quais documentos são necessários e como fundamentar adequadamente as alterações.

Prestação de Contas

Você entenderá o passo a passo para elaborar uma prestação de contas completa e organizada, reunindo documentos comprobatórios, relatórios, extratos e informações que demonstrem claramente a boa e regular aplicação dos recursos públicos, evitando glosas e questionamentos dos órgãos de controle.

4.2 Competências Atitudinais

As competências atitudinais dizem respeito às posturas, comportamentos e valores que orientam a atuação do gestor público no cotidiano da administração. Diferentemente das competências conceituais (saber) e procedimentais (saber fazer), as competências atitudinais representam o modo de ser e agir do profissional diante das responsabilidades que envolvem a gestão de recursos públicos.

Essas competências são fundamentais porque a boa gestão de convênios não depende apenas de domínio técnico. Ela exige também uma postura ética, responsável e comprometida com os princípios da administração pública — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e transparência. Em um cenário de alta complexidade normativa e elevado rigor dos órgãos de controle, a atitude do gestor é decisiva para prevenir irregularidades, promover a integridade e assegurar bons resultados.

Entre as principais competências atitudinais que você desenvolverá ao longo deste material, destacam-se:

Responsabilidade e Integridade

Agir sempre com consciência do impacto de cada decisão, mantendo compromisso com o interesse público e com o uso responsável dos recursos federais.

Organização e Disciplina

Manter rotinas claras de trabalho, cumprir prazos, registrar informações adequadamente e seguir procedimentos com rigor técnico.

Transparência e Comunicação Clara

Dialogar de forma assertiva com equipes, superiores e órgãos de controle, assegurando que informações essenciais sejam compartilhadas com clareza e tempestividade.

Proatividade e Resolução de Problemas

Antecipar riscos, identificar inconsistências e buscar soluções práticas antes que situações se tornem falhas graves ou causem prejuízos ao ente.

Tomada de Decisão Consciente

Avaliar consequências jurídicas, financeiras e operacionais antes de cada decisão, atuando sempre com prudência, fundamentação e segurança.

Trabalho em Equipe e Cooperação

Compreender que a gestão de convênios é um processo coletivo e que resultados efetivos dependem da colaboração entre diferentes setores e níveis de governo.

5. Visão macro de como os recursos chegam aos estados

5.1. Visão Macro

Para entender adequadamente o papel dos convênios na execução de políticas públicas, é essencial compreender, em uma perspectiva ampla, como os recursos federais chegam até os Estados. Essa visão macro permite ao gestor estadual situar-se dentro do sistema de financiamento público brasileiro, reconhecendo os fluxos institucionais, as etapas gerais e os mecanismos que tornam possível a transferência de recursos da União para as administrações estaduais.

Embora existam diversas modalidades de repasse — constitucionais, legais e voluntárias —, o

foco deste material está especialmente nas transferências voluntárias, que são operacionalizadas por meio de convênios, contratos de repasse, termos de fomento/colaboração e outros instrumentos congêneres. Contudo, uma compreensão global do cenário é útil para que o gestor visualize toda a engrenagem federativa que movimenta recursos e viabiliza políticas públicas.

5.1 O Papel da União como Centralizadora de Receitas

O sistema tributário brasileiro concentra grande parte da arrecadação na União. Impostos como IR, IPI, PIS, Cofins e contribuições sociais garantem ao governo federal capacidade financeira superior à dos Estados e Municípios. Essa centralização é fruto de escolhas constitucionais que visam à uniformidade nacional de políticas públicas essenciais, como saúde, educação, segurança e assistência social.

Por essa razão, a União desempenha o papel de coordenadora e financiadora de inúmeras ações descentralizadas, repassando parte dos recursos para que Estados e Municípios executem programas federais em seus territórios.

5.2 Modalidades de Transferências

De forma geral, os recursos chegam aos Estados por três grandes canais:

Transferências Constitucionais e Legais

São repasses obrigatórios, automáticos e definidos na Constituição ou em leis específicas, como FPE, ICMS Ecológico, Fundeb e outros. O Estado não precisa “solicitar” os recursos; eles são distribuídos conforme fórmulas preestabelecidas.

Transferências Fundo a Fundo

São repasses diretos entre fundos, muito comuns nas áreas de saúde, assistência social e segurança pública. Nessa modalidade, a União deposita diretamente em um fundo estadual, como o Fundo Estadual de Saúde ou o Fundo Penitenciário Estadual.

Transferências Voluntárias

São repasses que dependem de uma pactuação prévia entre União e Estado, formalizada via convênio ou instrumento semelhante. Aqui está o foco do nosso estudo: essas transferências exigem planejamento, formalização, execução e prestação de contas.

5.3 Como se Forma a Agenda de Repasses Voluntários

Antes mesmo de o Estado se manifestar, o governo federal define suas prioridades de investimento com base em:

- políticas públicas federais
- planos plurianuais
- estratégias governamentais
- diagnóstico de necessidades nacionais
- demandas emergenciais ou estruturantes

Essas prioridades são traduzidas em programas federais, que serão operacionalizados via transferências voluntárias. Cada ministério define seus critérios, requisitos técnicos, vedações, foco de atuação e metas pretendidas.

Assim, os convênios surgem como o instrumento que materializa essas prioridades em território estadual.

5.4 O Movimento dos Recursos: Da União ao Estado

De maneira simplificada, o movimento dos recursos segue uma cadeia lógica:

Definição Federal de Programas e Abertura de Oportunidades

A União publica editais, portarias ou disponibiliza programas no Transferegov para que os Estados possam manifestar interesse. Esse ato define:

- objeto financiável
- metas prioritárias
- valores disponíveis
- requisitos para apresentação de propostas

Apresentação da Proposta pelo Estado

O gestor estadual elabora e registra no Transferegov:

- justificativa da necessidade
- descrição do objeto
- metas e etapas
- cronograma
- plano de aplicação dos recursos

A proposta deve ser tecnicamente consistente e alinhada às políticas federais.

Análise e Aprovação pelo Ministério Concedente

O órgão federal analisa aspectos:

- técnicos
- jurídicos
- orçamentários

- compatibilidade normativa
- capacidade do Estado em executar o objeto

Se aprovada, a proposta avança para a fase de formalização.

Formalização do Convênio

Nesta etapa, são definidas:

- responsabilidades de cada parte
- valores e contrapartidas
- prazos de execução e vigência
- metas e indicadores
- regras de acompanhamento e prestação de contas

Após assinaturas, o convênio passa a existir formalmente.

Liberação dos Recursos

A União realiza a descentralização financeira para a conta específica do convênio, seguindo calendário e condicionantes previstos:

- dotação orçamentária disponível
- regularidade do Estado no CAUC
- cumprimento de exigências prévias

Execução pelo Estado

Com os recursos liberados, o Estado realiza:

- licitações
- contratações
- execução física das obras ou serviços
- registro de documentos
- acompanhamento sistemático

Nesta etapa, o fluxo de recursos se transforma em ações concretas para a população.

Monitoramento e Fiscalização

Órgãos de controle e o próprio concedente acompanham:

- cumprimento de metas
- execução financeira
- registro dos documentos
- conformidade com o plano de trabalho

Prestação de Contas

O ciclo se encerra com a comprovação documental da boa aplicação dos recursos, permitindo avaliar:

- eficiência
- economicidade
- resultados alcançados
- eventuais responsabilidades

5.5 O Resultado Final: Recursos Transformados em Políticas Públicas

Quando devidamente planejado, formalizado e acompanhado, todo esse fluxo de transferências voluntárias permite que os recursos federais se convertam em resultados concretos para a sociedade.

Esses valores, que inicialmente são apenas dotações orçamentárias inscritas no orçamento da União, passam a materializar-se em obras essenciais, como reformas, ampliações e construções de infraestrutura; na aquisição de equipamentos estratégicos que fortalecem a capacidade operacional dos Estados; na oferta de serviços públicos qualificados, capazes de melhorar diretamente a vida da população; na implementação e continuidade de programas de atendimento voltados a grupos específicos ou a demandas emergentes; e no incremento do fortalecimento institucional, por meio da modernização de processos, ampliação de capacidades técnicas e aprimoramento da gestão pública.

Em síntese, os recursos chegam aos Estados por meio de um processo rigorosamente estruturado, pactuado e formal, que envolve etapas planejadas, responsabilidades claramente distribuídas e cooperação efetiva entre os entes federativos. Esse arranjo — no qual cada esfera de governo atua de forma coordenada, respeitando sua autonomia, mas compartilhando objetivos — é o que dá sustentação prática ao federalismo cooperativo brasileiro, assegurando que políticas públicas de alcance nacional sejam implementadas com capilaridade, eficiência e adaptação à realidade local.

6. Responsabilidades dos Gestores

6.1. Introdução

A gestão de convênios exige não apenas domínio técnico e conhecimento normativo, mas também clareza absoluta acerca das responsabilidades atribuídas a cada agente envolvido no processo. Por lidar com recursos públicos federais, metas pactuadas e controles rigorosos, qualquer equívoco — ainda que não intencional — pode gerar consequências institucionais e pessoais significativas. Assim, compreender o papel do concedente, do conveniente, do ordenador de despesa e as hipóteses de responsabilização é fundamental para uma atuação segura, transparente e alinhada aos princípios da administração pública.

6.1 Atribuições do Concedente x Convenente

O concedente — normalmente um Ministério ou Secretaria da União — é o responsável por definir as políticas públicas que orientarão os convênios, estabelecer critérios de elegibilidade, analisar propostas, aprovar planos de trabalho, fiscalizar a execução e avaliar a prestação de contas. Em síntese, é ele quem define as regras do jogo e garante que os recursos federais sejam aplicados conforme as diretrizes do programa e o interesse público.

Já o convenente — Estado, Município, Distrito Federal ou entidade sem fins lucrativos — tem a incumbência de executar o objeto pactuado, respeitando fielmente o plano de trabalho e as normas aplicáveis. Cabe ao convenente realizar licitações, contratar empresas, acompanhar a execução física, registrar informações nos sistemas oficiais, zelar pela regularidade financeira e apresentar a prestação de contas de forma adequada.

Enquanto o concedente atua na esfera normativa e fiscalizatória, o convenente atua na esfera operacional e executiva. Essa distinção é essencial para evitar conflitos de competência e garantir a correta execução do instrumento.

6.2 Papel do Ordenador de Despesa

O ordenador de despesa ocupa posição central no ciclo do convênio. Ele é a autoridade responsável por autorizar despesas, aprovar pagamentos, validar documentos e atestar a regularidade de cada operação financeira. Seu papel é estratégico porque suas decisões materializam a movimentação dos recursos públicos. Assim, o ordenador deve:

- verificar a conformidade dos processos de contratação;
- assegurar que os pagamentos estejam vinculados a etapas concluídas;
- certificar-se de que os documentos fiscais são idôneos;
- analisar se a execução está de acordo com o plano de trabalho;
- suspender pagamentos sempre que identificar irregularidades.

Seu poder decisório é acompanhado de alta responsabilidade, sendo ele frequentemente um dos primeiros agentes a responder perante órgãos de controle.

6.3 Responsabilidade Solidária

A execução de convênios pressupõe responsabilidade solidária entre os entes e agentes envolvidos. Isso significa que, em caso de irregularidades, não apenas o convenente pode ser responsabilizado, mas também seus gestores, o ordenador de despesa, fiscais de contrato e até mesmo o concedente, caso tenha falhado em sua função de acompanhamento.

A responsabilidade solidária decorre do fato de que a gestão de convênios é uma cadeia interdependente:

- se o concedente não fiscaliza adequadamente;
- se o convenente executa irregularmente;
- se o ordenador aprova despesas indevidas;

Todos podem ser chamados a responder, individual ou conjuntamente, sobre danos ao erário ou descumprimento de normas.

6.4 Situações de Responsabilização (Administrativa, Civil e Penal)

Os gestores de convênios estão sujeitos a diferentes esferas de responsabilização, dependendo da gravidade e da natureza do ato praticado:

Responsabilização Administrativa

Ocorre diante de irregularidades como:

- descumprimento de obrigações procedimentais;
- atraso injustificado em etapas essenciais;
- falha no registro de informações;
- negligência na fiscalização da execução.

As sanções podem incluir advertências, suspensão, multas administrativas e impedimento temporário de atuar com recursos federais.

Responsabilização Civil (Improbidade Administrativa e Danos ao Erário)

Quando há dolo ou culpa grave resultando em:

- prejuízo ao erário;
- enriquecimento ilícito;
- violação aos princípios da administração pública.

As consequências incluem ressarcimento, perda da função pública, suspensão de direitos políticos e multa.

Responsabilização Penal

Aplica-se em casos mais graves, como:

- fraude em licitações;
- falsificação de documentos;
- desvio ou apropriação de recursos públicos;
- associação criminosa para obtenção de vantagens indevidas.

Nesses casos, o gestor pode responder a processos criminais, com penas que podem incluir detenção.

6.5 Erros Mais Comuns Cometidos por Gestores Iniciantes

Gestores iniciantes frequentemente enfrentam dificuldades decorrentes da complexidade normativa e da falta de experiência prática. Entre os erros mais recorrentes, destacam-se:

Desconhecimento das normas do Decreto nº 11.531/2023 e das Portarias Conjuntas aplicáveis.

Exemplo prático:

O gestor estadual aceita a proposta de um convênio sem verificar que o programa exige comprovação de regularidade do fundo estadual, conforme previsto em Portaria Conjunta. Após a assinatura, descobre-se que o fundo não estava habilitado no Transferegov, impedindo a liberação dos recursos e causando atraso de meses na execução.

Outro exemplo:

O gestor autoriza a inclusão de despesas com equipamentos de uso administrativo, sem saber que o Decreto 11.531/2023 veda esse tipo de gasto para determinados programas, o que resulta em glosa e devolução obrigatória dos recursos.

Elaboração inadequada do plano de trabalho, com metas mal definidas ou cronogramas inexequíveis.

Exemplo prático:

Ao elaborar um convênio para reforma de um presídio, o gestor define a meta como: “melhorar as condições estruturais da unidade”. Essa descrição genérica é rejeitada no momento da prestação de contas, porque não especifica o que será reformado, quanto será feito e em qual prazo.

Outro exemplo:

O cronograma físico-financeiro prevê que a obra será realizada em três meses, mas o processo licitatório estadual costuma durar pelo menos quatro meses. Resultado: o convênio atrasa, não atinge a meta e necessita de termo aditivo.

Ausência de acompanhamento sistemático da execução física e financeira

Exemplo prático:

O gestor não acompanha as medições mensais da obra financiada pelo convênio. Quando finalmente vai verificar, constata que 60% do valor já foi pago, mas apenas 40% da obra foi executada. Isso caracteriza pagamento antecipado, irregularidade grave para órgãos de controle.

Outro exemplo:

Os registros no Transferegov ficam desatualizados por meses, impedindo que o concedente acompanhe a execução. O convênio entra na lista de instrumentos com risco elevado, e a liberação de novas parcelas é suspensa.

Falhas no registro e guarda de documentos, comprometendo a prestação de contas

Exemplo prático:

A equipe de execução não guarda os orçamentos preliminares exigidos para a contratação. Ao apresentar a prestação de contas, o órgão de controle identifica ausência de pesquisa de preços e abre tomada de contas especial.

Outro exemplo:

Notas fiscais são digitalizadas sem carimbo de identificação do convênio, tornando impossível comprovar a vinculação da despesa ao objeto pactuado.

Pagamentos sem lastro documental suficiente

Exemplo prático:

O gestor realiza pagamento integral a uma empresa fornecedora de equipamentos, mas não coleta termo de recebimento, nem confere se os itens entregues correspondem ao que foi contratado. Na prestação de contas, o concedente constata divergências, caracterizando prejuízo ao erário.

Outro exemplo:

Pagamentos são autorizados sem relatório de execução física, sem laudo de vistoria e sem medição da obra. Isso abre margem para fraude e responsabilização pessoal do gestor.

Tratamento do convênio como se fosse contrato

Exemplo prático:

O gestor exige da União cláusulas típicas de contrato, como multa por atraso ou penalidade por descumprimento, desconhecendo que o convênio é um instrumento de cooperação, não de contraposição comercial. O processo é devolvido pelo concedente por inadequação jurídica.

Outro exemplo:

Ao solicitar aditivo, o gestor argumenta que houve “alteração unilateral pela administração”, expressão jurídica típica de contrato administrativo, mas incompatível com convênio, gerando insegurança jurídica e retrabalho.

Desconhecimento das vedações legais, resultando em despesas não permitidas

Exemplo prático:

O gestor utiliza parte dos recursos para pagar diárias de servidores estaduais, acreditando que isso se enquadra como despesa operacional. O concedente identifica a irregularidade e exige devolução imediata, com atualização monetária.

Outro exemplo:

Recursos são utilizados para adquirir veículos administrativos, embora o programa só permita aquisição de viaturas operacionais. A despesa é recusada e gera glosa integral.

Falta de comunicação com o concedente

Exemplo prático:

O gestor identifica que o cronograma não poderá ser cumprido, mas não comunica o concedente nem solicita prazo adicional. O convênio vence sem conclusão das metas, tornando-se inadimplente.

Outro exemplo:

Alterações no projeto da obra são feitas sem prévia aprovação da União. Na vistoria, o concedente percebe que o que foi executado não corresponde ao plano de trabalho original, caracterizando desvio de objeto.

7. Conceitos Fundamentais

7.1. Conceitos Importantes

A compreensão dos convênios exige que o gestor domine um conjunto de conceitos essenciais que estruturam todo o ciclo de vida do instrumento. Esses conceitos servem como base para análise, tomada de decisão, elaboração de documentos, acompanhamento da execução e prestação de contas. Sem esse domínio prévio, torna-se muito mais difícil interpretar corretamente as normas, dialogar com os órgãos federais, preencher sistemas como o Transferegov e, principalmente, evitar erros que podem gerar responsabilização.

A seguir, são apresentados os conceitos fundamentais que orientam a gestão de convênios na administração pública brasileira.

Concedente

É o órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela transferência dos recursos financeiros. O concedente define diretrizes, analisa propostas, aprova planos de trabalho, acompanha a execução, fiscaliza o cumprimento das metas e realiza a análise da prestação de contas. Ex.: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, entre outros.

Conveniente

É o ente federado ou entidade privada sem fins lucrativos que recebe os recursos do convênio. Pode ser um Estado, Município, Distrito Federal, consórcio público ou organização da sociedade civil que atenda aos requisitos legais. O conveniente executa o objeto, contrata serviços, realiza licitações, movimenta os recursos e presta contas.

Objeto

O objeto é a descrição daquilo que será realizado com os recursos do convênio. Deve ser claro, objetivo e mensurável. Ex.: “Construção de módulo de saúde em unidade prisional”, “Aquisição de equipamentos odontológicos”, “Implantação de programa educativo em gestão prisional”.

O objeto é o núcleo central do convênio e determina tudo o que será permitido ou vedado durante a execução.

Meta

A meta representa o resultado final esperado, aquilo que será entregue à sociedade ao final da execução. Deve ser mensurável e verificável. Ex.: “Construir 1 módulo de saúde com capacidade para 20 atendimentos diários”.

Etapas

As etapas são o desdobramento operacional das metas. Representam fases necessárias para alcançar o resultado final. Ex.:

1. elaboração do projeto;
2. licitação;
3. execução da obra;
4. aquisição de equipamentos;
5. treinamento de servidores.

Plano de Trabalho

É o documento que organiza todo o convênio e reúne informações essenciais: justificativa, objeto, metas, etapas, cronograma físico-financeiro, plano de aplicação, indicadores, despesas previstas, contrapartida (quando houver) e capacidade técnica do conveniente.

O plano de trabalho é a principal referência para fiscalização e prestação de contas.

Vigência

A vigência corresponde ao período total em que o convênio estará ativo, incluindo os prazos para execução física, execução financeira e prestação de contas. A vigência é limitada conforme o nível do instrumento, conforme Portaria Conjunta nº 33 e alterações.

Termo Aditivo

É o instrumento utilizado para alterar cláusulas do convênio, como vigência, valores, metas ou etapas. A alteração sempre deve ser justificada e aprovada pelo concedente, e jamais pode implicar mudança de objeto — isso é expressamente vedado.

Execução Física

É a materialização do objeto: obras realizadas, serviços prestados, equipamentos adquiridos, programas implantados. A execução física deve estar sempre em consonância com o que foi aprovado no plano de trabalho.

Execução Financeira

É a movimentação dos recursos: pagamentos, licitações, contratações e registros. Tudo deve ser realizado conforme as regras de finanças públicas, com transparência e comprovação documental adequada.

Contrapartida

É a parcela de recursos (financeiros ou bens/serviços) que o conveniente se compromete a aportar para complementar a execução. Nem todos os convênios exigem contrapartida, mas, quando existente, deve ser registrada, comprovada e prestada contas.

Prestação de Contas

É o conjunto de documentos que comprova que os recursos foram aplicados corretamente e que as metas foram cumpridas. Inclui notas fiscais, relatórios, medições, extratos, registros fotográficos, laudos técnicos, comprovantes de entrega e demais evidências.

A prestação de contas é a etapa que avalia a regularidade de toda a execução.

Prestação de Contas Final x Parcial

- Parcial: ocorre durante a execução, normalmente para liberar novas parcelas.
- Final: encerra o convênio, podendo resultar em aprovação, aprovação com ressalvas, rejeição ou glosa de valores.

Despesas Elegíveis e Não Elegíveis

São as despesas permitidas ou vedadas dentro do convênio. A elegibilidade depende do programa federal, do plano de trabalho e da legislação vigente. Despesas vedadas geram glosas e devolução de recursos.

Saldo Remanescente

É o valor não utilizado ao final da execução financeira. Esse saldo deve ser obrigatoriamente devolvido ao concedente, com atualização monetária, salvo hipóteses específicas aprovadas previamente.

Execução Descentralizada

Ocorre quando a execução parcial ou total é realizada por outro órgão, mediante instrumento específico (TED, por exemplo), sempre com anuência do concedente.

Inadimplência

É a situação em que o convenente descumpre obrigações, como:

- não executar metas;
- não prestar contas;
- aplicar despesas vedadas;
- não devolver saldo;
- apresentar documentação irregular.

Estar inadimplente impede novos repasses.

Capacidade Técnica e Operacional

Refere-se às condições que o convenente possui para executar o objeto do convênio, incluindo equipe qualificada, experiência prévia, estrutura administrativa e logística adequada. A verificação dessa capacidade é obrigatória na análise do plano de trabalho e influencia diretamente a aprovação da proposta.

Capacidade Financeira

É a demonstração de que o convenente dispõe de condições financeiras para arcar com contrapartidas (quando exigidas) e suportar eventuais despesas acessórias não cobertas pelo convênio. A ausência de capacidade financeira pode inviabilizar a aprovação da proposta.

Cronograma Físico-Financeiro

Documento que relaciona, de forma integrada, as etapas (execução física) ao desembolso dos valores (execução financeira). Deve ser coerente, realista e compatível com os prazos e peculiaridades do objeto. É um dos principais instrumentos de acompanhamento pelo concedente.

Parcela

Transferência fracionada dos recursos do convênio. A liberação de parcelas posteriores está condicionada ao cumprimento de metas, atualização no Transferegov, regularidade do CAUC e análise técnica do concedente.

CAUC – Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias

Sistema que consolida informações sobre a regularidade fiscal, jurídica e contábil do convenente.

Estar irregular no CAUC impede a celebração e a liberação de recursos de convênios.

Plano de Aplicação

Especifica detalhadamente como os recursos serão utilizados: itens, valores, quantidades e justificativas. É essencial para orientar contratações e dar transparência ao uso dos recursos.

Extrato da Conta Vinculada

Documento que comprova todas as movimentações financeiras realizadas na conta específica do convênio. Deve ser mantido atualizado e anexado à prestação de contas.

Conta Específica / Conta Vinculada

Conta bancária aberta exclusivamente para movimentar os recursos do convênio. Nenhuma outra despesa ou receita pode ser registrada nela. O uso de conta única é irregular e causa glosas.

Execução Direta x Execução Indireta

- Execução direta: realizada pelo próprio conveniente (ex.: obra executada pela secretaria estadual).
- Execução indireta: ocorre por meio de empresa contratada mediante licitação.

A distinção é essencial para determinar responsabilidades e documentos exigidos.

Instrumento Jurídico

Documento formal que estabelece direitos, obrigações e responsabilidades entre concedente e conveniente. No caso de convênios, o instrumento jurídico contém cláusulas obrigatórias previstas na legislação federal.

Contrato Administrativo

Embora seja conceito externo ao convênio, é fundamental conhecê-lo para evitar confusões. Trata-se de uma relação comercial, de interesses contrapostos, regulada pela Lei nº 14.133/2021. Diferencia-se do convênio por sua natureza onerosa e finalidade lucrativa.

Termo de Referência / Projeto Básico

Documentos técnicos que detalham o objeto para fins de contratação (obras, serviços ou compras). Embora não façam parte do convênio em si, são indispensáveis para a execução e fiscalização das contratações relacionadas ao objeto.

Vedações

São despesas ou ações proibidas dentro do convênio, conforme legislação, portarias do concedente e condições específicas do programa. Incluem, por exemplo, pagamento de multas, juros, encargos financeiros, despesas administrativas e outras restrições previstas na Portaria Conjunta nº 33.

Glosa

É o valor considerado irregular pelo concedente ou órgão de controle, seja por despesa indevida, ausência de documentos, divergência com o plano de trabalho ou ausência de comprovação. A glosa gera devolução de recursos.

Reprogramação

Alteração do plano de trabalho sem modificar o objeto. Ex.: ajuste de metas, redistribuição de recursos entre etapas, revisão de quantidades. Sempre exige justificativa e autorização do concedente.

Desvio de Objeto

Ocorre quando o conveniente executa ações que não correspondem ao objeto pactuado. É uma das irregularidades mais graves, podendo acarretar rejeição da prestação de contas, devolução integral dos recursos e responsabilização administrativa e penal.

Despesas Anteriores / Posteriores à Vigência

Despesas realizadas fora do período de vigência do convênio são proibidas e geram devolução. O controle das datas é fundamental para evitar glosas.

Regularidade Fiscal, Trabalhista e Previdenciária

Conjunto de certidões que comprovam que o conveniente está regular perante a Receita, INSS, FGTS, Justiça do Trabalho e outros órgãos. Essa regularidade é pré-requisito para celebração e liberação de recursos.

Monitoramento e Fiscalização

Atividades realizadas tanto pelo conveniente quanto pelo concedente para acompanhar a execução do convênio. Incluem visitas in loco, análise de documentos, registros fotográficos, relatórios técnicos e informações no Transferegov.

Relatório de Execução

Documento que demonstra o que foi realizado com os recursos do convênio: etapas concluídas, metas alcançadas, valores executados e resultados produzidos. É elemento central da prestação de contas.

Tomada de Contas Especial (TCE)

Processo instaurado quando há impugnação de despesas, dano ao erário, não prestação de contas ou ausência de comprovação da aplicação dos recursos. É procedimento rigoroso que pode gerar responsabilização e cobrança judicial.

Saldo de Contrapartida

Valor correspondente à contrapartida financeira não utilizada pelo conveniente. Não se confunde com saldo de recursos federais.

Relatório Fotográfico

Documento que comprova etapas da execução física, especialmente em obras e aquisições de bens duráveis. É exigido no monitoramento e na prestação de contas.

8. Capacitação

8.1 Importância da Capacitação

A capacitação contínua dos gestores públicos que atuam com convênios não é apenas desejável — é absolutamente indispensável para garantir a boa gestão dos recursos públicos, a segurança jurídica das ações governamentais e a efetividade das políticas públicas implementadas nos Estados. Em um cenário regulatório dinâmico e cada vez mais exigente, a formação técnica deixa de ser um diferencial e passa a constituir um requisito essencial para qualquer profissional envolvido no ciclo de vida de convênios.

A primeira razão para essa necessidade decorre da complexidade normativa que envolve as transferências voluntárias. A gestão de convênios exige domínio de dispositivos constitucionais, compreensão de legislações específicas — como a Lei nº 14.133/2021 e o Decreto nº 11.531/2023 —, além de portarias, orientações internas, manuais setoriais e instruções detalhadas do Transferegov. Trata-se de um arcabouço robusto, fragmentado e em constante atualização. Sem capacitação adequada, torna-se praticamente impossível interpretar e aplicar corretamente essas regras no dia a dia.

Além disso, a capacitação também é fundamental para que o gestor desenvolva habilidades práticas e procedimentais, como elaborar planos de trabalho consistentes, registrar informações nos sistemas eletrônicos, monitorar execuções físicas e financeiras, produzir relatórios técnicos qualificados e preparar prestações de contas alinhadas aos padrões exigidos pelos órgãos de controle. Essas habilidades não são intuitivas e exigem treinamento específico, estudo de casos concretos, simulações e orientação especializada.

Outro aspecto crucial refere-se à necessidade de prevenção de falhas e irregularidades. Uma gestão mal conduzida — ainda que sem má-fé — pode resultar em devolução de recursos, glosas, instauração de tomada de contas especial, responsabilização administrativa, civil e até penal do gestor, além de comprometer a capacidade do Estado de celebrar novos convênios. A capacitação funciona, portanto, como uma ferramenta poderosa de mitigação de riscos, reduzindo erros operacionais, fortalecendo controles internos e promovendo uma cultura de conformidade.

A capacitação constante também amplia a capacidade do gestor de tomar decisões estratégicas, compreender os desafios de execução em seu contexto local, identificar fragilidades na estrutura estadual, dialogar com os técnicos do concedente e propor soluções práticas para problemas complexos. Gestores bem formados conseguem antecipar riscos, elaborar justificativas robustas, apoiar suas decisões em fundamentos normativos e apresentar resultados com maior qualidade e impacto.

Por fim, a capacitação fortalece o pacto federativo ao promover uma atuação mais harmônica entre União e Estados. Quando os gestores estaduais compreendem plenamente o funcionamento dos instrumentos de repasse, a comunicação com o concedente melhora, os processos fluem com mais rapidez, e as políticas públicas alcançam maior efetividade. Isso gera benefícios diretos para a população, que passa a receber serviços, obras e programas implementados com maior qualidade e eficiência.

Em síntese, investir na capacitação de gestores públicos significa investir na qualidade da gestão pública como um todo. É uma condição necessária para assegurar que os convênios cumpram seu papel no federalismo cooperativo, sejam executados com integridade e resultem em políticas públicas mais consistentes, transparentes e transformadoras.



SENAPPEN

Secretaria Nacional de Políticas Penais