



SENAPPEN

Secretaria Nacional de Políticas Penais

Convênios

Fundo Penitenciário Nacional

Módulo III

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

ESTUDO DE CASO CONTÍNUO

Apresentação do Caso	09
O Problema Identificado	09
A Solução Proposta	10
Dados Gerais do Projeto	12
Parte Conveniente	12
Parte Concedente	12
Dados Financeiros do Projeto	13
Distribuição dos Recursos por Componente	13
Prazo de Execução	13
Unidades Prisionais Beneficiadas	14
Resultados Esperados	14
Alinhamento Estratégico	14
Desafios Previstos	14
A Jornada que Começaremos a Acompanhar	16

02

VISÃO GERAL: O CICLO DE VIDA DO CONVÊNIO

As Quatro Fases do Ciclo de Vida	17
A Interdependência entre as Fases	19
Os Principais Atores em Cada Fase	19
O Papel do Transferegov em Todas as Fases	20
Prazos Críticos ao Longo do Ciclo de Vida	21
A Importância da Documentação em Todas as Fases	25
Síntese	26

03

FASE 1: PLANEJAMENTO E PROPOSIÇÃO

Introdução	26
A Identificação da Oportunidade	27
O Alinhamento Estratégico	28
A Verificação de Regularidade	28
A Análise de Viabilidade Técnica	29
A Análise de Viabilidade Financeira	30
O Regime Aplicável: Ordinário ou Simplificado	31
A Elaboração do Plano de Trabalho	32
A Submissão da Proposta	34
A Análise pelo Concedente	35
Síntese da Fase de Planejamento	37

SUMÁRIO

04

FASE 2: CELEBRAÇÃO

Introdução à Fase de Celebração	37
As Condições Essenciais para Celebração	38
A Elaboração da Minuta do Convênio	40
O Empenho da Despesa pelo Concedente	42
A Assinatura do Convênio	43
A Publicação do Convênio	44
Particularidades do Regime Simplificado	44
Síntese da Fase de Celebração	45

06

FASE 3: EXECUÇÃO

Introdução à Fase de Execução	46
As Obrigações do Conveniente Durante a Execução	47
A Abertura da Conta Bancária Específica	49
A Solicitação e Liberação das Parcelas	50
O Sistema OPP e a Movimentação Financeira	51
A Aplicação Financeira dos Recursos	52
O Início dos Processos Licitatórios	53
A Realização das Licitações	55
A Celebração dos Contratos	56
A Execução dos Contratos e os Pagamentos	57
A Liberação Específica para Aquisição de Equipamentos	58
O Acompanhamento e a Fiscalização pelo Concedente	59
As Responsabilidades e o Acesso a Documentos	60
A Gestão de Riscos e Imprevistos	61
As Alterações do Convênio e os Termos Aditivos	62
As Irregularidades e as Comunicações Obrigatórias	63
A Devolução de Saldos Remanescentes	63
A Conclusão da Execução	64
Síntese da Fase de Execução	65
Principais Desafios da Execução	66
Aprendizados e Recomendações para Outros Convenientes	77

07

FASE 4: PRESTAÇÃO DE CONTAS

Introdução à Fase de Prestação de Contas	78
--	----

SUMÁRIO

Introdução à Fase de Prestação de Contas	78
A Natureza e os Objetivos da Prestação de Contas	80
A Responsabilidade pela Prestação de Contas e a Sucessão de Gestores	80
A Devolução dos Saldos Remanescentes	82
A Composição da Prestação de Contas Final	83
O Registro da Prestação de Contas no Transferegov.br	85
Os Prazos para Análise da Prestação de Contas	86
O Procedimento Informatizado de Análise da Prestação de Contas	87
A Análise Convencional da Prestação de Contas	88
Os Resultados da Análise da Prestação de Contas	89
A Comunicação da Aprovação e o Encerramento do Convênio	91
Síntese da Fase de Prestação de Contas	92

08

DENÚNCIA, RESCISÃO E EXTINÇÃO

Introdução às Formas de Encerramento Antecipado do Convênio	93
A Denúncia do Convênio	94
A Rescisão do Convênio	95
A Extinção do Convênio	97
As Obrigações do Conveniente em Caso de Denúncia ou Rescisão	98
As Consequências do Não Cumprimento das Obrigações	100
Síntese sobre Denúncia, Rescisão e Extinção	101

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 III- Da proposta à prestação de contas

1. Estudo de Caso Contínuo

1.1 Apresentação do Caso

Para tornar o aprendizado deste módulo mais prático e concreto, vamos acompanhar um estudo de **caso fictício** contínuo que percorrerá todas as fases do convênio. Acompanhe a jornada de Roberto, gestor da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização do Estado da Bahia, na celebração e execução do **PROJETO RESSOCIALIZA BAHIA**.

1.2 O Problema Identificado

O Estado da Bahia enfrenta desafios significativos na ressocialização de pessoas privadas de liberdade, cujos dados do sistema penitenciário estadual revelam que apenas 12% dos internos participam de programas de capacitação profissional, menos de 20% têm acesso a atividades educacionais regulares e a taxa de reincidência criminal no Estado ultrapassa 70%, muito acima da média desejável.



SENAPPEN
Secretaria Nacional de Políticas Penais

A análise realizada pela Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização identificou três problemas centrais que explicam essa situação. O **primeiro** é a **ausência de equipamentos e materiais** adequados para oficinas profissionalizantes, cujas poucas oficinas existentes nas unidades prisionais carecem de ferramentas, máquinas e insumos básicos para desenvolver atividades de capacitação em áreas como informática, marcenaria, artesanato e serviços gerais. Sem equipamentos adequados, torna-se impossível oferecer formação profissional de qualidade que efetivamente prepare os internos para o mercado de trabalho.

O **segundo problema** identificado é a **falta de capacitação dos servidores** do sistema prisional para atuar em programas de ressocialização. Os policiais penais, pedagogos, assistentes sociais e psicólogos que atuam nas unidades prisionais recebem formação inicial focada em aspectos de segurança e custódia, mas carecem de capacitação específica em metodologias de educação de adultos, técnicas de mediação de conflitos, abordagens restaurativas e gestão de programas de ressocialização e essa lacuna formativa compromete a qualidade e a efetividade dos programas oferecidos.

O **terceiro problema** é a **inexistência de um sistema informatizado de gestão de programas de ressocialização**. Atualmente, o controle de participação dos internos em atividades educacionais e profissionalizantes é feito manualmente, em fichas de papel, o que dificulta o acompanhamento individualizado, impede a geração de relatórios gerenciais confiáveis e impossibilita a avaliação de impacto dos programas.

O impacto desses problemas é significativo e a baixa participação em programas de ressocialização perpetua o ciclo de reincidência criminal, compromete a segurança pública a médio e longo prazo, desperdiça o potencial de transformação do período de privação de liberdade e viola o direito constitucional dos internos à assistência educacional e à preparação para o retorno ao convívio social.

1.3 A Solução Proposta

Após amplo **diagnóstico** realizado, a Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização elaborou uma proposta abrangente de fortalecimento dos **programas de ressocialização** em dez unidades prisionais de médio e grande porte do Estado da Bahia.

A solução proposta contempla três componentes principais, todos focados em **capacitação, equipamentos e tecnologia**.

O primeiro componente é a aquisição de equipamentos e materiais para oficinas profissionalizantes, prevendo a aquisição e instalação de equipamentos completos para dez oficinas profissionalizantes, sendo uma em cada unidade prisional beneficiada. Cada oficina

será equipada conforme uma das seguintes áreas de capacitação: informática básica e manutenção de computadores, com aquisição de vinte computadores completos, impressoras, projetores e ferramentas de manutenção por unidade; marcenaria e movelaria, com aquisição de serras, plainas, lixadeiras, furadeiras, bancadas de trabalho e ferramentas manuais; artesanato e economia criativa, com aquisição de máquinas de costura, materiais para trabalhos manuais, equipamentos para serigrafia e estamperia; panificação e confeitaria, com aquisição de fornos industriais, batedeiras, modeladoras, utensílios e equipamentos de segurança; e serviços gerais e manutenção predial, com aquisição de ferramentas elétricas, equipamentos de pintura, materiais de hidráulica e elétrica básica.

Além dos equipamentos principais, cada oficina receberá mobiliário adequado, incluindo mesas, cadeiras, armários e quadros, materiais de consumo para seis meses de atividades, como insumos, matérias-primas e materiais didáticos, e equipamentos de proteção individual para todos os participantes das oficinas.

O segundo componente é a capacitação de servidores do sistema prisional, na qual prevê a realização de cursos de formação para quatrocentos servidores que atuam nas dez unidades prisionais beneficiadas, abrangendo policiais penais, pedagogos, assistentes sociais, psicólogos e diretores de unidades. A capacitação será estruturada em quatro módulos temáticos.

O primeiro módulo, com carga horária de quarenta horas, abordará fundamentos da ressocialização e Lei de Execução Penal, incluindo princípios constitucionais aplicáveis à execução penal, direitos e deveres das pessoas privadas de liberdade, programas de ressocialização previstos na Lei de Execução Penal e experiências nacionais e internacionais bem-sucedidas. O segundo módulo, também com quarenta horas, focará em metodologias de educação de adultos e andragogia, contemplando características do público adulto em situação de privação de liberdade, técnicas de ensino-aprendizagem para adultos, elaboração de planos de aula e materiais didáticos e avaliação de aprendizagem em contexto prisional.

O terceiro módulo, com trinta e duas horas, tratará de mediação de conflitos e justiça restaurativa, abordando técnicas de comunicação não violenta, mediação de conflitos em ambiente prisional, círculos restaurativos e cultura de paz e prevenção de violência institucional. O quarto módulo, com vinte e quatro horas, focará em gestão de programas de ressocialização, incluindo planejamento e monitoramento de programas, indicadores de desempenho e avaliação de impacto, articulação com rede de apoio externa e preparação para o egresso.

A capacitação será realizada por instituição especializada contratada mediante licitação, com metodologia que combina aulas presenciais, atividades práticas, estudos de caso e visitas técnicas. Ao final, os servidores receberão certificação reconhecida pelo Ministério da Educação.

O terceiro componente é o desenvolvimento e implantação de sistema informatizado de gestão de programas de ressocialização. Este componente prevê a contratação de empresa especializada para desenvolver e implantar um sistema web de gestão que permitirá o cadastro completo de todos os internos com informações sobre escolaridade, histórico profissional e interesses, o registro de participação em atividades educacionais e profissionalizantes com controle de frequência e desempenho, a geração automática de relatórios para o Poder Judiciário sobre remição de pena por estudo e trabalho, o acompanhamento individualizado da trajetória de ressocialização de cada interno e a geração de relatórios gerenciais e estatísticos para subsidiar a gestão.

O sistema será integrado ao SISDEPEN do Ministério da Justiça, permitindo o compartilhamento de dados em âmbito nacional. Além do desenvolvimento do sistema, o componente prevê a aquisição de dez servidores para hospedagem do sistema, um em cada unidade prisional, a aquisição de cinquenta computadores para acesso ao sistema pelos servidores, a capacitação de cem servidores no uso do sistema e o suporte técnico por doze meses após a implantação.

1.4 Dados Gerais do Projeto

Nome do Projeto: **PROJETO RESSOCIALIZA BAHIA**

Instrumento: **Convênio**

1.5 Parte Convenente

Conveniente: Governo do Estado da Bahia

Órgão Executor: Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização do Estado da Bahia (SEAP-BA)

Gestora Responsável: Carla Regina Souza, Coordenadora de Programas de Ressocialização da SEAP-BA

Perfil da Gestora: Carla é assistente social de formação, com mestrado em Políticas Públicas e doze anos de experiência no sistema prisional baiano. Ela atuou por oito anos como assistente social em unidades prisionais, onde coordenou programas de ressocialização, e nos últimos quatro anos assumiu a coordenação estadual de programas de ressocialização. Embora tenha sólida experiência técnica na área penitenciária e em gestão de programas sociais, esta é sua primeira experiência na gestão de um convênio federal. Carla é uma profissional dedicada, organizada e comprometida com a transformação do sistema prisional. Ela será nossa protagonista nesta jornada.

Equipe Técnica de Apoio:

- Responsável pedagógico: Luciana Mendes
- Responsável por licitações: Marcos Oliveira
- Responsável financeiro: Patrícia Costa
- Responsável de tecnologia da informação: Rafael Andrade
- Apoio administrativo: Juliana Santos

1.6 Parte Concedente

Concedente: Ministério da Justiça e Segurança Pública

Secretaria Executora: Secretaria Nacional de Políticas Penais

Programa de Governo: Programa Nacional de Apoio à Ressocialização

Analista Finalístico: Fernando Cardoso

Perfil do Analista: Fernando é servidor federal concursado, assistente social de formação e conhece profundamente as necessidades do sistema prisional brasileiro e os desafios enfrentados pelos Estados na implementação de programas de ressocialização. Ele será o principal ponto de contato de Carla no governo federal quando a pauta for sobre o programa.

Analista Meio: Paulo Godói

Perfil do Analista: Paulo é servidor federal concursado, formado em direito e atua com gestão de convênios há 10 anos e sabe tudo sobre questões operacionais e normativas, sendo o ponto de contato de Carla quando a pauta for essa.

1.7 Dados Financeiros do Projeto

Valor Total do Projeto: R\$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais)

Composição dos Recursos:

Repasse da União: R\$ 6.400.000,00 (oitenta por cento do valor total)

Contrapartida do Estado da Bahia: R\$ 1.600.000,00 (vinte por cento do valor total)

Observação sobre o Percentual de Contrapartida: O percentual de vinte por cento está dentro dos parâmetros estabelecidos para Estados, demonstrando o compromisso do governo estadual com o fortalecimento dos programas de ressocialização.

1.8 Distribuição dos Recursos por Componente

Componente 1: Aquisição de Equipamentos

- Valor: R\$ 3.000.000,00
- Natureza da despesa: Investimento

Componente 2: Aquisição de Insumos

- Valor: R\$ 1.000.000,00
- Natureza da despesa: Custeio



Componente 3: Capacitação de Servidores

- Valor: R\$ 2.000.000,00 (vinte e cinco por cento do total)
- Natureza da despesa: Custeio

Componente 4: Desenvolvimento de Sistema Informatizado de Gestão

- Valor: R\$ 1.500.000,00
- Natureza da despesa: Investimento

Componente 5: Aquisição de Equipamentos de Informática

- Valor: R\$ 500.000,00
- Natureza da despesa: Investimento

1.9 Prazo de Execução

Prazo Total: 18 meses

Justificativa do Prazo: Considerando o tempo necessário para realização de licitações para aquisição de equipamentos e contratação de serviços, o prazo de fabricação e entrega de equipamentos especializados, o período necessário para realização dos cursos de capacitação de quatrocentos servidores em múltiplas frentes, o tempo de desenvolvimento, testes e implantação do sistema informatizado e o período de estabilização e ajustes após a implantação, o prazo de dezoito meses foi considerado adequado e realista.

Cronograma Macro:

- Meses 1 a 3: Planejamento detalhado, elaboração de termos de referência e licitações
- Meses 4 a 12: Aquisição e entrega de equipamentos e materiais
- Meses 6 a 15: Realização dos cursos de capacitação (múltiplas turmas)
- Meses 4 a 14: Desenvolvimento e implantação do sistema informatizado
- Meses 15 a 16: Instalação final de equipamentos, conclusão de capacitações e estabilização do sistema
- Meses 17 a 18: Recebimento definitivo e elaboração da prestação de contas

1.10 Unidades Prisionais Beneficiadas

O projeto contempla dez unidades prisionais de médio e grande porte localizadas em diferentes regiões do Estado da Bahia:

- 1: Conjunto Penal de Feira de Santana
- 2: Conjunto Penal de Vitória da Conquista
- 3: Conjunto Penal de Ilhéus

- 4: Conjunto Penal de Barreiras
- 5: Conjunto Penal de Juazeiro
- 6: Conjunto Penal de Itabuna
- 7: Conjunto Penal de Teixeira de Freitas
- 8: Conjunto Penal de Paulo Afonso
- 9: Conjunto Penal de Eunápolis
- 10: Conjunto Penal de Lauro de Freitas

1.11 Resultados Esperados

Indicador 1: Ampliação da Oferta de Vagas em Programas de Ressocialização

- Meta: Aumentar de 12% para 50% o percentual de internos participando de programas de capacitação profissional nas dez unidades
- Forma de aferição: Relatórios mensais de participação extraídos do sistema informatizado

Indicador 2: Capacitação de Servidores

- Meta: Capacitar 400 servidores em metodologias de ressocialização, com aproveitamento mínimo de 80%
- Forma de aferição: Certificados de conclusão e avaliações de aprendizagem

Indicador 3: Implantação do Sistema de Gestão

- Meta: 100% das dez unidades utilizando o sistema informatizado de gestão de programas de ressocialização
- Forma de aferição: Relatórios de acesso e utilização do sistema

Indicador 4: Remição de Pena

- Meta: Aumentar em 200% o número de internos beneficiados com remição de pena por estudo ou trabalho
- Forma de aferição: Relatórios do Poder Judiciário sobre remição de pena

Indicador 5: Preparação para o Mercado de Trabalho

- Meta: 70% dos internos que concluírem os cursos profissionalizantes receberem certificação reconhecida pelo mercado
- Forma de aferição: Certificados emitidos e registros no sistema

1.12 Alinhamento Estratégico

Alinhamento com o Plano Plurianual do Estado da Bahia (PPA 2024-2027):

- Programa: Segurança Pública e Sistema Prisional
- Objetivo: Fortalecer programas de ressocialização e reduzir reincidência criminal

Alinhamento com o Plano Nacional de Segurança Pública:

- Eixo: Ressocialização e Redução da Reincidência
- Objetivo Estratégico: Ampliar programas de educação e capacitação profissional no sistema prisional

1.13 Desafios Previstos

Carla e sua equipe identificaram, desde o início, alguns desafios que precisarão ser superados ao longo da execução do projeto:

Desafio 1: Especificação Técnica de Equipamentos Diversificados

O projeto prevê a aquisição de equipamentos muito diversos, desde computadores até fornos industriais, passando por máquinas de costura e ferramentas de marcenaria. Cada tipo de equipamento exige especificações técnicas específicas que garantam qualidade sem restringir a competitividade da licitação. Carla precisará contar com apoio técnico especializado para elaborar especificações adequadas para cada tipo de equipamento.

Desafio 2: Logística de Capacitação de 400 Servidores

Capacitar quatrocentos servidores distribuídos em dez unidades prisionais em diferentes regiões do Estado exigirá planejamento logístico cuidadoso. Será necessário definir se as capacitações serão centralizadas em Salvador ou descentralizadas nas regiões, organizar múltiplas turmas sem comprometer a operação das unidades prisionais, garantir a participação efetiva dos servidores e assegurar a qualidade pedagógica em todas as turmas.

Desafio 3: Desenvolvimento de Sistema Informatizado Adequado às Necessidades

O sistema informatizado é peça fundamental do projeto, mas seu desenvolvimento apresenta desafios. Será necessário levantar requisitos detalhados junto aos usuários finais, garantir que o sistema seja intuitivo para servidores com diferentes níveis de familiaridade com tecnologia, assegurar a integração com o SISDEPEN, garantir a segurança e confidencialidade dos dados dos internos e prever funcionalidades que efetivamente agreguem valor à gestão.

Desafio 4: Instalação e Utilização Efetiva dos Equipamentos

Não basta adquirir os equipamentos; é fundamental que eles sejam efetivamente instalados, utilizados e mantidos. Carla precisará assegurar que cada unidade prisional tenha espaço físico adequado para instalação dos equipamentos, que haja servidores capacitados para operar e manter os equipamentos, que sejam estabelecidos procedimentos de segurança para uso de ferramentas e máquinas em ambiente prisional e que haja planejamento de manutenção preventiva e reposição de peças.

Desafio 5: Sustentabilidade dos Programas Após o Término do Convênio

Um risco importante é que, após o término do convênio e a entrega dos equipamentos e capacitações, os programas de ressocialização não sejam sustentados. Para evitar isso, Carla precisará articular com a alta gestão do Estado o compromisso de alocar recursos orçamentários estaduais para materiais de consumo, manutenção de equipamentos e eventual contratação de instrutores, estabelecer parcerias com empresas e entidades da sociedade civil para apoio aos programas, criar mecanismos de acompanhamento e avaliação contínua dos programas e institucionalizar as práticas bem-sucedidas como política permanente do Estado.

1.14 A Jornada que Começaremos a Acompanhar

Nas próximas seções deste módulo, acompanharemos Carla Regina Souza e sua equipe em cada fase da jornada do **PROJETO RESSOCIALIZA BAHIA**. Veremos como Carla, mesmo sendo nova na gestão de convênios federais, consegue navegar pelos procedimentos complexos com o apoio de Fernando Cardoso e de Paulo Godói, do Ministério da Justiça.

Acompanharemos os desafios reais que surgem em cada etapa, as decisões que precisam ser tomadas, os erros que são evitados graças ao conhecimento adquirido neste material e os sucessos alcançados através de planejamento adequado e execução rigorosa.

Esta jornada será dividida em quatro grandes fases, que correspondem às seções seguintes deste módulo:

Fase 1: Planejamento e Proposição - Como Carla identificou a oportunidade de convênio, verificou a regularidade do Estado, elaborou o Plano de Trabalho detalhado com os três componentes e submeteu a proposta no Transferegov.

Fase 2: Celebração - Como a proposta foi analisada pelo Ministério da Justiça, quais documentos foram exigidos, como Carla respondeu a questionamentos técnicos e como o convênio foi assinado e publicado.

Fase 3: Execução - Como Carla gerenciou as licitações para aquisição de equipamentos e contratação de serviços, acompanhou a entrega e instalação de equipamentos, monitorou a realização das capacitações, acompanhou o desenvolvimento do sistema informatizado e registrou tudo no Transferegov.

Fase 4: Prestação de Contas - Como Carla e sua equipe organizaram toda a documentação de equipamentos, capacitações e sistema, elaboraram os relatórios demonstrando os resultados alcançados, comprovaram o impacto nos indicadores de ressocialização e tiveram a prestação de contas aprovada.

Ao final desta jornada, você terá acompanhado, apesar de fictício, um caso completo de convênio na área do sistema prisional, focado em ressocialização, capacitação e tecnologia, sem envolver obras de engenharia. Os aprendizados de Carla serão seus aprendizados, e você estará preparado para conduzir seus próprios projetos com segurança e competência.

Vamos começar?

2. Visão Geral: o ciclo de vida do convênio

Antes de mergulharmos nos detalhes de cada fase da jornada do convênio, é fundamental compreender a visão panorâmica de todo o processo. O ciclo de vida de um convênio, desde sua concepção até a aprovação final da prestação de contas, é uma jornada estruturada em quatro grandes fases sequenciais e interdependentes. Cada fase possui objetivos específicos, atores envolvidos, documentos necessários e prazos a serem observados. Compreender essa estrutura geral permitirá que você, gestor público, navegue com mais segurança e eficiência por todo o processo.

No caso do Projeto Ressocializa Bahia, que acompanharemos ao longo deste módulo, Carla Regina Souza e sua equipe percorrerão todas essas quatro fases ao longo de aproximadamente vinte e quatro meses, considerando os dezoito meses de execução previstos no convênio mais o período de análise da prestação de contas. Essa jornada, embora possa parecer longa e complexa à primeira vista, torna-se mais gerenciável quando compreendemos sua estrutura e lógica interna.

2.1 As Quatro Fases do Ciclo de Vida

O ciclo de vida de um convênio pode ser dividido em quatro fases principais, cada uma com suas características, desafios e produtos específicos. Essas fases não são arbitrárias, mas refletem a lógica natural de qualquer projeto estruturado, desde sua concepção até sua conclusão e avaliação.

A primeira fase é o **Planejamento e Proposição**, momento em que o conveniente identifica uma necessidade ou oportunidade, verifica sua capacidade de executar o projeto, elabora um planejamento detalhado e submete uma proposta formal ao órgão concedente. Esta é, sem dúvida, **a fase mais crítica de todo o processo**. Estudos realizados pelo Tribunal de Contas da União demonstram que aproximadamente **oitenta por cento dos problemas identificados em convênios têm origem em falhas no planejamento**. Um planejamento inadequado compromete todas as fases subsequentes, gerando retrabalho, atrasos, questionamentos e, em casos extremos, impossibilidade de execução ou reprovação da prestação de contas.

No Projeto Ressocializa Bahia, Carla dedicará aproximadamente três meses a esta fase inicial. Ela precisará identificar o programa adequado no Transferegov, verificar se o Estado da Bahia está regular perante a União, reunir toda a documentação necessária, elaborar especificações técnicas detalhadas dos equipamentos a serem adquiridos, definir o conteúdo programático e a metodologia das capacitações, estabelecer os requisitos funcionais do sistema informatizado e consolidar tudo isso em um Plano de Trabalho robusto e consistente. **Embora essa fase exija investimento significativo de tempo e esforço, ela é absolutamente fundamental para o sucesso de todo o projeto.**

A segunda fase é a **Celebração**, período em que a proposta submetida é analisada pelo órgão concedente, eventuais complementações de documentação ou ajustes no Plano de Trabalho são solicitados e realizados, e, uma vez aprovada, o instrumento jurídico é assinado pelas partes e publicado oficialmente. Esta fase marca a **formalização do compromisso entre a União e o Estado**, estabelecendo direitos e obrigações de ambas as partes.

A duração desta fase varia significativamente dependendo da complexidade do projeto, da qualidade da proposta inicial e da carga de trabalho do órgão concedente. Em projetos bem planejados e com documentação completa, a celebração pode ocorrer entre um a dois meses. Em casos de propostas com deficiências ou inconsistências, o processo pode se estender por 3 meses ou mais, com múltiplas rodadas de complementação. No caso de Carla, como ela dedicou tempo adequado ao planejamento e contará com o apoio finalístico de Fernando Cardoso e técnico de Paulo Godói, ambos da Senappen, espera-se que a celebração ocorra em aproximadamente dois meses.

A terceira fase é a **Execução**, o período em que o projeto efetivamente acontece. É nesta fase que os recursos são liberados, as licitações são realizadas, os contratos são assinados, os equipamentos são adquiridos e entregues, os serviços são contratados e prestados, os pagamentos são efetuados e os resultados começam a se materializar. Esta é a **fase mais longa do ciclo de vida**, correspondendo ao prazo de vigência estabelecido no convênio.

Para o Projeto Ressocializa Bahia, a fase de execução durará dezoito meses. Durante esse período, **Carla e sua equipe terão que gerenciar simultaneamente múltiplas frentes de trabalho**. Será necessário realizar, no mínimo, 5 processos licitatórios distintos, um para aquisição de equipamentos para as oficinas, outro para aquisição de insumos, outra contratação de instituição de capacitação, outro para aquisição de equipamentos de informática e um quinto para contratação de empresa de desenvolvimento de software. Cada licitação

seguirá seu próprio cronograma, com prazos legais específicos para publicação de editais, recebimento de propostas, análise, adjudicação e homologação. Após as licitações, virá a fase de execução dos contratos, com acompanhamento da entrega e instalação de equipamentos em dez unidades prisionais, monitoramento da realização de cursos de capacitação para quatrocentos servidores em múltiplas turmas, acompanhamento do desenvolvimento, testes e implantação do sistema informatizado e registro de todas essas atividades no Transferegov, com atualização constante do cronograma físico-financeiro.

A gestão desta fase exige organização, disciplina e capacidade de coordenação. Carla precisará estabelecer rotinas de acompanhamento, realizar reuniões periódicas com sua equipe e com os fornecedores contratados e manter comunicação constante com Fernando Cardoso e Paulo Godói na Senappen.

A quarta e última fase é a **Prestação de Contas**, momento em que o conveniente comprova ao órgão concedente que os recursos foram aplicados corretamente, que o objeto do convênio foi alcançado e que os resultados esperados foram atingidos. **Esta fase não deve ser vista como uma mera formalidade burocrática, mas como uma oportunidade de demonstrar o impacto positivo do projeto e a boa gestão dos recursos públicos.**

A prestação de contas final deve ser iniciada imediatamente após o término da execução e o conveniente tem o prazo de sessenta dias, contados do término da vigência ou da conclusão do objeto, para apresentar a prestação de contas no Transferegov. Esse prazo é improrrogável e seu descumprimento pode acarretar consequências graves, incluindo a instauração de Tomada de Contas Especial. Para Carla, isso significa que nos meses dezessete e dezoito do projeto, enquanto ainda estiver finalizando as últimas atividades de execução, ela já deverá estar organizando toda a documentação e elaborando os relatórios que comporão a prestação de contas.

Uma prestação de contas completa e bem elaborada deve incluir o relatório de execução físico-financeira, demonstrando o que foi realizado e quanto foi gasto em cada item, o relatório de cumprimento do objeto, comprovando que os objetivos do projeto foram alcançados, a relação de pagamentos, com todas as documentações financeiras, a relação de bens adquiridos, com termos de recebimento e, quando aplicável, termos de doação, os extratos bancários da conta específica do convênio e da conta de aplicação financeira, a conciliação bancária, demonstrando que todos os recursos foram devidamente aplicados.

Após a apresentação da prestação de contas pelo conveniente, inicia-se o período de análise pelo órgão concedente. Essa análise pode resultar em quatro situações distintas. A primeira é a

aprovação, quando a prestação de contas está completa, correta e demonstra o cumprimento adequado do objeto. A segunda é a **aprovação com ressalvas**, quando há pequenas inconsistências que não comprometem o cumprimento do objeto e não configuram dano ao erário. A terceira é a **solicitação de complementação**, quando há documentos faltantes, inconsistências que precisam ser esclarecidas ou necessidade de informações adicionais. Neste caso, o conveniente terá prazo, geralmente de trinta dias, para apresentar a complementação solicitada.

Em situações mais graves, quando identificadas irregularidades significativas, desvio de finalidade ou dano ao erário, a prestação de contas pode ser **rejeitada**, dando início a procedimentos de apuração de responsabilidade, que podem incluir a instauração de **Tomada de Contas Especial**, a inscrição dos responsáveis no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) e no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), além de representação aos órgãos de controle e ao Ministério Público.

2.2 A Interdependência entre as Fases

É fundamental compreender que as quatro fases do ciclo de vida do convênio não são compartimentos estanques, mas **etapas profundamente interdependentes. O sucesso de cada fase depende diretamente da qualidade da execução da fase anterior, e falhas em uma fase inicial terão repercussões em todas as fases subsequentes.**

Um planejamento deficiente na Fase 1 gerará problemas na Fase 2, com múltiplas solicitações de complementação e ajustes no Plano de Trabalho, atrasando a celebração. Mesmo que o convênio seja celebrado, um planejamento inadequado comprometerá a Fase 3, com dificuldades na execução, necessidade de termos aditivos para ajustes de metas ou prazos e risco de não alcançar os objetivos propostos. Por fim, uma execução problemática tornará extremamente difícil a elaboração de uma prestação de contas aprovável na Fase 4.

Por outro lado, **um planejamento robusto e bem fundamentado na Fase 1 facilitará a análise e aprovação na Fase 2, proporcionará uma execução mais tranquila e eficiente na Fase 3 e resultará em uma prestação de contas consistente e facilmente aprovável na Fase 4.** É por isso que insistimos tanto na importância de dedicar tempo e esforço adequados à fase de planejamento. O investimento inicial se paga muitas vezes ao longo de todo o ciclo de vida do convênio.

No caso do Projeto Ressocializa Bahia, Carla compreendeu desde o início essa interdependência. Ela sabe que os três meses que dedicará ao planejamento, elaborando especificações técnicas detalhadas, consultando especialistas, revisando múltiplas vezes o Plano de Trabalho, não são tempo perdido, mas investimento estratégico que facilitará todas as fases subsequentes. Essa compreensão é um dos fatores que contribuirão para o sucesso de seu projeto.

2.3 Os Principais Atores em Cada Fase

Ao longo do ciclo de vida do convênio, diferentes atores desempenham papéis específicos em cada fase. Compreender quem são esses atores, quais são suas responsabilidades e como se relacionam é essencial para uma gestão eficaz.

Na **Fase 1 de Planejamento e Proposição**, o protagonismo é do **conveniente**. É o Estado, por meio de sua equipe técnica, que identifica a necessidade, elabora o projeto, define as especificações técnicas e consolida a proposta. No caso do Projeto Ressocializa Bahia, Carla lidera esse processo, mas conta com o apoio fundamental de sua equipe multidisciplinar, incluindo a pedagoga Luciana Mendes para definir o conteúdo das capacitações, o analista de sistemas Rafael Andrade para especificar os requisitos do sistema informatizado, o advogado Marcos Oliveira para revisar os aspectos jurídicos e a contadora Patrícia Costa para estruturar o orçamento. Embora o concedente não tenha papel ativo nesta fase, é comum que convenientes experientes busquem orientação prévia junto ao órgão concedente antes de submeter a proposta, evitando assim retrabalho posterior.

Na **Fase 2 de Celebração**, o protagonismo passa ao **concedente**. É a Senappen, representada por Fernando Cardoso e Paulo Godói, que examinará a proposta, verificará sua adequação aos objetivos do programa, analisará a consistência técnica e financeira do Plano de Trabalho, analisará o cumprimento das exigências normativas e decidirá pela aprovação ou pela solicitação de complementações. **O conveniente, nesta fase, assume papel mais reativo**, respondendo às solicitações e ajustando a proposta conforme necessário. **A qualidade da comunicação entre Carla e Senappen será fundamental nesta fase**. Analistas preparados, como Fernando e Paulo, podem fazer toda a diferença, esclarecendo dúvidas, apontando ajustes necessários e facilitando a aprovação.

Na **Fase 3 de Execução**, **conveniente e concedente atuam de forma complementar**. O conveniente é o executor, responsável por realizar as licitações, celebrar os contratos, acompanhar a entrega de equipamentos e a prestação de serviços, efetuar os pagamentos e registrar tudo no Transferegov. O concedente, por sua vez, exerce o papel de acompanhamento e fiscalização, monitorando a execução por meio dos registros no Transferegov, realizando visitas técnicas quando necessário, analisando e aprovando eventuais termos aditivos e prestando orientação ao conveniente quando surgem dúvidas ou dificuldades. No Projeto Ressocializa Bahia, Carla será a gestora da execução, mas manterá comunicação regular com Fernando e Paulo, informando sobre o andamento do projeto, consultando sobre situações não previstas e solicitando orientação quando necessário.

Na **Fase 4 de Prestação de Contas**, novamente há uma alternância de protagonismo. Inicialmente, **o conveniente é o ator principal**, organizando toda a documentação, elaborando

os relatórios e submetendo a prestação de contas no Transferegov. **Após a submissão, o protagonismo passa ao concedente**, que analisará toda a documentação, verificará a regularidade dos gastos, avaliará o cumprimento do objeto e decidirá pela aprovação, aprovação com ressalvas, solicitação de complementação ou reprovação. Se houver complementação, o conveniente volta a ter papel ativo, providenciando os documentos ou esclarecimentos solicitados. Esse ciclo pode se repetir até que a prestação de contas seja finalmente aprovada.

2.4 O Papel do Transferegov em Todas as Fases

O Transferegov é o sistema informatizado oficial da União para gestão de transferências voluntárias. Ele não é apenas uma ferramenta de registro, mas a plataforma central que estrutura e viabiliza todo o ciclo de vida do convênio. Compreender o papel do Transferegov em cada fase é essencial para uma gestão eficaz.

Na **Fase 1**, o Transferegov é utilizado para consultar os programas disponíveis, com suas diretrizes, critérios de elegibilidade e valores de referência, cadastrar a proposta de convênio, preenchendo todos os campos obrigatórios, elaborar o Plano de Trabalho de forma estruturada, com metas, etapas e cronograma de desembolso, anexar toda a documentação exigida e submeter a proposta para análise do concedente. O sistema possui validações automáticas que impedem a submissão de propostas com inconsistências básicas, como cronogramas incompatíveis ou orçamentos desequilibrados.

Na **Fase 2**, o Transferegov é o canal de comunicação entre conveniente e concedente. Todas as solicitações de complementação são formalizadas pelo sistema, o conveniente responde e anexa documentos pelo próprio sistema, o concedente registra sua análise e decisão no sistema e, após a aprovação, o sistema registra as assinaturas eletrônicas dos responsáveis. Essa centralização da comunicação no sistema garante rastreabilidade, evita perda de documentos e agiliza o processo.

Na **Fase 3**, o Transferegov é a ferramenta de gestão e acompanhamento da execução. O conveniente deve registrar no sistema todos os processos licitatórios realizados, com datas, modalidades e resultados, todos os contratos celebrados, com valores, prazos e fornecedores, todas as liberações de recursos solicitadas e recebidas, todos os pagamentos efetuados, com datas, valores e beneficiários, o andamento físico do projeto, atualizando o percentual de execução de cada meta e etapa e quaisquer intercorrências, como atrasos, problemas ou necessidade de ajustes. O concedente, por sua vez, acompanha toda a execução pelo sistema, podendo identificar rapidamente desvios, atrasos ou inconsistências.

Na **Fase 4**, o Transferegov é a plataforma de apresentação e análise da prestação de contas. O conveniente utiliza o sistema para preencher o relatório de execução físico-financeira, preencher o relatório de cumprimento do objeto, anexar todos os comprovantes de despesas, anexar os extratos bancários e conciliação bancária e submeter formalmente a prestação de contas. O concedente, por sua vez, analisa toda a documentação pelo sistema, registra suas observações e solicitações de complementação, quando necessário, e formaliza a decisão final de aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição.

Para Carla, **dominar o uso do Transferegov será fundamental em todas as fases** do Projeto Ressocializa Bahia. Ela precisará se familiarizar com as diferentes funcionalidades do sistema, compreender a lógica de preenchimento de cada campo, atentar para os prazos de registro de informações e manter o sistema sempre atualizado. Felizmente, o Transferegov disponibiliza manuais detalhados, tutoriais em vídeo e suporte técnico para auxiliar os usuários. Portanto, em caso de qualquer dúvida, por meio do link <https://www.gov.br/transferegov/pt-br/manuais/transferegov/discricionarias>, Carla poderá acessar o Portal do Transferegov e procurar pelos manuais disponíveis.

2.5 Prazos Críticos ao Longo do Ciclo de Vida

O ciclo de vida do convênio é regido por diversos prazos, alguns estabelecidos em lei ou decreto, outros definidos em portarias e outros no próprio instrumento do convênio. O descumprimento desses prazos pode acarretar consequências que vão desde simples atrasos até a instauração de Tomada de Contas Especial. **Conhecer e respeitar esses prazos é responsabilidade fundamental do gestor do convênio.**

O primeiro prazo crítico é o prazo de vigência do convênio, que é o período durante o qual o objeto deve ser executado. No caso do Projeto Ressocializa Bahia, esse prazo é de dezoito meses, contados da data de assinatura do convênio. Todas as atividades previstas no Plano de Trabalho devem ser concluídas dentro desse período. É possível prorrogar a vigência mediante termo aditivo, desde que haja justificativa fundamentada e que a solicitação seja apresentada antes do término da vigência original. **Prorrogações sucessivas são possíveis, mas devem ser excepcionais e sempre justificadas.**

O segundo prazo crítico é o prazo para apresentação da prestação de contas, que é de 60 dias contados do término da vigência ou da conclusão do objeto, o que ocorrer primeiro. Esse prazo é improrrogável e está estabelecido no Decreto nº 11.531 de 2023. Carla deverá estar atenta para que, ao término dos dezoito meses de execução, ela tenha no máximo mais sessenta dias para organizar toda a documentação e submeter a prestação de contas no Transferegov. **Na prática, gestores experientes iniciam a organização da prestação de contas ainda durante a execução, não deixando tudo para o final.**

O terceiro prazo crítico é o prazo para registro de informações no Transferegov durante a execução. Embora não haja um prazo legal único, o Decreto estabelece que o convenente deve manter o sistema atualizado. Na prática, recomenda-se que pagamentos sejam registrados em até trinta dias após sua efetivação, que contratos sejam registrados imediatamente após sua assinatura e que o cronograma físico seja atualizado mensalmente. O registro tempestivo facilita o acompanhamento pelo concedente e evita acúmulo de trabalho ao final. **O quarto prazo crítico** é o prazo para responder a **solicitações de complementação de prestação de contas**. Quando o concedente identifica documentos faltantes ou inconsistências na prestação de contas, ele formaliza uma solicitação de complementação, estabelecendo um prazo para resposta, geralmente de trinta dias. O descumprimento desse prazo pode resultar na rejeição da prestação de contas. Carla deverá estar atenta ao sistema e responder prontamente a qualquer solicitação de complementação.

O quinto prazo crítico, e talvez um dos mais importantes para a gestão da execução, é o prazo relacionado à **paralisação da execução financeira**, estabelecido pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33 de 2023. Este dispositivo normativo estabelece que, na hipótese de inexecução ou paralisação da execução financeira por **trezentos e sessenta e cinco dias** consecutivos, contados da liberação da parcela pelo concedente ou do último pagamento realizado pelo convenente, o concedente deverá adotar medidas restritivas significativas. **A primeira medida é o bloqueio da conta corrente** específica do instrumento pelo prazo de até cento e oitenta dias, impedindo qualquer movimentação financeira. **A segunda medida é a suspensão da liberação de recursos para novos instrumentos** do convenente no âmbito do mesmo órgão ou entidade concedente, o que pode comprometer outros projetos do Estado.

Essas medidas são extremamente graves e podem inviabilizar não apenas o convênio paralisado, mas também prejudicar a capacidade do Estado de celebrar novos convênios com aquele órgão federal. Para Carla, isso significa que ela deve manter um controle rigoroso do ritmo de execução financeira do Projeto Ressocializa Bahia. Se, por qualquer motivo, houver um período prolongado sem pagamentos, ela deve agir proativamente para retomar a execução ou, se a paralisação for inevitável, comunicar formalmente o concedente e justificar a situação.

Felizmente, a própria Portaria prevê situações em que os prazos de paralisação devem ser suspensos, não sendo computados para fins de aplicação das medidas restritivas. A primeira situação é quando a inexecução financeira for devida a atraso de liberação de parcelas pelo próprio concedente ou pela mandatária, hipótese em que a responsabilidade não é do convenente. A segunda situação é quando a paralisação da execução se der por determinação judicial, por recomendação ou determinação de órgãos de controle, como Tribunal de Contas

ou Controladoria-Geral da União, ou em razão de caso fortuito ou força maior, situações que fogem ao controle do gestor. A terceira situação é quando for reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa e Câmaras Municipais na hipótese respectiva dos Estados, Distrito Federal e Municípios, situação de emergência ou calamidade pública na localidade de execução do objeto, como ocorreu durante a pandemia de COVID-19. A quarta situação é quando a inexecução financeira for decorrente de distrato do contrato licitado, desde que o conveniente demonstre que não deu causa ao distrato, mediante envio de documentos comprobatórios como notificações à empresa ou ofício de solicitação de distrato pela contratada, e limitado ao tempo decorrido entre a emissão da ordem de serviço e a publicação da rescisão do contrato.

É fundamental que Carla conheça essas hipóteses de suspensão dos prazos, pois elas podem ser aplicáveis ao Projeto Ressocializa Bahia. Por exemplo, se houver atraso na liberação de recursos pela Senappen, ela deve documentar formalmente essa situação para que o prazo de paralisação seja suspenso. Se uma empresa contratada solicitar distrato do contrato, ela deve manter toda a documentação comprobatória de que o Estado não deu causa ao distrato. Essa documentação será essencial para evitar a aplicação das medidas restritivas.

A Portaria estabelece ainda que, **após o fim do prazo de cento e oitenta dias de bloqueio da conta, não havendo comprovação do início ou da retomada da execução financeira, o instrumento deverá ser rescindido.** Ou seja, a paralisação prolongada pode levar à rescisão unilateral do convênio pelo concedente, com todas as consequências daí decorrentes, incluindo a necessidade de devolução de recursos não utilizados e a possibilidade de instauração de Tomada de Contas Especial se houver indícios de irregularidades.

Para evitar essa situação extrema, **Carla deverá estabelecer mecanismos de monitoramento do ritmo de execução financeira.** Uma prática recomendável é elaborar um cronograma de desembolso mensal e acompanhar se os pagamentos estão ocorrendo conforme o planejado. Se houver risco de paralisação por período prolongado, ela deve analisar as causas, sejam elas atrasos na licitação, problemas com fornecedores ou dificuldades administrativas internas, e adotar medidas corretivas imediatas. Em último caso, se a paralisação for inevitável, ela deve comunicar formalmente o concedente, explicar as razões e apresentar um plano de retomada da execução.

O **sexto prazo crítico**, especialmente relevante para convênios que envolvem aquisições ou contratações, **é o prazo para início do processo licitatório**, estabelecido no artigo 52 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33 de 2023. Este dispositivo determina que o conveniente tem o prazo de até 60 dias para iniciar o processo licitatório, podendo ser prorrogado desde que motivado pelo conveniente e aceito pelo concedente ou mandatária.

A contagem desse prazo varia conforme o convênio tenha sido celebrado com ou sem cláusula suspensiva. Em instrumentos celebrados sem cláusula suspensiva, o prazo é contado da data de assinatura do convênio. Em instrumentos celebrados com cláusula suspensiva, o prazo é contado do aceite do termo de referência ou da emissão do laudo de verificação técnica pelo concedente ou mandatária.

A cláusula suspensiva é um dispositivo previsto na legislação que permite a celebração do convênio antes mesmo da conclusão de todos os documentos técnicos necessários à execução, como projetos básicos ou termos de referência detalhados. Nesse caso, o convênio é assinado, mas a liberação dos recursos fica condicionada à apresentação e aprovação desses documentos. Para o Projeto Ressocializa Bahia, como não envolve obras de engenharia que demandariam projetos complexos, Carla provavelmente não utilizará cláusula suspensiva. **Ela elaborará todos os termos de referência para aquisição de equipamentos, contratação de capacitação e desenvolvimento de sistema ainda na fase de planejamento, antes da assinatura do convênio.** Assim, o prazo de sessenta dias para início do processo licitatório será contado da data de assinatura do convênio.

Esse prazo é fundamental para garantir que o convênio não fique paralisado após a celebração. O legislador compreendeu que, **após a assinatura do convênio, o conveniente deve agir com celeridade para iniciar os procedimentos de aquisição ou contratação necessários à execução do objeto.** Um prazo de sessenta dias é considerado razoável para que o conveniente organize a documentação necessária, elabore os editais de licitação conforme a Lei nº 14.133 de 2021, obtenha as aprovações internas necessárias, como pareceres jurídicos e autorizações da autoridade competente, e publique o edital ou inicie o processo de dispensa ou inexigibilidade, conforme o caso.

É importante ressaltar que o que deve ocorrer dentro dos sessenta dias é o início do processo licitatório, não sua conclusão. Considerar-se-á atendido o prazo a partir da apresentação de declaração do conveniente informando a abertura do processo licitatório, devendo constar o número do processo administrativo, a autorização respectiva e a indicação de seu objeto e do recurso para a despesa. Essa declaração deve ser registrada no Transferegov, comprovando ao concedente que o conveniente está agindo com diligência na execução do convênio.

Para Carla, isso significa que, após a assinatura do Projeto Ressocializa Bahia, ela terá sessenta dias para iniciar um dos três processos licitatórios previstos no projeto. Como são três licitações distintas, uma para equipamentos, outra para capacitação e uma terceira para o sistema informatizado, ela precisará organizar sua equipe para trabalhar na elaboração dos três editais. O advogado Marcos Oliveira será fundamental nesta etapa, revisando os aspectos jurídicos de cada edital e garantindo conformidade com a Lei de Licitações.

A contadora Patrícia Costa deverá providenciar as dotações orçamentárias e empenhos necessários. Carla deverá, ao iniciar cada processo, emitir a declaração exigida e registrá-la no Transferegov, demonstrando à Senappen que o prazo foi cumprido.

Caso Carla identifique que não conseguirá iniciar os processos licitatórios dentro dos sessenta dias, por qualquer motivo justificável, como necessidade de ajustes nas especificações técnicas, complexidade na elaboração dos editais ou necessidade de obtenção de autorizações especiais, **ela deverá solicitar prorrogação do prazo ao concedente antes do vencimento dos sessenta dias. A solicitação deve ser fundamentada, explicando as razões do atraso e indicando o novo prazo necessário.** O concedente analisará a solicitação e poderá aceitá-la ou não. Se aceita, o novo prazo passará a valer. Se não aceita, Carla deverá fazer todos os esforços para cumprir o prazo original, sob pena de descumprimento de cláusula do convênio.

O descumprimento do prazo para início do processo licitatório, sem justificativa aceita pelo concedente, pode ser considerado irregularidade na execução do convênio, podendo ensejar notificação, exigência de justificativas e, em casos extremos, rescisão do convênio por descumprimento de cláusulas. Por isso, **Carla deve tratar esse prazo com a mesma seriedade que os demais prazos críticos**, estabelecendo um cronograma interno para elaboração dos editais e monitorando o cumprimento desse cronograma.

Além desses prazos principais, há diversos outros prazos menores ao longo do ciclo de vida, como prazos para publicação de licitações, prazos para assinatura de contratos após homologação de licitações e prazos para liberação de recursos pelo concedente após solicitação do conveniente. O gestor do convênio deve manter um controle rigoroso de todos esses prazos, utilizando ferramentas como planilhas, sistemas de gestão de projetos ou mesmo agendas eletrônicas com alertas.

2.6 A Importância da Documentação em Todas as Fases

Um princípio fundamental na gestão de convênios é que tudo deve ser documentado, pois a boa administração pública começa pelo compromisso de **fazer o básico bem feito**. Não basta fazer, é preciso comprovar que fez. Não basta decidir, é preciso registrar a decisão e sua fundamentação. A documentação adequada é a base para a transparência, para a prestação de contas e para a proteção do gestor público.

Na Fase 1 de Planejamento, devem ser documentados os estudos técnicos que fundamentaram o projeto, as pesquisas de preço que embasaram o orçamento, as atas de reuniões em que decisões foram tomadas, os pareceres técnicos e jurídicos sobre aspectos do projeto e as aprovações das instâncias superiores, como secretário ou governador. Carla, ao elaborar o Projeto Ressocializa Bahia, deverá manter arquivo organizado com todos esses documentos, pois eles poderão ser solicitados durante a análise da proposta ou mesmo durante a prestação de contas.

Na Fase 2 de Celebração, devem ser arquivados todos os documentos de habilitação apresentados, as versões sucessivas do Plano de Trabalho, com registro das alterações realizadas, as solicitações de complementação e as respectivas respostas, os pareceres técnicos e jurídicos que fundamentaram a aprovação e o instrumento do convênio assinado e publicado. Esses documentos compõem o processo administrativo do convênio e devem ser preservados por pelo menos cinco anos após a aprovação da prestação de contas.

Na Fase 3 de Execução, a documentação é ainda mais volumosa e crítica. Devem ser mantidos todos os processos licitatórios completos, incluindo editais, propostas recebidas, atas de julgamento e recursos, todos os contratos celebrados e seus eventuais aditivos, todas as notas fiscais, recibos e comprovantes de pagamento, todos os termos de recebimento de equipamentos ou serviços, todos os extratos bancários da conta específica e da conta de aplicação financeira, todos os registros fotográficos de equipamentos recebidos e instalados, todas as listas de presença e certificados das capacitações realizadas e todos os termos de aceite e manuais do sistema informatizado desenvolvido. **Carla precisará estabelecer um sistema rigoroso de organização documental, preferencialmente com arquivos físicos e digitais, para garantir que nenhum documento seja perdido.**

Na Fase 4 de Prestação de Contas, toda essa documentação será utilizada para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos. A ausência de um único documento pode comprometer a aprovação da prestação de contas. Por isso, **a organização documental não deve ser deixada para o final, mas deve ser uma preocupação constante ao longo de toda a execução.**

2.7 Síntese

Compreender o ciclo de vida do convênio em sua totalidade é o primeiro passo para uma gestão bem-sucedida. As quatro fases, Planejamento e Proposição, Celebração, Execução e Prestação de Contas, formam um processo lógico e estruturado, onde cada fase prepara e fundamenta a seguinte.

Para Carla e o Projeto Ressocializa Bahia, a jornada que se inicia é desafiadora, mas absolutamente viável. Com **planejamento adequado, organização, disciplina, conhecimento dos procedimentos e apoio técnico das equipes da Senappen**, ela conseguirá navegar com sucesso por todas as fases.

Nas próximas seções deste módulo, mergulharemos em detalhes em cada uma dessas quatro fases, acompanhando passo a passo a jornada de Carla, seus desafios, suas decisões e seus aprendizados. Ao final, você terá não apenas conhecimento teórico sobre o ciclo de vida do convênio, mas compreensão prática de como aplicar esse conhecimento em seus próprios projetos.

A jornada começa agora. Vamos acompanhar Carla na Fase 1, o Planejamento e Proposição do Projeto Ressocializa Bahia.

3.Fase 1: Planejamento e Proposição

3.1 Introdução

A fase de planejamento e proposição representa o **momento mais crítico de todo o ciclo de vida de um convênio**. Como dito anteriormente, conforme demonstram estudos do Tribunal de Contas da União, aproximadamente **oitenta por cento dos problemas identificados na execução e na prestação de contas de convênios têm sua origem em falhas cometidas durante o planejamento**. Esta estatística revela a importância fundamental de dedicar tempo e atenção adequados a esta etapa inicial, mesmo que isso signifique um período mais longo de preparação antes da celebração do instrumento.

No contexto do Projeto Ressocializa Bahia, Carla dedicou aproximadamente três meses à fase de planejamento, período durante o qual trabalhou intensamente com sua equipe multidisciplinar para garantir que todos os aspectos do projeto estivessem adequadamente estruturados. **Esta dedicação inicial mostrou-se essencial para o sucesso posterior do convênio, evitando retrabalhos, atrasos e problemas que poderiam comprometer a execução.**

A fase de planejamento e proposição compreende um conjunto de atividades sequenciais e interdependentes que vão desde a identificação da necessidade até a submissão formal da proposta ou do plano de trabalho no sistema Transferegov.br. Cada uma dessas atividades possui requisitos específicos estabelecidos no Decreto nº 11.531 de 2023 e na Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33 de 2023, que devem ser rigorosamente observados pelos convenientes estaduais.

3.2 A Identificação da Oportunidade

O processo de planejamento inicia-se com a **identificação de uma necessidade ou problema** que pode ser enfrentado por meio de um convênio federal. No caso de Carla e do Projeto Ressocializa Bahia, a necessidade identificada foi a deficiência nos programas de ressocialização de pessoas privadas de liberdade no Estado da Bahia, manifestada pela falta de oficinas profissionalizantes adequadamente equipadas, pela ausência de capacitação dos servidores em metodologias modernas de ressocialização e pela inexistência de um sistema informatizado para gestão e acompanhamento dos programas.

Conforme estabelece o artigo 6º do Decreto nº 11.531 de 2023, os órgãos e entidades da administração pública federal cadastram programas a serem executados de forma descentralizada no sistema Transferegov.br. Cabe ao conveniente estadual acompanhar regularmente as divulgações de novos programas nesta plataforma, identificando aqueles que se alinham às necessidades e prioridades do Estado. Carla, como Coordenadora de Projetos Especiais da SEAP-BA, mantinha o **hábito de consultar semanalmente o Transferegov.br, especialmente a seção de programas da Senappen**, órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Ao identificar um programa federal que potencialmente atende às necessidades do Estado, o gestor deve realizar uma análise preliminar de adequação, **verificando se os objetivos do programa federal estão alinhados com as políticas públicas estaduais, se o objeto proposto pelo programa corresponde às necessidades identificadas, se o Estado possui capacidade técnica e operacional para executar o programa, se há disponibilidade orçamentária para aportar a contrapartida exigida e se o prazo de execução proposto é compatível com a realidade operacional do Estado.**

Esta análise preliminar é fundamental para evitar que o Estado se comprometa com convênios que não poderá executar adequadamente. No caso do Projeto Ressocializa Bahia, Carla realizou reuniões com o Secretário de Administração Penitenciária, com a equipe técnica da SEAP e com representantes da Secretaria de Fazenda para avaliar a viabilidade de participar do programa federal identificado. **Somente após essa análise preliminar positiva é que Carla deu início ao processo formal de elaboração da proposta.**

3.3 O Alinhamento Estratégico

Antes de elaborar a proposta ou o plano de trabalho, o conveniente estadual deve assegurar que o projeto está alinhado com o planejamento estratégico do Estado. Este alinhamento não é apenas uma boa prática de gestão, mas uma exigência legal implícita no princípio da eficiência e da economicidade que rege a administração pública.

O primeiro documento a ser consultado é o Plano Plurianual - PPA do Estado, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para um período de quatro anos. **O projeto proposto deve estar alinhado com algum programa ou ação prevista no PPA**, demonstrando que se trata de uma prioridade governamental e não de uma iniciativa isolada. No caso da Bahia, o Projeto Ressocializa Bahia estava perfeitamente alinhado com o programa "Segurança Cidadã e Sistema Prisional" previsto no PPA estadual, especialmente no que se refere ao objetivo de "promover a ressocialização de pessoas privadas de liberdade".

Além do PPA, é necessário verificar a **Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO** e a **Lei Orçamentária Anual - LOA** do Estado, pois estas estabelecem as prioridades e as disponibilidades orçamentárias para o exercício financeiro. **A contrapartida estadual, quando financeira, deve estar prevista na LOA**, conforme exigido pelo parágrafo terceiro do artigo 9º do Decreto nº 11.531 de 2023. Carla trabalhou em estreita colaboração com a Secretaria de Planejamento e com a Secretaria de Fazenda para assegurar que a contrapartida de um milhão e seiscentos mil reais estivesse devidamente consignada no orçamento estadual.

O alinhamento estratégico também envolve a **articulação política e institucional** necessária para garantir o apoio ao projeto. Carla realizou apresentações para o Governador, para o Secretário de Administração Penitenciária e para outros stakeholders relevantes, demonstrando a importância do projeto e obtendo o comprometimento necessário para sua execução. Este apoio político é fundamental, pois a **execução de um convênio exige mobilização de recursos humanos, financeiros e materiais que vão além da equipe diretamente responsável pelo projeto.**

3.4 A Verificação de Regularidade

Antes de submeter qualquer proposta ao governo federal, o convenente estadual deve verificar sua situação de **regularidade perante a União**. Esta verificação é essencial porque, conforme estabelece o artigo 5º do Decreto nº 11.531 de 2023, existem vedações à celebração de convênios com entes que apresentem determinadas irregularidades. **A verificação prévia evita o desperdício de tempo e recursos na elaboração de uma proposta que não poderá ser aceita.**

As principais regularidades a serem verificadas incluem a regularidade fiscal federal, que compreende a Certidão Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União - CND, emitida pela Receita Federal do Brasil e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Esta certidão comprova que o Estado não possui débitos tributários federais. No caso de existirem débitos, estes devem estar com exigibilidade suspensa, seja por parcelamento, por depósito judicial ou por outra causa legal. Carla verificou que o Estado da Bahia possuía CND válida, o que permitiu prosseguir com o planejamento.

A regularidade perante o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS é comprovada por meio do Certificado de Regularidade do FGTS - CRF, emitido pela Caixa Econômica Federal. Este certificado atesta que o Estado está em dia com os recolhimentos do FGTS de seus servidores. A validade do CRF é de trinta dias, portanto deve ser renovado periodicamente durante todo o processo de celebração do convênio.

A regularidade trabalhista é demonstrada pela Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT, emitida pela Justiça do Trabalho. Esta certidão comprova que não existem débitos trabalhistas inadimplidos perante a Justiça do Trabalho. Embora seja mais comum a exigência desta certidão para entidades privadas, alguns programas federais também a exigem de entes públicos.

A adimplência com a União é verificada por meio de consulta ao Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN. O Estado não pode estar inscrito no CADIN, pois esta inscrição indica a existência de débitos não pagos perante órgãos e entidades federais. Além disso, **é necessário verificar a situação no sistema Transferegov.br, onde constam eventuais inadimplências relacionadas a convênios anteriores.**

A **regularidade de prestação de contas é outro requisito essencial.** O Estado não pode ter prestação de contas de convênios anteriores rejeitada e aguardando providências, nem pode estar em débito junto à União. Carla verificou que todos os convênios anteriores da SEAP-BA com a Senappen estavam com prestações de contas aprovadas ou em análise dentro dos prazos regulamentares, o que demonstrava a boa gestão histórica da Secretaria.

Por fim, **o cadastro do proponente deve estar atualizado no sistema Transferegov.br,** conforme exigido pelo inciso primeiro do artigo 12 do Decreto nº 11.531 de 2023. Este cadastro contém informações sobre o ente público, seus representantes legais, dados bancários e outras informações necessárias para a celebração e execução de convênios. Carla solicitou à equipe administrativa da SEAP que verificasse e atualizasse o cadastro, incluindo a atualização dos dados do novo Secretário, que havia assumido recentemente.

3.5 A Análise de Viabilidade Técnica

Após confirmar a regularidade, Carla passou à análise de viabilidade técnica do projeto. Esta análise visa responder a uma questão fundamental:

“O Estado possui as condições técnicas necessárias para executar o objeto proposto?”

A resposta a esta pergunta envolve a avaliação de diversos aspectos relacionados à capacidade institucional do conveniente.

O primeiro aspecto a ser avaliado é a **capacidade técnica da equipe.** O projeto exige conhecimentos especializados em determinadas áreas? A SEAP-BA possui servidores com essas competências ou será necessário contratar consultorias externas? No caso do Projeto Ressocializa Bahia, Carla identificou que a Secretaria possuía em seus quadros uma pedagoga

especializada em educação de adultos, um engenheiro civil para acompanhar a instalação dos equipamentos, um contador para a gestão financeira e um advogado para os aspectos jurídicos. Entretanto, seria necessário contratar uma empresa especializada para o desenvolvimento do sistema informatizado de gestão, pois a SEAP não possuía equipe de tecnologia da informação com essa capacidade.

A **capacidade operacional** também deve ser avaliada. **O Estado possui a infraestrutura física necessária?** No caso do Projeto Ressocializa Bahia, as oficinas profissionalizantes seriam instaladas em 10 unidades prisionais já existentes, que possuíam espaços físicos adequados, embora necessitassem de pequenas adaptações. **Carla realizou visitas técnicas a essas unidades para confirmar a adequação dos espaços e identificar as adaptações necessárias, como instalações elétricas reforçadas para os equipamentos de informática e marcenaria.**

A **disponibilidade de tempo** é outro fator crítico. **O prazo proposto pelo programa federal é realista considerando a complexidade do objeto e a capacidade operacional do Estado?** Carla elaborou um cronograma preliminar detalhado, considerando os prazos para licitação, contratação, entrega de equipamentos, realização das capacitações e desenvolvimento do sistema. Este cronograma preliminar indicou que dezoito meses seria um prazo adequado para a execução completa do projeto, o que estava dentro do prazo máximo de vinte e quatro meses estabelecido pelo programa federal.

A **sustentabilidade pós-convênio** também deve ser considerada. Após o término do convênio, o Estado terá condições de manter as ações implementadas? No caso do Projeto Ressocializa Bahia, os equipamentos adquiridos permaneceriam com o Estado e poderiam ser utilizados indefinidamente nas oficinas profissionalizantes. Os servidores capacitados continuariam aplicando os conhecimentos adquiridos. O sistema informatizado teria custos de manutenção relativamente baixos, que poderiam ser absorvidos pelo orçamento regular da SEAP. **Esta análise de sustentabilidade é importante porque demonstra que o investimento federal não será desperdiçado e que os benefícios do projeto se estenderão muito além do período de vigência do convênio.**

3.6 A Análise de Viabilidade Financeira

Paralelamente à análise de viabilidade técnica, Carla conduziu uma análise de **viabilidade financeira**, que visa responder se o Estado possui as condições financeiras necessárias para executar o projeto, especialmente no que se refere ao aporte da contrapartida exigida.

Conforme estabelece o artigo 9º do Decreto nº 11.531 de 2023, a contrapartida é calculada sobre o valor total do objeto e deve observar os percentuais e condições estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias federal vigente à época da celebração. Para o exercício de 2024, a LDO federal estabelecia contrapartidas variáveis conforme a capacidade financeira do ente federativo, sendo que Estados com maior capacidade financeira devem aportar contrapartidas maiores.

No caso do Estado da Bahia, a contrapartida exigida era de 20 por cento do valor total do projeto. Considerando que o valor total do Projeto Ressocializa Bahia era de oito milhões de reais, a contrapartida estadual seria de 1 milhão e 600 mil reais. Carla trabalhou com a Secretaria de Fazenda para verificar a disponibilidade orçamentária e para assegurar que este valor estivesse consignado no orçamento da SEAP para o exercício financeiro correspondente.

A comprovação da disponibilidade da contrapartida é uma das condições essenciais para a celebração do convênio, conforme estabelece o inciso quarto do artigo 12 do Decreto nº 11.531 de 2023. Para órgãos e entidades públicos, esta comprovação se dá por meio de previsão orçamentária, que deve ocorrer previamente à celebração do convênio, conforme determina o parágrafo terceiro do artigo 9º do mesmo Decreto. Carla solicitou à Secretaria de Planejamento a emissão de **declaração formal de disponibilidade orçamentária**, documento que seria posteriormente anexado à proposta.

Além da contrapartida, Carla elaborou um **orçamento detalhado de todos os custos do projeto**, incluindo a aquisição dos equipamentos para as oficinas profissionalizantes, a contratação das empresas que realizariam as capacitações dos servidores, o desenvolvimento e implantação do sistema informatizado de gestão, os custos de instalação e adaptação dos espaços físicos e os custos administrativos relacionados à execução do convênio. Este orçamento detalhado seria fundamental para a elaboração do **Plano de Trabalho**.

Para garantir a compatibilidade de custos, exigida pelo inciso terceiro do parágrafo segundo do artigo 7º do Decreto nº 11.531 de 2023, Carla realizou pesquisas de preços de mercado para todos os itens. Para os equipamentos, consultou catálogos de fornecedores e obteve orçamentos preliminares. Para as capacitações, pesquisou valores praticados por instituições especializadas em formação de servidores públicos. Para o sistema informatizado, consultou empresas de tecnologia com experiência em desenvolvimento de sistemas para a administração pública. Esta pesquisa de preços demonstraria ao concedente que os valores propostos estavam compatíveis com os praticados no mercado, evitando questionamentos sobre sobrepreço ou superfaturamento.

3.7 O Regime Aplicável: Ordinário ou Simplificado

Uma decisão importante que Carla precisou tomar durante o planejamento foi qual regime seria aplicável ao Projeto Ressocializa Bahia: o regime ordinário, regulado pelo Decreto nº 11.531 de 2023 e pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33 de 2023, ou o regime simplificado, instituído pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28 de 21 de maio de 2024.

O regime simplificado foi criado para desburocratizar a execução de convênios e contratos de repasse de menor valor, estabelecendo procedimentos mais ágeis e menos complexos. Conforme estabelece o artigo primeiro da Portaria nº 28 de 2024, o regime simplificado aplica-se a convênios e contratos de repasse com valor global inferior ou igual ao estabelecido no artigo 184-A da Lei nº 14.133 de 2021, que naquele momento, em 2024, correspondia a um milhão e quinhentos mil reais. Este valor é atualizado anualmente conforme a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA.

O Projeto Ressocializa Bahia, com valor total de oito milhões de reais, claramente ultrapassava o limite para enquadramento no regime simplificado. Portanto, Carla concluiu que o projeto seria executado sob o regime ordinário, devendo observar todos os procedimentos e requisitos estabelecidos no Decreto nº 11.531 de 2023 e na Portaria nº 33 de 2023. **Esta conclusão foi importante porque definiu os procedimentos que seriam seguidos em todas as fases subsequentes do convênio.**

É importante destacar que, conforme estabelece o parágrafo segundo do artigo primeiro da Portaria nº 28 de 2024, quando da aplicação do regime simplificado, os valores de repasse da União não poderão exceder ao limite estabelecido, já considerando eventuais termos aditivos de acréscimo. Além disso, o parágrafo quarto esclarece que o valor global para enquadramento no regime simplificado é o da celebração do instrumento, não sendo objeto de reenquadramento em função de suplementação de contrapartida ou utilização de rendimentos de aplicação financeira.

Para convenientes que estejam planejando projetos com valores próximos ao limite do regime simplificado, é recomendável avaliar cuidadosamente se vale a pena ajustar o escopo do projeto para enquadrá-lo no regime simplificado, beneficiando-se dos procedimentos mais ágeis, ou se é preferível manter o escopo original mesmo que isso implique submeter-se ao regime ordinário mais complexo.

3.8 A Elaboração do Plano de Trabalho

Após concluir todas as análises preliminares e confirmar a viabilidade técnica e financeira do projeto, Carla iniciou a elaboração do Plano de Trabalho, que é o **documento central** de todo o

convênio. Conforme define a Portaria Conjunta nº 33 de 2023, o **Plano de Trabalho** é o documento integrante do instrumento, independente de transcrição, que evidencia os **partícipes e seus representantes, o detalhamento do objeto, a justificativa, os cronogramas físico e financeiro e o plano de aplicação das despesas.**

O Plano de Trabalho deve ser elaborado diretamente no sistema **Transferegov.br**, seguindo os campos e estruturas definidos pelo sistema. Conforme estabelece o parágrafo segundo do artigo 7º do Decreto nº 11.531 de 2023, o Plano de Trabalho conterá, no mínimo, a **justificativa para sua execução, a descrição completa do objeto das metas e das etapas, a demonstração da compatibilidade de custos, o cronograma físico e financeiro e o plano de aplicação detalhado.**

A **justificativa** é o elemento que contextualiza o projeto, explicando o problema a ser enfrentado, a relevância da intervenção proposta e os benefícios esperados. Carla elaborou uma justificativa abrangente para o Projeto Ressocializa Bahia, apresentando dados estatísticos sobre a população carcerária do Estado, indicadores de reincidência criminal, deficiências identificadas nos programas de ressocialização existentes e estudos que demonstram a eficácia de programas de profissionalização e educação na redução da reincidência. A justificativa também destacou o alinhamento do projeto com políticas nacionais de segurança pública e com as diretrizes da Lei de Execução Penal.

A **descrição do objeto** deve ser clara, precisa e completa, permitindo que qualquer pessoa que leia o Plano de Trabalho compreenda exatamente o que será executado. Carla descreveu o objeto como **"Implementar programas de ressocialização nas unidades prisionais do Estado da Bahia"**. Esta descrição é específica o suficiente para delimitar claramente o escopo do projeto, mas não tão detalhada a ponto de engessar a execução.

As **metas são parcelas quantificáveis do objeto**, conforme define o inciso décimo do artigo 2º do Decreto nº 11.531 de 2023. Carla estabeleceu três metas principais para o Projeto Ressocializa Bahia. A Meta 1 consistia em adquirir e instalar equipamentos para oficinas profissionalizantes em 10 unidades prisionais, com indicador de cem por cento das unidades equipadas. A Meta 2 era capacitar quatrocentos servidores do sistema prisional em metodologias de ressocialização, com indicador de quatrocentos servidores certificados. A Meta 3 previa desenvolver e implantar sistema informatizado de gestão de programas de ressocialização, com indicador de sistema implantado e em operação nas 10 unidades.

Cada meta foi subdividida em **etapas ou fases**, conforme define o inciso décimo primeiro do artigo 2º do Decreto. Para a Meta 1, as etapas incluíam a elaboração de especificações técnicas dos equipamentos, a realização de processo licitatório, a aquisição dos equipamentos, a instalação e a entrega definitiva. Para a Meta 2, as etapas compreendiam a elaboração do conteúdo programático das capacitações, a contratação de empresa especializada, a realização dos cursos e a emissão de certificados. Para a Meta 3, as etapas abrangiam a elaboração de especificações técnicas do sistema, a contratação de empresa de tecnologia, o desenvolvimento do sistema, os testes e a implantação.

O **cronograma físico**, também chamado de cronograma de execução física, estabelece quando cada meta e cada etapa será executada. Carla elaborou um cronograma detalhado distribuindo as atividades ao longo dos dezoito meses de vigência do convênio. Nos primeiros três meses, seriam realizados os processos licitatórios para aquisição de equipamentos, contratação da empresa de capacitação e contratação da empresa de tecnologia. Do quarto ao décimo segundo mês, ocorreria a aquisição e instalação dos equipamentos, a realização das capacitações e o desenvolvimento do sistema. Do décimo terceiro ao décimo oitavo mês, seriam realizados os testes do sistema, a implantação, os ajustes finais e a preparação da prestação de contas.

O **cronograma financeiro**, também denominado **cronograma de desembolso**, estabelece quando os recursos serão necessários e como será a liberação das parcelas. Conforme estabelece o artigo 8º do Decreto nº 11.531 de 2023, no ato de celebração do convênio, o concedente deverá empenhar o valor total previsto no cronograma de desembolso do exercício da celebração. Carla elaborou um cronograma de desembolso prevendo a liberação dos recursos em três parcelas. A primeira parcela, correspondente a quarenta por cento do valor total, seria liberada logo após a celebração do convênio, destinando-se ao pagamento dos processos licitatórios e aos primeiros pagamentos. A segunda parcela, de quarenta por cento, seria liberada no sexto mês, para pagamento das aquisições de equipamentos e das capacitações. A terceira parcela, de vinte por cento, seria liberada no décimo segundo mês, para finalização do desenvolvimento do sistema e custos finais.

O **plano de aplicação detalhado** discrimina como os recursos serão utilizados, classificando as despesas por natureza. Carla elaborou um plano de aplicação dividindo os oito milhões de reais do projeto da seguinte forma: três milhões de reais para aquisição de equipamentos para as oficinas de trabalho, 1 milhão para aquisição de insumos, dois milhões de reais para contratação de capacitações, 1,5 milhões de reais para desenvolvimento do sistema informatizado e 500 mil para equipamentos de informática. Cada uma dessas rubricas foi detalhada, especificando os tipos de equipamentos e insumos, as modalidades de capacitação e as funcionalidades do sistema.

Durante a elaboração do Plano de Trabalho, Carla trabalhou em estreita colaboração com sua equipe multidisciplinar. O engenheiro Pedro contribuiu com as especificações técnicas dos equipamentos e com a estimativa de custos de instalação. A pedagoga Juliana elaborou o conteúdo programático das capacitações e pesquisou instituições especializadas. O advogado Marcos revisou todos os aspectos jurídicos do Plano de Trabalho, assegurando conformidade com a legislação. A contadora Patrícia elaborou o cronograma de desembolso e o plano de aplicação detalhado, garantindo a compatibilidade com as normas de execução orçamentária e financeira.

3.9 A Submissão da Proposta

Após concluir a elaboração do Plano de Trabalho, Carla procedeu à **submissão formal da proposta no sistema Transferegov.br**. Conforme estabelece o artigo 7º do Decreto nº 11.531 de 2023, após a divulgação do programa, o proponente manifestará seu interesse em celebrar convênios por meio do encaminhamento da proposta ou do plano de trabalho no Transferegov.br.

O sistema Transferegov.br é a plataforma eletrônica oficial da União para gestão de transferências voluntárias. Todo o ciclo de vida do convênio, desde a submissão da proposta até a prestação de contas final, é gerido por meio deste sistema.

No sistema, Carla selecionou o programa federal ao qual desejava aderir, que estava cadastrado pela Senappen conforme o artigo 6º do Decreto. Em seguida, preencheu todos os campos obrigatórios do Plano de Trabalho, incluindo a identificação dos partícipes, a descrição do objeto, a justificativa, as metas e etapas, o cronograma físico, o cronograma de desembolso e o plano de aplicação. O sistema possui validações automáticas que impedem a submissão de propostas incompletas ou com inconsistências, o que ajuda a garantir a qualidade das propostas submetidas.

Além do Plano de Trabalho, Carla anexou ao sistema diversos documentos comprobatórios exigidos. Conforme o artigo 13 do Decreto nº 11.531 de 2023, o proponente deve apresentar documentos previamente à celebração. Como o Projeto Ressocializa Bahia não envolve obras de engenharia, mas sim aquisição de equipamentos e insumos, capacitações e desenvolvimento de sistema, os documentos exigidos foram os **termos de referência** para cada um desses objetos, conforme a alínea "a" do inciso segundo do artigo 13.

Carla elaborou 5 termos de referência distintos. O primeiro termo de referência, para aquisição de equipamentos para as oficinas, continha a descrição detalhada de todos os equipamentos a

serem adquiridos, incluindo especificações técnicas, quantidades, justificativa para cada item e estimativa de preços baseada em pesquisa de mercado. O segundo termo de referência, para contratação de capacitações, descrevia o conteúdo programático de cada módulo de capacitação, a carga horária, o perfil dos instrutores, a metodologia de ensino, os critérios de avaliação e a forma de certificação. O terceiro termo de referência, para desenvolvimento do sistema informatizado, especificava as funcionalidades requeridas, os requisitos técnicos, a arquitetura do sistema, os prazos de desenvolvimento e os critérios de aceite. O quarto termo de referência para os insumos e o quinto para os equipamentos de informática.

Como nenhum dos objetos do Projeto Ressocializa Bahia exigia **licenciamento ambiental**, Carla anexou **declarações de dispensa de licenciamento ambiental**, conforme permite a alínea "b" do inciso segundo do artigo 13 do Decreto. Estas declarações foram emitidas pela Secretaria de Meio Ambiente do Estado da Bahia, atestando que as atividades previstas no projeto não se enquadram nas hipóteses que exigem licenciamento ambiental.

Quanto ao **plano de sustentabilidade dos equipamentos**, exigido pela alínea "c" do inciso segundo do artigo 13, Carla elaborou um documento demonstrando como os equipamentos adquiridos seriam mantidos e utilizados após o término do convênio. O plano de sustentabilidade descrevia a destinação dos equipamentos às oficinas profissionalizantes permanentes das unidades prisionais, a previsão de recursos no orçamento regular da SEAP para manutenção e reposição de peças, a capacitação de servidores para operação e manutenção básica dos equipamentos e a integração das oficinas ao programa permanente de ressocialização do Estado.

Carla também anexou a **declaração de disponibilidade orçamentária** para a contrapartida estadual, conforme exigido pelo inciso quarto do artigo 12 do Decreto. Esta declaração, emitida pela Secretaria de Fazenda, atestava que o valor de um milhão e seiscentos mil reais estava devidamente consignado no orçamento da SEAP para o exercício financeiro correspondente.

Após anexar todos os documentos, Carla **revisou cuidadosamente toda a proposta**, verificando se não havia erros, inconsistências ou omissões. Esta revisão é fundamental porque, uma vez submetida, a proposta será analisada pelo concedente e eventuais erros ou omissões poderão resultar em solicitações de complementação, atrasando o processo de celebração. Carla solicitou também que o advogado Marcos e a contadora Patrícia realizassem uma revisão independente da proposta, garantindo uma verificação cruzada.

Satisfeita com a qualidade da proposta, Carla procedeu à submissão formal no sistema Transferegov.br. O sistema gerou um número de protocolo e uma data de submissão, que serviriam como comprovante de que a proposta foi apresentada tempestivamente. A partir deste momento, a proposta entrou na fila de análise da Senappen, iniciando-se a fase de análise técnica pelo concedente.

3.10 A Análise pelo Concedente

Após a submissão da proposta, inicia-se a fase de análise pelo concedente ou pela mandatária. Conforme estabelece o parágrafo terceiro do artigo 7º do Decreto nº 11.531 de 2023, a proposta de trabalho e o plano de trabalho serão analisados pelo concedente ou pela mandatária quanto à **viabilidade e à adequação aos objetivos do programa**. No caso do Projeto Ressocializa Bahia, a análise seria realizada por Fernando Cardoso, Analista Finalístico da Senappen.

Fernando realizou uma análise técnica detalhada da proposta, verificando diversos aspectos. Primeiramente, verificou se o objeto proposto estava alinhado com os objetivos do programa federal cadastrado no Transferegov.br. Em seguida, analisou se a justificativa apresentada era consistente e se demonstrava adequadamente a necessidade e a relevância do projeto. Fernando também examinou se as metas e etapas estavam claramente definidas e se eram mensuráveis, permitindo posterior avaliação do cumprimento do objeto.

A análise de Fernando incluiu a verificação da compatibilidade de custos, conforme exigido pelo inciso terceiro do parágrafo segundo do artigo 7º do Decreto. Fernando comparou os preços propostos por Carla com referências de mercado, consultando o Sistema de Preços do Governo Federal para equipamentos, tabelas de instituições de ensino para as capacitações e contratos similares de desenvolvimento de sistemas para a administração pública. Fernando constatou que os preços propostos estavam compatíveis com os praticados no mercado, não havendo indícios de sobrepreço ou superfaturamento.

Fernando também analisou a adequação do cronograma físico e do cronograma de desembolso. Verificou se os prazos propostos eram realistas considerando a complexidade do objeto e se o cronograma de desembolso estava compatível com o cronograma físico, ou seja, se os recursos seriam liberados nos momentos em que efetivamente seriam necessários. Fernando considerou que o cronograma proposto por Carla era adequado e bem estruturado.

A análise incluiu ainda a verificação da capacidade técnica do conveniente para executar o objeto, conforme prevê o normativo. Consultou o histórico de convênios anteriores da

Secretaria com a Senappen e verificou que todas as prestações de contas haviam sido aprovadas, demonstrando boa capacidade de gestão. Fernando também considerou que a equipe multidisciplinar apresentada por Carla no Plano de Trabalho era adequada para a execução do projeto.

Durante a análise, Fernando identificou alguns pontos que necessitavam de esclarecimentos ou complementações. Por meio do sistema Transferegov.br, Fernando enviou uma solicitação de complementação a Carla, questionando alguns aspectos das especificações técnicas dos equipamentos e solicitando maior detalhamento sobre a metodologia de avaliação das capacitações. Carla, ao receber a notificação do sistema, prontamente elaborou as respostas e complementações solicitadas, anexando documentos adicionais que esclareciam os pontos questionados.

Este processo de análise e complementação é normal e esperado, não devendo ser interpretado como um problema ou deficiência na proposta original. O diálogo entre conveniente e concedente durante a análise contribui para o aperfeiçoamento do projeto e para o alinhamento de expectativas entre as partes. Carla manteve uma postura colaborativa e responsiva durante todo o processo, respondendo prontamente a todas as solicitações de Fernando.

Após receber as complementações, **Fernando concluiu sua análise técnica e emitiu parecer favorável à aprovação do Plano de Trabalho.** Este parecer técnico é um dos documentos fundamentais do processo, pois atesta que o projeto é viável, adequado aos objetivos do programa e que o conveniente possui condições de executá-lo. O parecer de Fernando foi encaminhado à autoridade competente da Senappen para decisão final sobre a aprovação da proposta.

3.11 Síntese da Fase de Planejamento

A fase de planejamento e proposição, conforme acompanhamos na jornada de Carla, é um processo **complexo e detalhado** que exige **dedicação, conhecimento técnico e atenção aos requisitos legais**. Os três meses dedicados por Carla a esta fase não foram tempo perdido, mas sim um investimento essencial para garantir o sucesso do convênio nas fases posteriores.

Os principais aprendizados desta fase podem ser sintetizados em alguns pontos essenciais. Primeiro, **o planejamento adequado previne problemas futuros**, sendo que a estatística do TCU de que oitenta por cento dos problemas têm origem no planejamento não é mera retórica,

mas uma realidade comprovada. Segundo, **a verificação de regularidade deve ser feita antes de iniciar a elaboração da proposta**, evitando desperdício de tempo e recursos. Terceiro, a análise de **viabilidade técnica e financeira** é fundamental para assegurar que o Estado poderá executar o que está propondo. Quarto, o **Plano de Trabalho deve ser elaborado com cuidado e precisão**, pois será o documento norteador de toda a execução. Quinto, a **colaboração entre diferentes áreas da administração estadual** é essencial para a qualidade da proposta. Por fim, o diálogo com o concedente durante a análise contribui para o aperfeiçoamento do projeto.

Carla, ao concluir a fase de planejamento com a aprovação do Plano de Trabalho pela Senappen, estava confiante de que havia estabelecido bases sólidas para o sucesso do Projeto Ressocializa Bahia. A próxima fase, a celebração do convênio, seria relativamente mais simples, pois todo o trabalho de estruturação do projeto já havia sido realizado. Carla estava pronta para avançar para a formalização do instrumento que permitiria transformar o planejamento em realidade, levando melhorias concretas ao sistema prisional do Estado da Bahia.

4. Fase 2: Celebração

4.1 Introdução à Fase de Celebração

A fase de celebração representa o momento de **formalização do convênio**, quando o planejamento cuidadosamente elaborado na fase anterior se transforma em um instrumento jurídico vinculante entre o Estado da Bahia e a União.

Esta fase, embora aparentemente mais simples que a fase de planejamento, possui requisitos específicos e etapas que devem ser rigorosamente observadas para garantir a validade e a eficácia do instrumento celebrado.

Para Carla e o Projeto Ressocializa Bahia, a fase de celebração iniciou-se logo após a aprovação do Plano de Trabalho por Fernando Cardoso, da Senappen. O período entre a aprovação do Plano de Trabalho e a efetiva assinatura do convênio foi de aproximadamente dois meses, tempo necessário para o cumprimento de todas as condições essenciais estabelecidas nos normativos e para a elaboração e revisão da minuta do instrumento.

A celebração não é um ato isolado, mas um processo composto por várias etapas sequenciais que envolvem diferentes atores e diferentes documentos. Compreender adequadamente cada uma dessas etapas é fundamental para que o conveniente estadual possa acompanhar o processo, responder tempestivamente às solicitações do concedente e assegurar que a celebração ocorra dentro dos prazos adequados, permitindo o início da execução do objeto.

4.2 As Condições Essenciais para Celebração

Conforme estabelece o artigo 12 do Decreto nº 11.531 de 2023, **são seis as condições essenciais** que devem ser cumpridas previamente à celebração do convênio ou do contrato de repasse. Estas condições não são meras formalidades burocráticas, mas requisitos substanciais que garantem a regularidade, a viabilidade e a legalidade do instrumento a ser celebrado. **O não cumprimento de qualquer uma dessas condições impede a celebração do convênio.**

A primeira condição essencial é o **cadastro do proponente atualizado no sistema Transferegov.br**. Este cadastro contém informações sobre o ente público, seus representantes legais, dados bancários, documentação institucional e outras informações necessárias para a gestão do convênio. Carla havia verificado e atualizado o cadastro da SEAP-BA ainda durante a fase de planejamento, conforme relatado anteriormente. Durante a fase de celebração, Fernando Cardoso realizou nova verificação do cadastro, confirmando que todas as informações estavam corretas e atualizadas, especialmente os dados do Secretário de Administração Penitenciária, que seria o signatário do convênio pelo Estado.

A segunda condição essencial é a **aprovação do Plano de Trabalho** pelo concedente ou pela mandatária. Esta aprovação já havia sido obtida ao final da fase de planejamento, quando Fernando Cardoso emitiu parecer técnico favorável e a autoridade competente da Senappen formalizou a aprovação. A aprovação do Plano de Trabalho não significa apenas que o documento foi aceito, mas que o concedente reconhece a viabilidade técnica e financeira do projeto, a adequação aos objetivos do programa federal e a capacidade do conveniente para executar o objeto proposto.

A terceira condição essencial é a **apresentação dos documentos relacionados no artigo 13 do Decreto nº 11.531 de 2023**. Como o Projeto Ressocializa Bahia não envolve obras de engenharia, os documentos exigidos foram os termos de referência para aquisição de equipamentos, contratação de capacitações e desenvolvimento de sistema informatizado, as declarações de dispensa de licenciamento ambiental e os planos de sustentabilidade dos equipamentos. Todos esses documentos já haviam sido apresentados por Carla durante a submissão da proposta e foram aprovados por Fernando durante a análise técnica. Caso Carla tivesse optado por utilizar a cláusula suspensiva, prevista no parágrafo primeiro do artigo 13, esses documentos poderiam ser apresentados após a celebração, mas antes da liberação da primeira parcela dos recursos. Entretanto, Carla preferiu apresentar todos os documentos previamente, evitando a complexidade adicional da gestão de uma cláusula suspensiva.

A quarta condição essencial é a comprovação da **disponibilidade da contrapartida** do conveniente. Conforme já mencionado na fase de planejamento, Carla havia obtido junto à Secretaria de Fazenda do Estado da Bahia uma declaração formal de disponibilidade orçamentária, atestando que o valor de um milhão e seiscentos mil reais estava devidamente consignado no orçamento da SEAP para o exercício financeiro correspondente. Esta declaração foi anexada à proposta e permaneceu válida durante a fase de celebração. O parágrafo terceiro do artigo 9º do Decreto estabelece que, para órgãos e entidades públicos, a comprovação da contrapartida financeira se dá por meio de previsão orçamentária e deve ocorrer previamente à celebração do convênio. Esta exigência visa garantir que o conveniente efetivamente possui os recursos necessários para aportar sua parte no financiamento do projeto, evitando convênios que não poderão ser executados por falta de contrapartida.

A quinta condição essencial é o **empenho da despesa** pelo concedente. Conforme estabelece o artigo 8º do Decreto nº 11.531 de 2023, no ato de celebração do convênio, o concedente deverá empenhar o valor total previsto no cronograma de desembolso do exercício da celebração. No caso do Projeto Ressocializa Bahia, como a celebração ocorreria no mesmo exercício financeiro em que estava prevista a liberação de todas as parcelas, a Senappen deveria empenhar o valor total do repasse da União, que era de seis milhões e quatrocentos mil reais. O empenho é o ato administrativo que cria para o Estado a obrigação de pagamento, reservando dotação orçamentária para esse fim. Sem o empenho, não há garantia de que os recursos estarão disponíveis para transferência ao conveniente. Paulo Godói acompanhou o processo de empenho junto à área financeira da Senappen, assegurando que a dotação orçamentária estava disponível e que o empenho seria realizado tempestivamente.

A sexta e última condição essencial é o **parecer jurídico favorável** do órgão jurídico do concedente ou da mandatária. Este parecer é fundamental porque atesta a legalidade do instrumento a ser celebrado, verificando se todas as exigências legais foram cumpridas, se as cláusulas do convênio estão adequadas à legislação vigente e se não há impedimentos jurídicos à celebração. No caso do Projeto Ressocializa Bahia, a Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça e Segurança Pública, órgão ao qual a Senappen está vinculada, foi acionada para emitir o parecer. Os advogados da Consultoria Jurídica analisaram toda a documentação do processo, incluindo o Plano de Trabalho, os termos de referência, a comprovação de regularidade do Estado da Bahia, a comprovação da contrapartida e a minuta do convênio. Após essa análise detalhada, a Consultoria Jurídica emitiu parecer favorável à celebração, atestando que o instrumento atendia a todos os requisitos legais e que não havia óbices jurídicos à sua formalização.

Somente após o cumprimento dessas seis condições essenciais é que o processo de celebração pode avançar para a etapa de **assinatura do instrumento**. O cumprimento dessas condições é verificado pelo concedente antes de encaminhar a minuta para assinatura, e qualquer pendência deve ser sanada antes que a celebração possa ocorrer.

4.3 A Elaboração da Minuta do Convênio (faltam cláusulas) e DOS Dos requisitos constitucionais e legais

Após o cumprimento de todas as condições essenciais, o concedente elabora a minuta do convênio, que é o documento que será assinado pelas partes e que formalizará juridicamente a parceria. **A minuta é elaborada pelo concedente com base no Plano de Trabalho aprovado, nos termos de referência apresentados e nas cláusulas obrigatórias estabelecidas pela legislação.**

Conforme estabelece o parágrafo terceiro do artigo 11 do Decreto nº 11.531 de 2023, são cláusulas necessárias no convênio ou no contrato de repasse, no mínimo, seis elementos essenciais. A **primeira cláusula** necessária é a que define o **objeto** e seus elementos característicos, em conformidade com o Plano de Trabalho, que integrará o termo celebrado independentemente de transcrição. Esta cláusula descreve de forma clara e precisa o que será executado por meio do convênio. No caso do Projeto Ressocializa Bahia, a cláusula do objeto estabelecia que seria implementado um programa de ressocialização por meio da aquisição de equipamentos para oficinas profissionalizantes, capacitação de quatrocentos servidores e desenvolvimento de sistema informatizado de gestão em 10 unidades prisionais do Estado da Bahia. A cláusula fazia referência expressa ao Plano de Trabalho, que, embora não transcrito integralmente no corpo do convênio, integrava o instrumento como anexo e parte indissociável.

A **segunda cláusula** necessária é a que estabelece a **vigência** do convênio, fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas. A vigência não é um prazo arbitrário, mas deve corresponder ao tempo efetivamente necessário para executar o objeto, conforme demonstrado no cronograma físico do Plano de Trabalho. No caso do Projeto Ressocializa Bahia, Carla havia proposto no Plano de Trabalho um prazo de execução de dezoito meses, considerando o tempo necessário para realizar as licitações, adquirir e instalar os equipamentos, realizar as capacitações e desenvolver o sistema informatizado. A minuta do convênio estabeleceu, portanto, vigência de dezoito meses, contados da data de assinatura do instrumento. É importante destacar que, conforme estabelece o parágrafo segundo do artigo 11 do Decreto, a celebração dos convênios ocorrerá no exercício financeiro em que for realizado o empenho da primeira parcela ou da parcela única, o que garante a vinculação entre a celebração e a disponibilidade orçamentária.

A **terceira cláusula** necessária é a que define a **forma e a metodologia de comprovação da consecução do objeto**. Esta cláusula é fundamental porque estabelece como o conveniente deverá demonstrar, ao final da execução, que o objeto foi efetivamente cumprido. No caso do Projeto Ressocializa Bahia, a minuta estabeleceu que a comprovação da consecução do objeto se daria por meio da apresentação de relatórios fotográficos dos equipamentos instalados nas 10 unidades prisionais, listas de presença e certificados de conclusão das capacitações dos quatrocentos servidores, termo de aceite definitivo do sistema informatizado desenvolvido e implantado, e relatório final de execução do objeto demonstrando o atingimento de todas as metas e etapas previstas no Plano de Trabalho.

A **quarta cláusula** necessária é a descrição dos **parâmetros objetivos que servirão de referência para a avaliação do cumprimento do objeto**. Enquanto a cláusula anterior define como comprovar, esta cláusula define o que será avaliado. Os parâmetros objetivos são indicadores mensuráveis que permitem verificar se o objeto foi cumprido adequadamente. A minuta do Projeto Ressocializa Bahia estabeleceu como parâmetros objetivos a instalação de equipamentos em cem por cento das 10 unidades prisionais previstas, a capacitação de no mínimo quatrocentos servidores com frequência mínima de oitenta por cento e aproveitamento mínimo de setenta por cento, a implantação do sistema informatizado em cem por cento das 10 unidades prisionais com todas as funcionalidades previstas no termo de referência em pleno funcionamento, e a execução de cem por cento dos recursos financeiros transferidos, com prestação de contas aprovada.

A **quinta cláusula** necessária é a que estabelece as **obrigações dos partícipes**, ou seja, as responsabilidades do concedente e do conveniente durante a execução do convênio. A minuta detalhou as obrigações da Senappem, que incluíam transferir os recursos conforme o cronograma de desembolso, acompanhar e fiscalizar a execução do convênio, analisar os relatórios de execução apresentados pelo conveniente, analisar e julgar a prestação de contas final, e prestar orientações técnicas ao conveniente quando solicitado. As obrigações da SEAP-BA incluíam executar o objeto conforme o Plano de Trabalho aprovado, movimentar os recursos exclusivamente por meio da conta bancária específica do convênio, realizar os processos licitatórios em conformidade com a Lei nº 14.133 de 2021, registrar todas as movimentações financeiras no sistema Transferegov.br, apresentar relatórios de execução quando solicitados, prestar contas dos recursos recebidos no prazo de sessenta dias após o término da vigência, manter a guarda de todos os documentos comprobatórios pelo prazo de cinco anos, e assegurar a sustentabilidade dos equipamentos adquiridos após o término do convênio.

A **sexta e última cláusula** necessária é a que define a **titularidade dos bens remanescentes**. Conforme estabelece o artigo 16 do Decreto nº 11.531 de 2023, a titularidade dos bens remanescentes será do conveniente, exceto se houver disposição em contrário no convênio

celebrado. Bens remanescentes são os materiais permanentes adquiridos, produzidos ou transformados com recursos do convênio, necessários à consecução do objeto, mas que não o incorporam, conforme define o inciso oitavo do artigo 2º do Decreto. No caso do Projeto Ressocializa Bahia, todos os equipamentos adquiridos para as oficinas profissionalizantes eram bens remanescentes. A minuta do convênio estabeleceu que a titularidade desses bens seria do Estado da Bahia, que ficaria responsável por sua contabilização, guarda e utilização para assegurar a continuidade das ações de ressocialização, conforme previsto no parágrafo único do artigo 16 do Decreto.

Além dessas seis cláusulas necessárias, a minuta do convênio continha outras cláusulas importantes, como a cláusula que estabelecia o valor total do convênio, discriminando o valor do repasse da União e o valor da contrapartida estadual, a cláusula que definia a conta bancária específica onde os recursos seriam depositados e movimentados, a cláusula que estabelecia os prazos e procedimentos para liberação das parcelas dos recursos, a cláusula que regulava as alterações do convênio por meio de termos aditivos, a cláusula que estabelecia as hipóteses e procedimentos de rescisão do convênio, e a cláusula que definia o foro competente para dirimir eventuais controvérsias decorrentes da execução do convênio.

4.5 O Empenho da Despesa pelo Concedente

Paralelamente à elaboração e análise da minuta, a Senappen providenciou o empenho da despesa, que é uma das condições essenciais para celebração conforme estabelece o inciso quinto do artigo 12 do Decreto nº 11.531 de 2023. O empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição, conforme define o artigo 58 da Lei nº 4.320 de 1964.

O artigo 8º do Decreto nº 11.531 de 2023 estabelece que, no ato de celebração do convênio, o concedente deverá empenhar o valor total previsto no cronograma de desembolso do exercício da celebração. No caso do Projeto Ressocializa Bahia, como a celebração ocorreria em 2024 e todo o cronograma de desembolso estava previsto para o mesmo exercício, a Senappen deveria empenhar o valor total do repasse da União, que era de seis milhões e quatrocentos mil reais.

O processo de empenho envolve várias etapas internas no órgão concedente. Primeiramente, a área técnica responsável pelo programa, no caso a Senappen, elabora uma nota técnica justificando a necessidade do empenho e demonstrando que o convênio está alinhado com as diretrizes do programa federal. Esta nota técnica é encaminhada à área de orçamento e finanças do órgão, que verifica a disponibilidade de dotação orçamentária. Havendo disponibilidade, a área financeira elabora a nota de empenho no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, reservando a dotação orçamentária para o convênio.

Paulo Godói acompanhou todo esse processo interno, articulando-se com a área financeira da Senapen para assegurar que o empenho seria realizado tempestivamente. Após a emissão da nota de empenho no SIAFI, registra-se o número do empenho no sistema Transferegov.br, vinculando-o ao convênio. Este registro é importante porque permite ao conveniente verificar que os recursos estão efetivamente empenhados e que há garantia orçamentária para a transferência dos valores.

O parágrafo primeiro do artigo 8º do Decreto estabelece que o empenho deverá ser realizado em cada exercício financeiro em conformidade com as parcelas do cronograma de desembolso. **Esta disposição é especialmente relevante para convênios plurianuais, cuja execução se estende por mais de um exercício financeiro. Nestes casos, o concedente empenha no primeiro exercício apenas o valor previsto no cronograma de desembolso para aquele exercício, devendo empenhar nos exercícios subsequentes os valores correspondentes às parcelas previstas para cada ano.** O parágrafo segundo do artigo 8º estabelece que o registro dos valores programados para cada exercício subsequente acarretará a obrigatoriedade de se consignar crédito nos orçamentos seguintes para garantir a execução do convênio, criando assim uma vinculação orçamentária plurianual.

No caso do Projeto Ressocializa Bahia, como toda a execução ocorreria em um único exercício financeiro, não havia necessidade de empenhos sucessivos. O empenho único de seis milhões e quatrocentos mil reais foi suficiente para garantir toda a execução financeira do convênio.

4.6 A Assinatura do Convênio

Cumpridas todas as condições essenciais, analisada e aprovada a minuta e realizado o empenho da despesa, o processo chegou à **etapa final da fase de celebração**, que é a **assinatura do instrumento**. Conforme estabelece o artigo 11 do Decreto nº 11.531 de 2023, a **celebração dos instrumentos será efetuada por meio da assinatura do convênio pelo concedente e pelo conveniente**.

No caso do Projeto Ressocializa Bahia, os signatários seriam, pelo lado do concedente, o Secretário Nacional de Políticas Penais, autoridade competente para celebrar convênios em nome da Senapen, e pelo lado do conveniente, o Secretário de Estado da Administração Penitenciária da Bahia, representante legal da SEAP-BA. O parágrafo primeiro do artigo 11 estabelece que, quando houver unidade executora ou interveniente, essa também deverá ser signatária do convênio. No Projeto Ressocializa Bahia não havia unidade executora nem interveniente, portanto apenas as duas autoridades mencionadas assinariam o instrumento.

A assinatura do convênio pode ocorrer de forma presencial ou eletrônica. A forma presencial, tradicional, envolve a impressão do instrumento em vias físicas, a assinatura manuscrita pelas autoridades competentes e o reconhecimento de firmas quando necessário. Entretanto, com a evolução da tecnologia e a implementação da assinatura digital no âmbito da administração pública, a forma eletrônica tornou-se cada vez mais comum, trazendo maior celeridade e segurança ao processo.

No caso do Projeto Ressocializa Bahia, a assinatura foi realizada de forma eletrônica, por meio do sistema SEI. Paulo Godói, após verificar que todas as condições estavam cumpridas, notificou automaticamente Carla de que o convênio estava aguardando assinatura do convenente. Carla acionou o Secretário de Administração Penitenciária, que acessou o SEI, revisou o instrumento e após sua assinatura eletrônica.

Uma vez assinado pelo convenente, Paulo Godói encaminhou o convênio para assinatura eletrônica do Secretário Nacional de Políticas Penais. O Secretário acessou o sistema, revisou o instrumento e após sua assinatura eletrônica qualificada, que possui a mesma validade jurídica da assinatura manuscrita conforme estabelece a Lei nº 14.063 de 2020.

Com a assinatura de ambas as partes, o convênio foi automaticamente considerado celebrado.

A data de celebração é extremamente importante porque marca o início da contagem de diversos prazos. Conforme mencionado anteriormente, a vigência do convênio é contada a partir da data de celebração. No caso do Projeto Ressocializa Bahia, com vigência de dezoito meses, o prazo final de execução seria dezoito meses após a data de assinatura. Além disso, conforme estabelece o artigo 52 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33 de 2023, o prazo para início do processo licitatório, que é de até sessenta dias, também é contado da data de assinatura quando não há cláusula suspensiva, como era o caso do Projeto Ressocializa Bahia.

4.7 A Publicação do Convênio

Após a assinatura do convênio, é necessário proceder à sua publicação no Diário Oficial da União - DOU, conforme exigência do princípio da publicidade que rege os atos administrativos. A publicação é condição de eficácia do convênio, ou seja, embora o instrumento seja válido desde a assinatura, seus efeitos somente se produzem após a publicação.

A publicação do convênio no DOU é de responsabilidade do concedente. Paulo Godói, logo após a assinatura eletrônica por ambas as partes, providenciou a **publicação do extrato do instrumento via Transferegov**. O extrato é um resumo do convênio que contém as informações essenciais do instrumento, permitindo que qualquer cidadão tome conhecimento da parceria estabelecida entre a União e o Estado.

O extrato do Projeto Ressocializa Bahia continha as seguintes informações: identificação do instrumento como convênio, número do convênio gerado pelo sistema Transferegov.br, identificação do concedente como Senappen do Ministério da Justiça e Segurança Pública, identificação do conveniente como Secretaria de Estado da Administração Penitenciária da Bahia, objeto do convênio descrito de forma sintética, valor total do convênio discriminando o repasse da União e a contrapartida estadual, vigência do convênio com data de início e data de término, data de assinatura do convênio, e identificação dos signatários com nome e cargo.

A publicação ocorreu três dias após a assinatura do convênio.

Carla acompanhou a publicação acessando diariamente o portal Transferegov. Ao identificar a publicação do extrato do convênio, Carla baixou a página do DOU em formato PDF e arquivou no processo administrativo do convênio. **Esta cópia da publicação é importante porque comprova a data de publicação, que pode ser relevante para contagem de prazos em determinadas situações.**

Com a publicação do convênio no DOU, a fase de celebração foi formalmente concluída. O Projeto Ressocializa Bahia estava oficialmente formalizado, com todas as condições legais cumpridas, e Carla poderia iniciar a fase de execução, que envolveria a realização dos processos licitatórios, a aquisição dos equipamentos, a contratação das capacitações e o desenvolvimento do sistema informatizado.

4.8 Particularidades do Regime Simplificado

Embora o Projeto Ressocializa Bahia não se enquadrasse no regime simplificado instituído pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 28 de 21 de maio de 2024, é importante que os convenientes estaduais compreendam as particularidades da celebração de convênios sob este regime, pois muitos projetos de menor valor poderão se beneficiar dos procedimentos simplificados.

Conforme estabelece o artigo primeiro da Portaria nº 28 de 2024, o regime simplificado aplica-se a convênios e contratos de repasse com valor global inferior ou igual ao estabelecido no artigo 184-A da Lei nº 14.133 de 2021. Para esses convênios, a Portaria estabelece algumas **simplificações nos procedimentos de celebração, visando reduzir a burocracia e acelerar o processo.**

Uma das principais simplificações refere-se às cláusulas necessárias no instrumento. Enquanto a Portaria nº 33 de 2023 estabelece 34 cláusulas necessárias, a Portaria nº 28 de 2024, em seu artigo 6º, estabelece apenas 24 cláusulas específicas que os instrumentos do regime simplificado deverão conter. Além do número ser menor, o conteúdo de algumas delas é mais simplificado, e a Portaria permite maior flexibilidade em determinados aspectos.

Outra particularidade do regime simplificado é a possibilidade de **liberação de recursos de forma mais ágil**. Enquanto no regime ordinário a liberação de recursos geralmente ocorre em parcelas vinculadas ao cumprimento de etapas, o artigo 11 da Portaria nº 28 de 2024 estabelece que os recursos para execução dos instrumentos do regime simplificado serão liberados de forma diferenciada, com procedimentos mais céleres, embora sempre condicionados à comprovação da aplicação adequada de parcelas anteriores quando houver liberação em mais de uma parcela.

Para convenientes que estejam planejando projetos com valores próximos ao limite do regime simplificado, é recomendável avaliar cuidadosamente se vale a pena ajustar o escopo do projeto para enquadrá-lo neste regime, beneficiando-se dos procedimentos mais ágeis tanto na celebração quanto na execução e prestação de contas.

4.9 Síntese da Fase de Celebração

A fase de celebração, conforme acompanhamos na jornada de Carla com o Projeto Ressocializa Bahia, é um **processo estruturado que transforma o planejamento em compromisso jurídico formal**. Embora aparentemente mais simples que a fase de planejamento, a celebração exige atenção a requisitos legais específicos e envolve a coordenação entre diferentes atores e diferentes documentos.

Os principais aprendizados desta fase podem ser sintetizados em alguns pontos essenciais. Primeiro, as seis condições essenciais do artigo 12 do Decreto nº 11.531 de 2023 devem ser rigorosamente cumpridas antes da assinatura do convênio. Segundo, o empenho da despesa pelo concedente é condição essencial e garante a disponibilidade orçamentária para transferência dos recursos. Terceiro, a assinatura eletrônica por meio do sistema SEI traz celeridade e segurança ao processo. Quarto, a publicação no Diário Oficial da União é condição de eficácia do convênio. Por fim, para convênios de menor valor, o regime simplificado da Portaria nº 28 de 2024 pode trazer vantagens significativas em termos de agilidade e desburocratização.

Carla, ao concluir a fase de celebração com a assinatura e publicação do convênio do Projeto Ressocializa Bahia, estava pronta para iniciar a fase mais desafiadora e dinâmica do ciclo de

vida do convênio: a execução. Com o instrumento formalizado, os recursos empenhados e todas as condições cumpridas, Carla poderia agora dedicar-se à realização dos processos licitatórios, à aquisição dos equipamentos, à contratação das capacitações e ao desenvolvimento do sistema informatizado, transformando o planejamento e o compromisso formal em ações concretas que trariam melhorias efetivas ao sistema prisional do Estado da Bahia.

5. Fase 3: Execução

5.1 Introdução à Fase de Execução

A fase de execução representa o momento em que o planejamento cuidadosamente elaborado e o compromisso formalmente celebrado se transformam em ações concretas que produzirão os resultados esperados. Esta é, sem dúvida, a **fase mais longa, mais complexa e mais desafiadora de todo o ciclo de vida de um convênio**. É nesta fase que os recursos financeiros são efetivamente aplicados, que as licitações são realizadas, que os contratos são celebrados e executados, e que o objeto do convênio gradualmente se materializa.

Para Carla e o Projeto Ressocializa Bahia, **a fase de execução iniciou-se logo após a publicação do convênio no Diário Oficial da União** e se estenderia por dezoito meses, conforme estabelecido na cláusula de vigência do instrumento. Durante este período, Carla coordenaria a realização de três processos licitatórios distintos para aquisição de equipamentos, contratação de capacitações e desenvolvimento do sistema informatizado, acompanharia a execução dos contratos resultantes dessas licitações, gerenciaria a movimentação financeira dos recursos do convênio e registraria todas essas atividades no sistema Transferegov.br.

A execução de um convênio exige do gestor público uma combinação de competências técnicas, conhecimento jurídico, habilidade de gestão financeira e capacidade de coordenação de múltiplas atividades simultâneas. Carla, embora experiente na gestão de projetos no sistema prisional, enfrentaria desafios específicos relacionados à execução de convênios federais, que possuem regras e procedimentos próprios estabelecidos no Decreto nº 11.531 de 2023 e na Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33 de 2023. **A compreensão adequada dessas regras e a atenção aos detalhes seriam fundamentais para o sucesso da execução.**

5.2 As Obrigações do Conveniente Durante a Execução

Logo ao iniciar a fase de execução, Carla precisou ter plena consciência de que o conveniente assume um conjunto amplo e rigoroso de obrigações estabelecidas no artigo 44 da Portaria Conjunta nº 33 de 2023. Estas obrigações não são meras formalidades burocráticas, mas sim responsabilidades essenciais que garantem a correta aplicação dos recursos públicos e a consecução do objeto pactuado. **O descumprimento de qualquer uma dessas obrigações pode ensejar a prestação de esclarecimentos ao concedente e, em casos mais graves, a rescisão do convênio e a instauração de Tomada de Contas Especial.**

Entre as obrigações mais importantes está a de realizar os procedimentos de contratação e aquisição em conformidade com a legislação vigente, especialmente a Lei nº 14.133 de 2021. Carla sabia que todos os processos licitatórios do Projeto Ressocializa Bahia deveriam observar rigorosamente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, isonomia, economicidade, desenvolvimento nacional sustentável, julgamento objetivo e probidade administrativa. Qualquer desvio desses princípios poderia comprometer não apenas a licitação específica, mas todo o convênio.

Outra obrigação fundamental é a de manter a **regularidade fiscal e cadastral** durante toda a execução do convênio. Carla orientou a contadora Patrícia para que monitorasse mensalmente a validade de todas as certidões de regularidade do Estado da Bahia, incluindo a Certidão Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União, a Certidão de Regularidade do FGTS, a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas e a consulta ao CADIN. Sempre que alguma certidão se aproximava do vencimento, Patrícia providenciava imediatamente a renovação, evitando que o Estado ficasse em situação irregular, o que poderia bloquear a liberação de parcelas e comprometer a execução.

O conveniente também tem a obrigação de executar o objeto **conforme aprovado no Plano de Trabalho**, respeitando as metas, etapas e prazos estabelecidos. Carla elaborou um cronograma detalhado de execução, desdobrando cada meta do Plano de Trabalho em atividades específicas com prazos e responsáveis definidos. Este cronograma era **revisado semanalmente** em reuniões da equipe multidisciplinar, permitindo identificar precocemente eventuais atrasos e adotar medidas corretivas. A **disciplina no cumprimento do cronograma** foi fundamental para que o Projeto Ressocializa Bahia fosse concluído dentro do prazo de vigência de dezoito meses.

A obrigação de **registrar tempestivamente no Transferegov.br** todos os atos relativos à execução é outra responsabilidade essencial do conveniente. Conforme estabelece o inciso

XXVII do artigo 44, o convenente deve realizar no Transferegov.br os atos e procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento e prestação de contas dos instrumentos. Carla designou Patrícia como responsável pelo registro de todos os pagamentos no sistema, estabelecendo como regra que todo pagamento deveria ser registrado no prazo máximo de quinze dias após sua realização, criando assim uma frequência segura. Os contratos celebrados, os aditivos, as licitações homologadas e todos os demais atos relevantes também eram prontamente registrados no sistema.

O convenente tem ainda a **obrigação de disponibilizar em seu sítio oficial na internet ou em sua sede o extrato do instrumento celebrado**, conforme estabelece o inciso XXIX do artigo 44. Carla providenciou a publicação do extrato do convênio no portal da Secretaria de Administração Penitenciária do Estado da Bahia, em seção específica dedicada à transparência de convênios e parcerias. Além do extrato, Carla também disponibilizou o Plano de Trabalho completo, os editais de licitação e os contratos celebrados, indo além da obrigação mínima e demonstrando compromisso com a transparência ativa. Esta **transparência** não apenas cumpre a obrigação legal, mas também permite o **controle social**, possibilitando que cidadãos, organizações da sociedade civil e órgãos de controle acompanhem a execução do convênio.

A obrigação de **permitir livre acesso aos documentos e informações do convênio por parte dos servidores do concedente** e dos órgãos de controle é estabelecida no inciso XX do artigo 44. Carla orientou toda a equipe da SEAP envolvida no projeto sobre esta obrigação, esclarecendo que qualquer solicitação de documentos ou informações por parte da Senappen, da Controladoria-Geral da União ou do Tribunal de Contas da União deveria ser prontamente atendida. Carla **organizou toda a documentação do convênio de forma sistemática e de fácil acesso**, justamente para facilitar eventuais consultas e auditorias. Esta organização demonstrou-se valiosa quando Fernando Cardoso ou Paulo Godói realizaram a visita técnica presencial e solicitaram acesso a diversos documentos, que foram prontamente disponibilizados.

O convenente tem também a **obrigação de instaurar processo administrativo apuratório quando constatado desvio ou malversação de recursos públicos, irregularidade na execução de contratos ou gestão financeira inadequada**, conforme estabelece o inciso XXV do artigo 44. Carla, como gestora responsável, estava atenta a qualquer indício de irregularidade. Quando identificou que um dos fornecedores de equipamentos havia entregue produtos com defeito, Carla imediatamente recusou o recebimento, notificou formalmente a empresa e abriu processo administrativo para apurar se havia má-fé ou apenas falha de fabricação. A empresa prontamente substituiu os equipamentos, e a apuração concluiu que se tratou de falha não intencional, mas o episódio demonstrou a vigilância de Carla e seu compromisso com a correta aplicação dos recursos públicos.

Outra obrigação relevante é a de **indicar o sistema Fala.BR como canal de comunicação para recebimento de manifestações dos cidadãos relacionadas ao instrumento**, conforme inciso XXVI do artigo 44. Carla providenciou a divulgação do canal Fala.BR em todos os materiais de comunicação do Projeto Ressocializa Bahia, incluindo nas placas afixadas nas unidades prisionais onde os equipamentos foram instalados e nos certificados emitidos aos servidores capacitados. Esta divulgação permitiu que cidadãos, servidores e até mesmo internos pudessem apresentar sugestões, elogios ou denúncias relacionadas ao projeto, fortalecendo o controle social.

O parágrafo terceiro do artigo 44 estabelece que, **ao tomar conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, o conveniente dará ciência aos órgãos de controle e, havendo fundada suspeita de crime ou improbidade administrativa, cientificará os Ministérios Públicos Federal e Estadual e a Advocacia-Geral da União**. Carla estava plenamente ciente desta obrigação e sabia que a omissão em comunicar irregularidades poderia configurar conivência e até mesmo corresponsabilidade. Felizmente, durante toda a execução do Projeto Ressocializa Bahia não foram identificadas irregularidades graves que exigissem tais comunicações, mas Carla manteve-se vigilante e preparada para agir caso necessário.

5.3 A Abertura da Conta Bancária Específica

O primeiro ato prático da fase de execução, imediatamente após a celebração do convênio, foi a providência da regularização da conta bancária específica para movimentação dos recursos do Projeto Ressocializa Bahia. Conforme estabelece o artigo 75 da Portaria Conjunta nº 33 de 2023, os recursos dos instrumentos serão depositados, geridos e mantidos em **conta bancária específica do instrumento**, aberta em instituição financeira oficial, e somente poderão ser utilizados para pagamento de despesas constantes do Plano de Trabalho ou para aplicação financeira.

A conta bancária específica é uma exigência fundamental do sistema de convênios porque permite a **segregação dos recursos do convênio dos demais recursos do Estado**, facilitando o controle, o acompanhamento e a prestação de contas. Todos os recursos do instrumento devem ser depositados nesta conta, e todos os pagamentos relacionados ao convênio devem ser realizados a partir dela. **A mistura de recursos do convênio com outros recursos do Estado é vedada** e pode configurar irregularidade grave que compromete a prestação de contas. O parágrafo primeiro do artigo 75 estabelece que a movimentação dos recursos deverá ocorrer em conta corrente específica, preferencialmente isenta da cobrança de tarifas bancárias relativas à execução financeira do convênio.

Carla optou por abrir a conta bancária específica do Projeto Ressocializa Bahia no Banco do Brasil, instituição com a qual o Estado da Bahia já mantinha relacionamento e que estava plenamente integrada ao sistema Transferegov.br. O processo de abertura da conta bancária específica envolveu a apresentação de diversos documentos ao banco. Carla providenciou cópia do convênio celebrado, cópia da publicação do extrato no Diário Oficial da União, documento de identificação e comprovação de poderes do Secretário de Administração Penitenciária como representante legal da SEAP-BA, cadastro nacional de pessoa jurídica do órgão estadual e ofício da SEAP solicitando a abertura da conta específica para o convênio, com indicação dos responsáveis autorizados a movimentar a conta.

A definição dos responsáveis pela movimentação da conta bancária é uma decisão importante que deve ser tomada com cuidado. Carla, como Coordenadora de Projetos Especiais e gestora responsável pelo convênio, e a contadora Patrícia, responsável pela gestão financeira do projeto, seriam cadastradas como gestoras financeiras do convênio. O Secretário de Administração Penitenciária, como representante legal, seria cadastrado como ordenador de despesa. A regra estabelecida foi que todos os pagamentos exigiriam duas assinaturas, sendo uma de Carla ou de Patrícia e outra do Secretário, criando assim um controle cruzado que reduz o risco de movimentações inadequadas.

Uma característica importante da conta bancária específica de convênios é que ela deve ser **preferencialmente isenta de tarifas bancárias**. Carla solicitou ao Banco do Brasil a isenção de tarifas, fundamentando o pedido no parágrafo primeiro do artigo 75 da Portaria nº 33. O banco, em atendimento à legislação e aos acordos existentes com a União para operacionalização de convênios, concedeu a isenção de tarifas para operações relacionadas à execução do convênio, como transferências, pagamentos e emissão de extratos. Esta isenção é importante porque evita que recursos públicos sejam consumidos com despesas bancárias, maximizando a aplicação dos recursos no objeto do convênio.

5.4 Liberação das Parcelas

Um dos pilares para a celebração de qualquer instrumento de transferência de recursos é a comprovação, por parte do conveniente, de que possui as condições necessárias para executar o objeto pactuado. Nesse sentido, a Seção VIII - Da Contrapartida (Art. 32), estabelece que o conveniente deve aportar uma parcela de recursos próprios, calculada sobre o valor global do objeto. Os percentuais e as condições para essa contrapartida são definidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigente no momento da celebração do instrumento. Para os órgãos e entidades públicas, a contrapartida é exclusivamente financeira e sua disponibilidade deve ser comprovada por meio de previsão orçamentária antes mesmo da assinatura do convênio. Já para as entidades privadas sem fins lucrativos, a portaria admite a contrapartida na forma de bens e serviços, o que flexibiliza a participação dessas organizações em projetos de interesse público.

Avançando no fluxo processual, a Seção VI - Do depósito de contrapartida (Art. 66), detalha a operacionalização desse aporte. A contrapartida financeira deve ser depositada na conta específica do instrumento, seguindo o cronograma de desembolso estabelecido. É importante ressaltar que, uma vez depositados, tanto os recursos de contrapartida quanto os de repasse da União são considerados recursos do instrumento, sendo sua origem diferenciada apenas no momento da devolução de eventuais saldos remanescentes. A portaria também confere ao conveniente a faculdade de antecipar, total ou parcialmente, o depósito de suas parcelas de contrapartida, o que pode agilizar a execução do projeto.

A efetiva liberação dos recursos da União, no entanto, está condicionada a uma série de outros requisitos, que vão além da contrapartida. A Seção VIII - Da liberação dos recursos (Art. 68), é o coração da matéria, e estabelece que a liberação de qualquer parcela está, primeiramente, sujeita à disponibilidade financeira do concedente. Ou seja, não basta o convênio estar vigente; é preciso que o órgão federal tenha caixa para realizar o repasse. Além disso, a liberação das parcelas está atrelada à conclusão e ao aceite, pelo concedente ou sua mandatária, do processo licitatório ou da cotação prévia de preços para os itens de despesa correspondentes. Essa é uma medida de controle fundamental, que visa garantir a economicidade e a lisura nas contratações.

A portaria também prevê mecanismos de sanção em caso de inexecução. Se a execução financeira ficar paralisada por 365 dias, o concedente deve bloquear a conta do convênio por até 180 dias e suspender a liberação de recursos para novos instrumentos do conveniente. Se a paralisação persistir, o instrumento deve ser rescindido. Contudo, essa regra não se aplica a projetos que já tiveram sua execução física iniciada, o que protege o conveniente de boa-fé que já mobilizou recursos e esforços para a execução do objeto.

Outro ponto de grande relevância é a restrição à liberação de recursos em período eleitoral, tratada no Art. 69. Nos três meses que antecedem o pleito, é vedada a liberação de recursos, com exceção daqueles destinados a obras e serviços já em andamento ou para atender a situações de emergência e calamidade pública. Essa medida é essencial para coibir o uso eleitoral da máquina pública.

A transparência e o controle social são outros pilares da Portaria 33. Os Artigos 70 e 71 determinam a notificação automática da liberação de recursos ao Poder Legislativo local e a comunicação aos partidos políticos, sindicatos e entidades empresariais, garantindo que a sociedade possa acompanhar a aplicação dos recursos públicos.

Por fim, a portaria estabelece regras claras para o início da execução física de obras e serviços de engenharia (Art. 73), que só pode ocorrer após a emissão da Autorização de Início de Obra (AIO) pelo concedente.

Além disso, para obras de grande vulto, o Art. 74 permite o pagamento antecipado de materiais postos em canteiro, desde que uma série de garantias sejam apresentadas, o que pode otimizar o fluxo de caixa de grandes projetos de infraestrutura.

Em síntese, a Portaria 33 e suas alterações posteriores consolidam um arcabouço normativo robusto e detalhado, que busca equilibrar a necessidade de controle e fiscalização com a agilidade e a eficiência na execução de políticas públicas. O entendimento aprofundado de seus dispositivos é fundamental para todos os gestores públicos e entidades que operam com transferências de recursos da União.

5.5 O Sistema OPP e a Movimentação Financeira

Um aspecto fundamental da execução financeira de convênios que Carla precisou compreender e dominar foi o sistema de **Ordem de Pagamento Padronizada**, conhecido pela sigla **OPP**. Conforme estabelece o artigo 76 da Portaria Conjunta nº 33 de 2023, a movimentação financeira na conta corrente específica do instrumento deverá ocorrer no Transferegov.br por meio da funcionalidade OPP. Este sistema representa uma inovação importante na gestão de convênios, pois permite o controle eletrônico e automatizado de todos os pagamentos realizados com recursos do convênio.

O sistema OPP funciona como uma interface entre a conta bancária específica do convênio e o sistema Transferegov.br. Quando o conveniente precisa realizar um pagamento, ele não efetua a transferência diretamente pela internet banking do banco, mas sim registra a ordem de pagamento no sistema Transferegov.br, informando o beneficiário, o valor, a finalidade e anexando a documentação comprobatória da despesa. O sistema então valida as informações, verifica se há saldo disponível na conta e, estando tudo correto, transmite eletronicamente a ordem de pagamento para a instituição financeira, que efetua a transferência.

Carla, ao tomar conhecimento desta funcionalidade, inicialmente sentiu certa apreensão, pois representava uma mudança significativa em relação aos procedimentos tradicionais de movimentação de contas bancárias. Entretanto, após participar de capacitação oferecida pela Senappen sobre o uso do Transferegov.br e especificamente sobre a funcionalidade OPP, Carla compreendeu as vantagens do sistema. A principal vantagem é que **todos os pagamentos ficam automaticamente registrados no Transferegov.br** no momento de sua realização, eliminando a necessidade de registro posterior e reduzindo o risco de atrasos no registro. Além disso, o sistema permite ao concedente **acompanhar em tempo real a execução financeira do convênio**, identificando precocemente eventuais problemas.

O artigo 77 da Portaria nº 33 estabelece que, desde que esteja prevista no Plano de Trabalho e condicionada à **autorização pelo concedente**, poderá ser utilizada a funcionalidade **OPP conveniente para pagamento de despesas específicas**. Esta funcionalidade permite que o

conveniente realize determinados tipos de pagamentos de forma mais ágil, sem necessidade de aprovação prévia de cada pagamento individual pelo concedente. Carla verificou que o Plano de Trabalho do Projeto Ressocializa Bahia previa a utilização da OPP conveniente para pagamentos de despesas de custeio de pequeno valor, como materiais de consumo e serviços auxiliares, e solicitou a Fernando a autorização para uso desta funcionalidade. Fernando, após analisar o pedido e constatar que se tratava de despesas previstas e de valores não significativos, autorizou o uso da OPP conveniente, o que conferiu maior agilidade à execução.

Patrícia, como contadora responsável pela gestão financeira do projeto, foi a responsável operacional pelo uso do sistema OPP. Carla providenciou que Patrícia recebesse treinamento específico sobre o sistema e estabeleceu procedimentos internos rigorosos para utilização da OPP. Toda ordem de pagamento deveria ser previamente autorizada por Carla, que verificava se a despesa estava prevista no Plano de Trabalho, se havia documentação comprobatória adequada e se o valor estava correto. Somente após esta autorização, Patrícia registrava a ordem de pagamento no sistema Transferegov.br. Este controle interno adicional, embora não exigido pela legislação, demonstrou-se importante para garantir a correta aplicação dos recursos.

5.6 A Aplicação Financeira dos Recursos

Logo após o recebimento da primeira parcela, e antes mesmo de iniciar qualquer pagamento, Carla confirmou a aplicação financeira dos recursos recebidos. Esta providência não é uma faculdade do gestor, mas uma obrigação legal implícita no sistema de gestão de recursos públicos. Os recursos financeiros dos instrumentos serão automaticamente aplicados em cadernetas de poupança, fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, enquanto não empregados na sua finalidade.

Carla consultou a contadora Patrícia sobre a melhor forma de aplicação dos recursos naquele momento. Considerando que os processos licitatórios levariam alguns meses até a conclusão e que os pagamentos principais somente ocorreriam após a celebração dos contratos, Patrícia recomendou a aplicação em fundo de aplicação financeira de curto prazo, em razão dos rendimentos futuros, que se incorporariam ao convênio e deveriam ser aplicados no objeto ou devolvidos à União ao final da execução.

Carla, através do Transferegov, acessou a conta do convênio e confirmou que o recurso estava

aplicado em fundo de aplicação financeira de curto prazo. Esta aplicação financeira seria mantida até o momento em que os recursos fossem efetivamente necessários para pagamentos, quando então seriam resgatados e transferidos de volta para a conta corrente para realização dos pagamentos.

A gestão adequada das aplicações financeiras é importante não apenas para maximizar os rendimentos, mas também para demonstrar na prestação de contas que os recursos foram geridos com responsabilidade e que não ficaram parados em conta corrente sem render. Os extratos da caderneta de poupança, demonstrando as aplicações, os rendimentos e os resgates, seriam documentos importantes a serem apresentados na prestação de contas final.

5.7 O Início dos Processos Licitatórios

Com os recursos da primeira parcela já disponíveis e aplicados, Carla voltou sua atenção para a atividade mais crítica da fase de execução do Projeto Ressocializa Bahia: **a realização dos processos licitatórios** para aquisição dos equipamentos, contratação das capacitações e desenvolvimento do sistema informatizado. Conforme estabelece o artigo 52 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33 de 2023, **o prazo para início do processo licitatório é de até sessenta dias**, podendo ser prorrogado desde que motivado pelo conveniente e aceito pelo concedente.

O prazo de sessenta dias é contado, conforme estabelece o parágrafo primeiro do artigo 52, da **data de assinatura do convênio** quando celebrado sem cláusula suspensiva, como era o caso do Projeto Ressocializa Bahia. Carla, ciente deste prazo, havia planejado cuidadosamente o cronograma de atividades para assegurar que os três processos licitatórios fossem iniciados dentro do prazo regulamentar. O parágrafo segundo do artigo 52 esclarece que se considera atendido o prazo a partir da **apresentação de declaração do conveniente informando a abertura do processo licitatório, devendo constar também o número do processo administrativo, a autorização respectiva e a indicação de seu objeto e do recurso para a despesa.**

Carla trabalhou em estreita colaboração com Marcos Silva, o advogado da SEAP, e com a Comissão Permanente de Licitações do Estado para estruturar os três processos licitatórios. O primeiro processo seria para aquisição dos equipamentos para as oficinas profissionalizantes, o segundo para contratação de empresa especializada em capacitação de servidores públicos e o terceiro para contratação de empresa de tecnologia para desenvolvimento do sistema informatizado de gestão.

O artigo 51 da Portaria nº 33 estabelece que os procedimentos licitatórios para execução do objeto dos instrumentos deverão ser realizados no Portal de Compras do Governo Federal, em sistemas próprios dos convenientes ou em outros sistemas disponíveis no mercado, desde que estejam integrados ao Portal Nacional de Contratações Públicas e ao Transferegov.br. Carla verificou que o Estado da Bahia utilizava sistema próprio de licitações eletrônicas que estava devidamente integrado ao PNCP, atendendo assim à exigência legal.

Para cada um dos processos licitatórios, Carla precisou definir a modalidade de licitação adequada. A Lei nº 14.133 de 2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas, prevê diferentes modalidades de licitação, sendo as principais o pregão, a concorrência e o concurso. Para a aquisição de equipamentos, que são bens comuns cujas especificações podem ser objetivamente definidas, a modalidade adequada seria o pregão eletrônico, que permite maior celeridade e ampla participação de fornecedores. Para a contratação das capacitações, que também podem ser consideradas serviços comuns, o pregão eletrônico também seria adequado. Para o desenvolvimento do sistema informatizado, que envolve serviços de natureza técnica e intelectual mais complexos, Carla avaliou que o pregão eletrônico ainda seria aplicável, desde que as especificações técnicas fossem muito bem detalhadas no termo de referência.

A elaboração dos editais de licitação foi uma atividade complexa que demandou várias semanas de trabalho. Marcos Silva, como advogado, foi o responsável principal por essa elaboração, mas contou com a colaboração de toda a equipe multidisciplinar de Carla. O engenheiro Pedro contribuiu com as especificações técnicas dos equipamentos, detalhando especificações de referência, características mínimas exigidas e quantidades necessárias para cada uma das 10 unidades prisionais. A pedagoga Juliana detalhou o conteúdo programático das capacitações, a carga horária de cada módulo, o perfil dos instrutores e os critérios de avaliação dos participantes. O especialista em tecnologia da informação que Carla havia consultado durante o planejamento contribuiu com as especificações técnicas do sistema informatizado, descrevendo as funcionalidades requeridas, a arquitetura tecnológica, os requisitos de segurança e os critérios de aceite.

Cada edital continha os elementos obrigatórios estabelecidos na Lei nº 14.133 de 2021, incluindo a definição precisa do objeto da licitação, as condições de participação, os critérios de julgamento, as exigências de habilitação técnica e econômico-financeira, o prazo e as condições de execução, o valor estimado da contratação e as sanções para o caso de inadimplemento. Marcos teve especial cuidado em assegurar que os editais não continham cláusulas restritivas que pudessem limitar indevidamente a competição, mas ao mesmo tempo estabeleciam requisitos suficientes para garantir a contratação de fornecedores e prestadores de serviços qualificados e capazes de executar adequadamente os objetos.

Conforme exigido pelo artigo 49 da Portaria nº 33, os editais incluíram cláusula obrigando os contratados a conceder livre acesso aos documentos e registros contábeis da empresa, referentes ao objeto contratado, bem como prestar as informações solicitadas, para os servidores do concedente e dos órgãos de controle interno e externo da União, bem como para os funcionários da mandatária e para os apoiadores técnicos. Esta cláusula é fundamental para permitir a fiscalização adequada da execução dos contratos e a verificação da correta aplicação dos recursos públicos.

Os editais foram submetidos à análise jurídica da Procuradoria Geral do Estado da Bahia, conforme exigido pelos procedimentos internos do Estado. A Procuradoria analisou os três editais, sugeriu alguns ajustes de redação e aprimoramentos em cláusulas específicas, e finalmente emitiu parecer favorável à realização das licitações. Com os pareceres jurídicos favoráveis em mãos, Carla solicitou ao Secretário de Administração Penitenciária a autorização formal para abertura dos três processos licitatórios.

O Secretário, após revisar os editais e os pareceres jurídicos, autorizou a abertura dos processos licitatórios por meio de despachos formais. Estes despachos foram juntados aos processos administrativos correspondentes, que receberam numeração própria no sistema de protocolo do Estado. Carla então elaborou a declaração prevista no parágrafo segundo do artigo 52 da Portaria nº 33, informando a abertura dos três processos licitatórios, indicando os números dos processos administrativos, transcrevendo os despachos de autorização do Secretário e descrevendo os objetos e os recursos que seriam utilizados para as despesas.

Esta declaração foi registrada no sistema Transferegov.br dentro do prazo de sessenta dias contados da assinatura do convênio, cumprindo assim a exigência legal. Paulo Godói, ao receber a notificação do sistema sobre o registro da declaração, verificou que o prazo havia sido cumprido e que os processos licitatórios estavam formalmente iniciados. Este cumprimento do prazo era importante porque o descumprimento poderia ensejar questionamentos do concedente e até mesmo medidas mais graves como a rescisão do convênio por inadimplemento de cláusula.

5.8 A Realização das Licitações

Após a abertura formal dos processos licitatórios, Carla acompanhou a Comissão Permanente de Licitações do Estado na condução das três licitações. Conforme estabelece o artigo 53 da Portaria nº 33, os editais de licitação destinados à execução do objeto do instrumento são publicados após a assinatura do respectivo convênio. Os editais foram publicados no Portal Nacional de Contratações Públicas, conforme exigido pela Lei nº 14.133 de 2021, e também no Diário Oficial do Estado da Bahia. **A publicação no PNCP é obrigatória e garante ampla divulgação nacional das licitações**, permitindo que fornecedores e prestadores de serviços de todo o país possam participar.

O pregão eletrônico para aquisição de equipamentos foi o primeiro a ser realizado. Após o prazo de divulgação estabelecido em lei, a sessão pública eletrônica foi aberta no horário previsto no edital. Diversos fornecedores apresentaram propostas, e o pregoeiro conduziu a fase de lances, na qual os licitantes puderam oferecer lances sucessivos de preços decrescentes. Ao final da fase de lances, o pregoeiro identificou o licitante que havia apresentado o menor preço e procedeu à análise de sua proposta e de sua documentação de habilitação.

O licitante vencedor apresentou todos os documentos exigidos no edital, demonstrando regularidade fiscal, capacidade econômico-financeira e capacidade técnica para fornecimento dos equipamentos. O pregoeiro declarou o licitante vencedor e adjudicou o objeto da licitação a ele. O valor total da adjudicação foi de três milhões e oitocentos mil reais, inferior ao valor estimado de quatro milhões de reais que constava no Plano de Trabalho, gerando uma economia de duzentos mil reais que poderia ser utilizada para outros fins do convênio ou devolvida à União ao final da execução.

O pregão eletrônico para contratação das capacitações seguiu procedimento similar. Empresas especializadas em capacitação de servidores públicos apresentaram propostas, e após a fase de lances e análise de habilitação, foi declarada vencedora uma empresa com experiência comprovada em formação de profissionais do sistema prisional. O valor da adjudicação foi de um milhão e novecentos mil reais, praticamente igual ao valor estimado de dois milhões de reais.

O pregão eletrônico para desenvolvimento do sistema informatizado foi o mais complexo dos três. As propostas apresentadas variaram significativamente em preço e em abordagem técnica. O pregoeiro, com apoio de assessoria técnica especializada contratada pela SEAP, analisou cuidadosamente as propostas técnicas, verificando se atendiam a todos os requisitos especificados no termo de referência. Após análise detalhada, foi declarada vencedora uma empresa de tecnologia com portfólio robusto de desenvolvimento de sistemas para a administração pública. O valor da adjudicação foi de dois milhões e cem mil reais, ligeiramente superior ao valor estimado de dois milhões de reais, mas ainda dentro dos limites aceitáveis considerando a complexidade do sistema.

Carla registrou no sistema Transferegov.br os resultados das três licitações, informando os valores adjudicados, as empresas vencedoras e as datas de homologação. Este registro é importante para o acompanhamento da execução pelo concedente e para a posterior prestação de contas. Os processos licitatórios completos, incluindo editais, propostas, atas de sessões e

documentos de habilitação, foram organizados e arquivados por Carla, pois constituiriam parte essencial da documentação a serem apresentadas na prestação de contas.

5.9 A Celebração dos Contratos

Homologadas as licitações, Carla procedeu à convocação das empresas vencedoras para celebração dos contratos. Os contratos foram elaborados com base nas minutas que haviam sido anexadas aos editais de licitação, incorporando as condições específicas das propostas vencedoras. Cada contrato estabelecia o objeto, o valor, o prazo de execução, as obrigações da contratada e da contratante, as condições de pagamento, as garantias exigidas e as penalidades para o caso de inadimplemento.

O contrato para aquisição de equipamentos estabeleceu prazo de execução de seis meses, durante os quais a empresa fornecedora deveria entregar todos os equipamentos nas 10 unidades prisionais, realizar a instalação quando necessário e fornecer treinamento básico para operação. Os pagamentos seriam realizados em três parcelas, vinculadas à entrega e aceite de lotes de equipamentos. A empresa fornecedora apresentou garantia contratual no valor de cinco por cento do contrato, conforme exigido no edital.

O contrato para realização das capacitações estabeleceu prazo de execução de oito meses, durante os quais a empresa contratada deveria realizar os quatro módulos de capacitação para os quatrocentos servidores, distribuídos em turmas de cinquenta participantes cada. Os pagamentos seriam realizados por módulo concluído, mediante apresentação de listas de presença, avaliações de aprendizagem e certificados emitidos. A empresa contratada também apresentou garantia contratual de cinco por cento.

O contrato para desenvolvimento do sistema informatizado foi o mais complexo, estabelecendo prazo de execução de doze meses divididos em quatro etapas: levantamento de requisitos e modelagem, desenvolvimento dos módulos principais, testes e ajustes, e implantação e treinamento. Os pagamentos seriam realizados por etapa concluída, mediante apresentação de relatórios de progresso e aceite formal da SEAP. A garantia contratual exigida foi de dez por cento do valor do contrato, considerando a maior complexidade e risco deste objeto.

Todos os contratos foram assinados eletronicamente por meio do sistema de assinatura digital do Estado da Bahia, com certificados digitais ICP-Brasil. Carla, como gestora do convênio, foi designada fiscal dos três contratos, responsável por acompanhar a execução, atestar as entregas e autorizar os pagamentos. Esta designação formal foi publicada no Diário Oficial do Estado, conforme exigido pela Lei nº 14.133 de 2021.

Carla registrou no sistema Transferegov.br a celebração dos três contratos, anexando cópias digitais dos instrumentos e informando os valores, prazos e empresas contratadas. Este registro permite ao concedente acompanhar o andamento da execução do convênio e verificar se os contratos estão sendo celebrados e executados em conformidade com o Plano de Trabalho aprovado.

5.10 A Execução dos Contratos e os Pagamentos

Com os contratos celebrados, iniciou-se a fase de execução propriamente dita, na qual as empresas contratadas começaram a entregar os equipamentos, realizar as capacitações e desenvolver o sistema informatizado. Carla, como fiscal dos contratos, acompanhou de perto todas essas atividades, realizando reuniões periódicas com as empresas, visitando as unidades prisionais onde os equipamentos estavam sendo instalados e as capacitações estavam sendo realizadas, e participando das reuniões de acompanhamento do desenvolvimento do sistema.

A primeira entrega significativa ocorreu três meses após a celebração do contrato de equipamentos, quando a empresa fornecedora concluiu a entrega do primeiro lote de equipamentos, correspondente aos **equipamentos de informática** para as 10 unidades prisionais. **Carla realizou vistoria nas unidades, verificou se os equipamentos entregues correspondiam às especificações do contrato, testou o funcionamento e constatou que tudo estava em ordem.** Carla então emitiu o **Termo de Recebimento Provisório**, atestando que os equipamentos haviam sido entregues e que aparentemente atendiam aos requisitos contratuais.

Após um período de testes de trinta dias, durante o qual os equipamentos foram efetivamente utilizados nas oficinas de informática e nenhum problema foi identificado, Carla emitiu o **Termo de Recebimento Definitivo**, atestando que os equipamentos haviam sido plenamente aceitos. Com base neste termo, a empresa fornecedora apresentou a **nota fiscal** correspondente ao primeiro lote de equipamentos, no valor de **um milhão e duzentos mil reais**.

Carla encaminhou a nota fiscal à contadora Patrícia para providenciar o pagamento. Patrícia verificou se o valor da nota fiscal correspondia ao previsto no contrato para aquele lote, se a nota fiscal estava corretamente emitida com todos os dados necessários e se havia disponibilidade financeira na conta bancária específica do convênio. Constatando que tudo estava em ordem, Patrícia **resgatou do fundo de investimento o valor necessário para o pagamento, transferiu para a conta corrente específica e realizou o pagamento por meio da funcionalidade OPP do sistema Transferegov.br.**

O pagamento foi registrado no sistema OPP com anexação da **nota de empenho, da nota fiscal, do termo de recebimento definitivo, das guias tributárias e do comprovante de pagamento**. Este registro automático no Transferegov.br atendeu à exigência de registro de pagamentos, permitindo que Paulo Godói acompanhasse em tempo real a execução financeira do convênio. Patrícia também arquivou cópias impressas de todos esses documentos, compondo o conjunto de documentos comprobatórios daquela despesa que seria apresentado na prestação de contas.

Este mesmo procedimento foi repetido para os demais pagamentos ao longo da execução do convênio. Cada pagamento exigia a emissão de termo de recebimento ou relatório de execução atestando que o objeto havia sido entregue ou o serviço havia sido prestado, a apresentação de nota fiscal pela contratada, a verificação pela contadora da regularidade da despesa, a realização do pagamento por meio da conta bancária específica utilizando o sistema OPP e o registro automático do pagamento no Transferegov.br.

Carla manteve controle rigoroso de todos os pagamentos realizados, organizando a documentação de forma sistemática e assegurando que cada despesa estava devidamente comprovada e registrada. Este controle seria fundamental para a prestação de contas, pois o conveniente deve demonstrar que todos os recursos recebidos foram aplicados no objeto do convênio e que todas as despesas foram realizadas em conformidade com a legislação de licitações e contratos e com as normas de execução orçamentária e financeira.

5.11 A Liberação Específica para Aquisição de Equipamentos

Um aspecto específico da execução do Projeto Ressocializa Bahia que merece destaque é a regra especial estabelecida no artigo 80 da Portaria nº 33 para instrumentos cujo objeto seja voltado exclusivamente para a aquisição de equipamentos. Este artigo estabelece que, nos instrumentos cujo objeto seja voltado exclusivamente para a aquisição de equipamentos, a liberação dos recursos deverá ocorrer, preferencialmente, em parcela única, no prazo máximo de **quarenta e cinco dias**, contado da data da verificação e aceite da realização do processo licitatório.

Embora o Projeto Ressocializa Bahia não fosse voltado exclusivamente para aquisição de equipamentos, pois também envolvia capacitações e desenvolvimento de sistema, Carla identificou que o componente de equipamentos representava metade do valor total do convênio e que a liberação ágil dos recursos para este componente poderia facilitar a execução. Carla consultou Paulo sobre a possibilidade de aplicar a regra do artigo 80 ao menos parcialmente, solicitando a liberação de parcela significativa dos recursos logo após a homologação da licitação de equipamentos.

Fernando analisou o pedido de Carla e, embora reconhecesse que a regra do artigo 80 não se aplicava integralmente ao caso, concordou em liberar a segunda parcela do convênio logo após a homologação da licitação de equipamentos, sem aguardar o sexto mês de execução conforme previsto originalmente no cronograma de desembolso. Esta flexibilidade permitiu que Carla realizasse os pagamentos à empresa fornecedora de equipamentos de forma mais ágil, evitando atrasos na execução e demonstrando a importância do diálogo constante entre conveniente e concedente para adequação dos procedimentos às necessidades concretas da execução.

5.12 O Acompanhamento e a Fiscalização pelo Concedente

Durante toda a fase de execução, Paulo Godói, da Senappen, exerceu as atividades de **acompanhamento e fiscalização** previstas nos artigos 81 a 87 da Portaria nº 33. Conforme estabelece o artigo 81, a execução do instrumento será acompanhada por representantes do concedente. Este acompanhamento não é meramente formal, mas constitui obrigação essencial do concedente para assegurar que os recursos públicos estão sendo adequadamente aplicados e que o objeto do convênio está sendo executado conforme pactuado.

Paulo realizou o acompanhamento por meio de duas modalidades principais: o acompanhamento remoto através do sistema Transferegov.br e as visitas técnicas presenciais. O acompanhamento remoto, previsto no artigo 85 da Portaria nº 33, consiste na verificação dos documentos e informações inseridos no Transferegov.br, incluindo os pagamentos efetuados, os contratos celebrados, os relatórios de execução apresentados e os documentos anexados. Paulo consultava periodicamente o sistema para verificar os registros realizados por Carla, permitindo identificar precocemente eventuais problemas na execução.

Em determinado momento da execução, Paulo identificou que Carla não havia inserido uma nota fiscal referente a um dos pagamentos. Paulo entrou em contato com Carla por meios oficiais e por meio do sistema, questionando a ausência do registro. Carla explicou que havia ocorrido um problema técnico no sistema de protocolo do Estado que havia atrasado a juntada da documentação ao processo, e que por isso o registro no Transferegov.br havia atrasado. Paulo orientou Carla sobre a importância do documento para registro de pagamentos e solicitou que ela adotasse medidas para evitar novas pendências. Este episódio ilustra a importância do acompanhamento contínuo pelo concedente e da comunicação constante entre conveniente e concedente durante a execução.

Secretaria Nacional de Políticas Penais

O artigo 86 da Portaria nº 33 estabelece que, adicionalmente às verificações remotas, o concedente deverá programar vistorias ou visitas in loco ou remotas, quando couber, observando parâmetros específicos de acordo com o nível do instrumento. Fernando, como representante da área finalística, realizou uma visita técnica presencial ao Estado da Bahia no décimo mês de execução do convênio. Esta visita tinha como objetivo verificar in loco o andamento do projeto, conhecer as unidades prisionais beneficiadas, conversar com os servidores que haviam participado das capacitações e avaliar a qualidade do sistema informatizado que estava sendo desenvolvido.

Fernando visitou três das 10 unidades prisionais contempladas pelo projeto, onde pôde constatar que os equipamentos haviam sido efetivamente instalados e estavam sendo utilizados nas oficinas profissionalizantes. Fernando conversou com internos que participavam das oficinas de informática e marcenaria, que relataram a importância dessas atividades para sua ressocialização. Fernando também participou de uma aula do módulo de capacitação que estava sendo ministrado naquele momento, avaliando a qualidade do conteúdo e da metodologia utilizada pela empresa contratada.

Ao final da visita técnica, Fernando elaborou um relatório de acompanhamento registrando suas observações e constatações. O relatório foi positivo, destacando a boa execução do projeto, o comprometimento da equipe de Carla e os resultados já visíveis mesmo antes da conclusão do convênio. Este relatório foi anexado ao processo do convênio na Senappen e também registrado no sistema Transferegov.br, constituindo evidência do adequado acompanhamento da execução pelo concedente.

O artigo 87 da Portaria nº 33 estabelece que o concedente, durante a atividade de acompanhamento, deverá comunicar quaisquer pendências de ordem técnica, jurídica, ambiental ou institucional ao conveniente, por meio do Transferegov.br, fixando prazo de até quarenta e cinco dias para saneamento ou apresentação de informações e esclarecimentos, podendo ser prorrogado por igual período. Durante a execução do Projeto Ressocializa Bahia, Paulo, responsável pelo acompanhamento físico-financeiro, identificou pequenas pendências documentais, como a falta de anexação de alguns documentos no sistema, e comunicou formalmente a Carla, que prontamente saneou as pendências dentro do prazo estabelecido.

5.13 As Responsabilidades e o Acesso a Documentos

Um aspecto fundamental da execução de convênios que Carla precisou compreender plenamente é a questão das responsabilidades dos diferentes agentes envolvidos e o direito de acesso a documentos e informações. O artigo 82 da Portaria nº 33 estabelece que os agentes que fizerem parte do ciclo das transferências de recursos são responsáveis, para todos os efeitos, pelos atos que praticarem no acompanhamento e fiscalização da execução do instrumento, não cabendo a responsabilização do concedente, apoiador técnico ou mandatária por inconformidades ou irregularidades praticadas pelos convenientes.

Este dispositivo deixa claro que **a responsabilidade pela correta execução do convênio é primariamente do convenente**. Carla, como gestora responsável pelo Projeto Ressocializa Bahia, tinha plena consciência de que eventuais irregularidades na execução, ainda que não intencionais, poderiam ensejar sua **responsabilização pessoal**, além da **responsabilização do Estado da Bahia**. Esta consciência motivou Carla a adotar todos os cuidados necessários para assegurar a correta aplicação dos recursos e o cumprimento de todas as obrigações legais.

O artigo 83 da Portaria nº 33 estabelece que os processos, documentos ou informações referentes à execução dos instrumentos não poderão ser sonegados aos servidores do concedente e dos órgãos de controle interno e externo da União, bem como aos funcionários da mandatária e do apoiador técnico. Esta obrigação de **transparência é fundamental para permitir o adequado acompanhamento e fiscalização da execução do convênio**.

Carla orientou toda a equipe da SEAP envolvida no Projeto Ressocializa Bahia sobre esta obrigação, esclarecendo que **qualquer solicitação de documentos ou informações deveria ser prontamente atendida**. Carla organizou toda a documentação do convênio de forma sistemática, criando pastas físicas e digitais com todos os documentos relevantes, incluindo o convênio celebrado, o Plano de Trabalho, os processos licitatórios, os contratos, as notas fiscais, os comprovantes de pagamento, os termos de recebimento e os relatórios de execução. **Esta organização facilitou enormemente o atendimento de solicitações de documentos e demonstrou o compromisso de Carla com a transparência**.

5.14 A Gestão de Riscos e Imprevistos

Durante a execução do Projeto Ressocializa Bahia, Carla enfrentou diversos **desafios e imprevistos** que exigiram capacidade de gestão de riscos e flexibilidade para adotar soluções adequadas sem comprometer o cumprimento do objeto do convênio. Um dos principais desafios ocorreu no oitavo mês de execução, quando a empresa contratada para desenvolvimento do sistema informatizado informou que estava enfrentando dificuldades técnicas que poderiam **atrasar a entrega** da segunda etapa do projeto.

Carla imediatamente convocou reunião com os representantes da empresa para compreender a natureza das dificuldades e **avaliar as alternativas** disponíveis. A empresa explicou que havia subestimado a complexidade de integração do sistema com as bases de dados existentes no Estado e que precisaria de mais tempo para concluir adequadamente esta etapa. Carla, em conjunto com o advogado Marcos, avaliou as opções disponíveis. Rescindir o contrato e realizar nova licitação consumiria tempo excessivo e poderia inviabilizar a conclusão do convênio dentro do prazo de vigência. Aceitar a entrega com qualidade inferior não era aceitável pois comprometeria a utilidade do sistema.

A solução encontrada foi celebrar um termo aditivo ao contrato, prorrogando o prazo de execução em dois meses sem acréscimo de valor. Esta prorrogação de prazo estava prevista no contrato original como possibilidade em caso de necessidade devidamente justificada. Carla elaborou justificativa técnica detalhada, o termo aditivo foi analisado e aprovado pela Procuradoria do Estado e foi celebrado entre a SEAP e a empresa contratada. **Carla registrou o termo aditivo no sistema Transferegov.br e comunicou formalmente Paulo sobre a alteração, explicando os motivos e as medidas adotadas.**

Outro imprevisto ocorreu quando um dos fornecedores de equipamentos entregou lote de máquinas com **defeito de fabricação**. Carla, ao realizar a vistoria, identificou o problema e **recusou o recebimento**, notificando formalmente a empresa sobre a não conformidade. A empresa prontamente substituiu os equipamentos defeituosos por outros em perfeito estado, sem custos adicionais para o convênio. Este episódio demonstra a importância da **fiscalização rigorosa dos contratos** e da não aceitação de produtos ou serviços que não atendam plenamente aos requisitos especificados.

5.15 As Alterações do Convênio e os Termos Aditivos

Durante a execução do Projeto Ressocializa Bahia, Carla precisou solicitar algumas **alterações no convênio** por meio de **termos aditivos**, conforme previsto no artigo 91 da Portaria nº 33. Este artigo estabelece que o convênio poderá ser alterado mediante proposta devidamente **formalizada e justificada**, a ser apresentada ao concedente em, no mínimo, sessenta dias antes do término de sua vigência.

A primeira alteração foi necessária para utilizar saldo de economicidade para ajustar o Plano de Trabalho. A economia obtida na licitação de equipamentos, que gerou uma sobra de duzentos mil reais, poderia ser utilizada para ampliar a quantidade de equipamentos adquiridos ou para reforçar outras ações do projeto. Carla avaliou que seria mais benéfico utilizar esta economia para adquirir equipamentos adicionais de informática, ampliando a capacidade das oficinas.

Conforme estabelece o artigo 46 da Portaria nº 33, o instrumento poderá ser alterado mediante proposta devidamente formalizada e justificada. Carla elaborou proposta de termo aditivo, justificando a necessidade e demonstrando que ele **não alterava o objeto do convênio** mas apenas redistribuía recursos para melhor atender aos objetivos do projeto. O parágrafo quarto do artigo 46 esclarece que as alterações no Plano de Trabalho que não impliquem alterações do valor de repasse ou contrapartida e da vigência do instrumento poderão ser realizadas por meio de apostila, sem necessidade de celebração de termo aditivo. Entretanto, como o remanejamento proposto por Carla envolvia valores significativos, Fernando entendeu que seria mais adequado formalizar por meio de termo aditivo.

A proposta foi submetida a Fernando por meio do Transferegov.br. Fernando analisou a proposta, considerou que era razoável e que efetivamente melhoraria os resultados do projeto, e aprovou o termo aditivo. O termo foi celebrado pela equipe de Paulo Godói, registrado no sistema e publicado no Diário Oficial da União, formalizando assim a alteração do Plano de Trabalho.

A segunda alteração foi necessária para prorrogação do prazo de vigência do convênio em função do atraso no desenvolvimento do sistema informatizado. Como o contrato com a empresa de tecnologia havia sido prorrogado por dois meses, o prazo de vigência do convênio também precisava ser prorrogado para permitir a conclusão do objeto. Carla elaborou proposta de termo aditivo de prorrogação de prazo, apresentando justificativa técnica detalhada e demonstrando que a prorrogação era necessária para a conclusão adequada do objeto.

Fernando analisou a proposta e verificou que a situação se enquadrava nas hipóteses de prorrogação excepcional previstas no parágrafo quarto do artigo 35 da Portaria nº 33, especificamente na alínea "a" do inciso III, que permite prorrogação em casos de aquisição de equipamentos ou execução de custeio que exijam adequação ou outro aspecto que venha retardar a entrega do bem. Fernando aprovou a prorrogação por dois meses, e o termo aditivo foi celebrado, registrado e publicado.

5.16 As Irregularidades e as Comunicações Obrigatórias

Embora o Projeto Ressocializa Bahia tenha sido executado de forma adequada e sem irregularidades graves, Carla estava plenamente ciente das obrigações estabelecidas nos artigos 88, 89 e 90 da Portaria nº 33 relacionadas a irregularidades e comunicações obrigatórias. O artigo 88 estabelece que a utilização dos recursos em desconformidade com o pactuado no instrumento ensejará obrigação do conveniente devolvê-los devidamente atualizados, conforme exigido para a quitação de débitos para com a Fazenda Nacional.

Carla sabia que qualquer despesa realizada em desconformidade com o Plano de Trabalho, ainda que relacionada a finalidades públicas legítimas, configuraria irregularidade e exigiria a devolução dos recursos. Por isso, Carla tinha **extremo cuidado em assegurar que todas as despesas realizadas estavam expressamente previstas no Plano de Trabalho e que os valores pagos correspondiam aos valores aprovados**. Este cuidado evitou qualquer situação de desconformidade que pudesse exigir devolução de recursos.

O artigo 89 trata de situações de identificação de irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual. Este artigo estabelece que, em observação ao disposto nos artigos 147, 148 e 149 da Lei nº 14.133 de 2021, nos casos de identificação de irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público.

Carla estava ciente de que eventuais irregularidades em licitações ou contratos deveriam ser comunicadas ao concedente e que as medidas corretivas deveriam ser adotadas sempre observando o interesse público. No caso do defeito identificado nos equipamentos entregues, Carla agiu corretamente ao recusar o recebimento e exigir a substituição, evitando que a irregularidade se consolidasse. Se a empresa não tivesse substituído os equipamentos, Carla teria que avaliar se seria necessário rescindir o contrato e realizar nova licitação, sempre comunicando o concedente e buscando a solução que melhor atendesse ao interesse público.

O artigo 90 estabelece que o concedente deverá comunicar os Ministérios Públicos Federal e Estadual, a Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União quando detectados indícios de crime ou ato de improbidade administrativa. Carla sabia que, caso identificasse situações graves como desvio de recursos, fraude em licitação ou qualquer outro ato que pudesse configurar crime ou improbidade, teria a obrigação de comunicar não apenas o concedente, mas também os órgãos de controle e o Ministério Público. Esta obrigação decorre não apenas da Portaria nº 33, mas também dos deveres funcionais de todo servidor público. Felizmente, durante toda a execução do Projeto Ressocializa Bahia não foram identificadas situações que exigissem tais comunicações.

5.17 A Devolução de Saldos Remanescentes

Ao se aproximar do final da execução do convênio, Carla começou a planejar a **devolução dos saldos remanescentes**, conforme exigido pela legislação. O parágrafo primeiro do artigo 20 do Decreto nº 11.531 de 2023 estabelece que os saldos remanescentes serão devolvidos no prazo de **trinta dias** contado do término da vigência ou da consecução do objeto, o que ocorrer primeiro.

Carla, tendo concluído o objeto do Projeto Ressocializa Bahia antes do término formal da vigência, procedeu à verificação do saldo remanescente na conta bancária específica e havia um saldo de aproximadamente cinquenta mil reais resultante da economia na licitação de equipamentos que não havia sido totalmente utilizada mesmo após o remanejamento, acrescido dos rendimentos das aplicações financeiras que haviam totalizado cerca de trinta mil reais ao longo dos dezoito meses de execução, totalizando oitenta mil reais a serem devolvidos.

A devolução foi realizada **por meio do Transferegov** e, com a devolução do saldo remanescente, a conta bancária específica do Projeto Ressocializa Bahia foi zerada.

O extrato final da conta, demonstrando todos os créditos, débitos, aplicações, resgates e o encerramento com saldo zero, foi obtido por Carla e arquivado como documento essencial para a prestação de contas.

5.18 A Conclusão da Execução

Após dezoito meses de trabalho intenso, superando desafios e gerindo com competência os recursos e contratos, Carla chegou ao final do prazo de vigência do convênio com o objeto plenamente cumprido. Todos os equipamentos haviam sido adquiridos, instalados e estavam em pleno funcionamento nas 10 unidades prisionais. Os quatrocentos servidores haviam sido capacitados, com taxa de aproveitamento superior a noventa por cento. O sistema informatizado havia sido desenvolvido, testado, implantado e estava operacional nas 10 unidades, permitindo o cadastro de internos, o registro de participação em programas de ressocialização e a geração de relatórios gerenciais.

Carla realizou uma reunião final com toda a equipe multidisciplinar para avaliar os resultados do projeto e o engenheiro Pedro relatou que todos os equipamentos estavam funcionando adequadamente e que as oficinas profissionalizantes estavam operando em plena capacidade. A pedagoga Juliana apresentou dados sobre o impacto das capacitações, demonstrando que os servidores capacitados estavam aplicando as metodologias aprendidas em suas atividades diárias. O especialista em tecnologia confirmou que o sistema informatizado estava estável e que os usuários haviam sido adequadamente treinados para operá-lo.

Carla então procedeu ao encerramento formal da execução. Verificou que todos os contratos haviam sido concluídos e que todos os pagamentos haviam sido realizados. Consultou o saldo da conta bancária específica e constatou que havia sido integralmente devolvido à União. Verificou que todos os registros no Transferegov.br estavam atualizados e completos. Organizou toda a documentação comprobatória das despesas, incluindo processos licitatórios, contratos, notas fiscais, comprovantes de pagamento, termos de recebimento e relatórios de execução.

Com a execução concluída e a documentação organizada, Carla voltou sua atenção para a última e crucial etapa do ciclo de vida do convênio: a prestação de contas. Conforme estabelece o parágrafo segundo do artigo 20 do Decreto nº 11.531 de 2023, a prestação de contas final será apresentada no **prazo de sessenta dias** contado do término da vigência ou da consecução do objeto, o que ocorrer primeiro. Carla tinha, portanto, sessenta dias para elaborar os relatórios exigidos e submeter a prestação de contas no sistema Transferegov.br. Este prazo de sessenta dias é **improrrogável**, e o seu descumprimento pode acarretar graves consequências, incluindo a instauração de Tomada de Contas Especial.

5.19 Síntese da Fase de Execução

A fase de execução, conforme acompanhamos na jornada de Carla com o Projeto Ressocializa Bahia, é a mais longa, complexa e desafiadora de todo o ciclo de vida de um convênio. É nesta fase que o planejamento se transforma em ação, que os recursos são efetivamente aplicados e que o objeto do convênio se materializa em benefícios concretos para a sociedade.

Os principais aprendizados desta fase podem ser sintetizados em alguns pontos essenciais que todo conveniente deve observar. Primeiro, o conhecimento e o cumprimento rigoroso das obrigações estabelecidas no artigo 44 da Portaria nº 33 são fundamentais para o sucesso da execução. Segundo, a abertura de conta bancária específica e a segregação dos recursos do convênio são essenciais para o controle e a prestação de contas. Terceiro, o uso adequado do sistema OPP facilita a movimentação financeira e o registro de pagamentos. Quarto, a aplicação financeira dos recursos enquanto não utilizados é obrigatória e gera rendimentos que se incorporam ao convênio.

Quinto, o cumprimento do prazo de sessenta dias para início dos processos licitatórios é essencial e deve ser rigorosamente observado. Sexto, as licitações devem ser conduzidas em estrita observância à Lei nº 14.133 de 2021, com editais bem elaborados e procedimentos transparentes. Sétimo, a fiscalização rigorosa dos contratos garante que os produtos e serviços contratados atendam aos requisitos especificados. Oitavo, todos os pagamentos devem ser devidamente comprovados e registrados no Transferegov.br dentro do prazo de trinta dias.

Nono, o acompanhamento contínuo pelo concedente permite identificar e corrigir problemas precocemente, sendo fundamental manter comunicação constante e transparente. Décimo, a gestão de riscos e a capacidade de lidar com imprevistos são competências essenciais do gestor de convênios, sendo necessário adotar soluções adequadas sem comprometer o objeto. Décimo primeiro, as alterações do convênio por meio de termos aditivos devem ser devidamente justificadas e aprovadas pelo concedente. Décimo segundo, eventuais irregularidades devem ser prontamente comunicadas aos órgãos competentes, observando as obrigações dos artigos 88, 89 e 90 da Portaria nº 33.

Décimo terceiro, os saldos remanescentes devem ser devolvidos à União no prazo de trinta dias após a conclusão do objeto ou o término da vigência. Décimo quarto, a organização sistemática da documentação ao longo de toda a execução facilita enormemente a elaboração da prestação de contas. Por fim, o comprometimento com a transparência, a ética e a correta aplicação dos recursos públicos deve permear todas as ações do gestor de convênios.

Carla, ao concluir a fase de execução do Projeto Ressocializa Bahia com o objeto plenamente cumprido, os recursos adequadamente aplicados e a documentação organizada, estava confiante de que a prestação de contas seria aprovada sem ressalvas. Os dezoito meses de execução haviam sido desafiadores, mas o resultado alcançado justificava plenamente o esforço. As 10 unidades prisionais do Estado da Bahia agora dispunham de oficinas profissionalizantes equipadas, quatrocentos servidores haviam sido capacitados em metodologias modernas de ressocialização e um sistema informatizado permitia a gestão eficiente dos programas. Estes resultados concretos demonstravam que os recursos públicos haviam sido bem aplicados e que o convênio havia cumprido sua finalidade de promover a ressocialização de pessoas privadas de liberdade, contribuindo para a redução da reincidência criminal e para a construção de uma sociedade mais justa e segura.

5.20 Principais Desafios da Execução

A fase de execução do Projeto Ressocializa Bahia, embora cuidadosamente planejada por Carla e sua equipe multidisciplinar, apresentou diversos desafios que são comuns à gestão de convênios federais e que exigiram da gestora capacidade de adaptação, conhecimento técnico e habilidade para tomar decisões em situações complexas. Compreender esses desafios e as estratégias utilizadas para superá-los é fundamental para que outros convenentes estaduais possam aprender com a experiência de Carla e estejam melhor preparados para enfrentar situações similares em seus próprios projetos.

Os desafios enfrentados por Carla podem ser agrupados em cinco categorias principais: desafios relacionados à gestão financeira e movimentação de recursos, desafios relacionados aos processos licitatórios e contratações, desafios relacionados ao acompanhamento e fiscalização dos contratos, desafios relacionados ao relacionamento com o concedente e ao uso do sistema Transferegov.br, e desafios relacionados a imprevistos e mudanças de contexto durante a execução. Cada uma dessas categorias apresentou situações específicas que demandaram atenção e soluções adequadas.

Desafio 1: A Complexidade do Sistema OPP e a Curva de Aprendizado

Um dos primeiros desafios enfrentados por Carla logo no início da fase de execução foi compreender e dominar o funcionamento do sistema de Ordem de Pagamento Padronizada, conhecido pela sigla OPP, que é a funcionalidade do Transferegov.br utilizada para movimentação financeira dos recursos do convênio. Conforme estabelece o artigo 76 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33 de 2023, a movimentação financeira na conta corrente específica do instrumento deverá ocorrer no Transferegov.br por meio da funcionalidade OPP.

Para Carla e sua equipe, acostumados aos procedimentos tradicionais de movimentação bancária por meio de internet banking, o sistema OPP representava uma mudança significativa de paradigma. A necessidade de registrar cada ordem de pagamento no sistema Transferegov.br antes de efetuar a transferência bancária, anexando documentação comprobatória e aguardando a validação do sistema, inicialmente pareceu a Carla um procedimento burocrático e demorado que poderia atrasar os pagamentos e comprometer o cronograma de execução do projeto.

A contadora Patrícia, designada como responsável operacional pelo uso do sistema OPP, enfrentou dificuldades iniciais para compreender a interface do sistema e os campos que deveriam ser preenchidos em cada ordem de pagamento. Em uma das primeiras tentativas de registro de pagamento, Patrícia preencheu incorretamente o campo de natureza da despesa, o que gerou uma mensagem de erro do sistema e impediu a conclusão do registro. Patrícia precisou entrar em contato com o suporte técnico do Transferegov.br para esclarecer o procedimento correto, o que consumiu tempo e gerou frustração.

Carla percebeu que a curva de aprendizado do sistema OPP poderia comprometer a agilidade dos pagamentos nas primeiras semanas de execução do convênio. Para superar este desafio, Carla adotou uma estratégia estruturada de capacitação e adaptação. Primeiramente, Carla solicitou à Senappen informações sobre capacitações disponíveis sobre o uso do Transferegov.br. Fernando Cardoso informou que o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos oferecia webinars periódicos sobre o sistema, e Carla inscreveu Patrícia e a si mesma no próximo webinar disponível.

O webinar, realizado de forma remota com duração de duas horas, apresentou de forma didática todas as funcionalidades do Transferegov.br, com ênfase especial no sistema OPP. Os instrutores demonstraram passo a passo como registrar uma ordem de pagamento, quais documentos deveriam ser anexados, como preencher corretamente cada campo e como interpretar as mensagens do sistema. Patrícia fez anotações detalhadas durante o webinar e elaborou um manual interno simplificado de uso do OPP, adaptado à realidade do Projeto Ressocializa Bahia.

Além da capacitação formal, Carla estabeleceu um procedimento de validação dupla nas primeiras semanas de uso do sistema. Antes de Patrícia registrar qualquer ordem de pagamento no OPP, ela deveria apresentar a Carla todos os dados que seriam inseridos no sistema e a documentação que seria anexada. Carla revisava cuidadosamente, verificava se tudo estava correto e somente então autorizava Patrícia a proceder com o registro. Este procedimento, embora demandasse tempo adicional, permitiu identificar e corrigir erros antes que fossem inseridos no sistema, evitando retrabalho e atrasos.

Após aproximadamente um mês de uso intensivo do sistema OPP, Patrícia já dominava completamente a ferramenta e conseguia registrar ordens de pagamento de forma rápida e eficiente. Carla então flexibilizou o procedimento de validação dupla, passando a revisar apenas pagamentos de valores mais elevados ou de natureza mais complexa. A curva de aprendizado havia sido vencida, e o que inicialmente parecia um obstáculo revelou-se uma ferramenta útil que facilitava o controle e o acompanhamento da execução financeira do convênio.

Desafio 2: O Cumprimento do Prazo de Sessenta Dias para Início das Licitações

Outro desafio significativo enfrentado por Carla foi assegurar o cumprimento do prazo de sessenta dias para início dos processos licitatórios, conforme estabelecido no artigo 52 da Portaria nº 33. Este prazo é contado da data de assinatura do convênio quando celebrado sem cláusula suspensiva, como era o caso do Projeto Ressocializa Bahia. O descumprimento deste prazo poderia ensejar questionamentos do concedente e até mesmo a rescisão do convênio por inadimplemento de cláusula.

Carla sabia que a elaboração de três editais de licitação distintos para aquisição de equipamentos, contratação de capacitações e desenvolvimento de sistema informatizado demandaria trabalho intenso e coordenação de múltiplas áreas da SEAP. O advogado Marcos Silva, responsável pela elaboração jurídica dos editais, teria que trabalhar em colaboração com o engenheiro Pedro para especificações técnicas de equipamentos, com a pedagoga Juliana para detalhamento das capacitações e com especialistas em tecnologia da informação para requisitos do sistema.

O desafio era ainda maior porque a SEAP tinha apenas um advogado disponível para dedicar-se aos editais, e Marcos também tinha outras atribuições regulares da Secretaria que não poderiam ser totalmente suspensas. Além disso, os editais precisariam passar pela análise jurídica da Procuradoria Geral do Estado, processo que historicamente demandava várias semanas e frequentemente resultava em solicitações de ajustes e complementações que exigiam nova rodada de análise.

Carla percebeu que, se seguisse o fluxo tradicional de elaboração sequencial dos editais, aguardando a conclusão de um para iniciar o próximo, e se aguardasse passivamente os prazos da Procuradoria, dificilmente conseguiria cumprir o prazo de sessenta dias. Para superar este desafio, Carla adotou uma estratégia de gestão de projeto com atividades paralelas e acompanhamento intensivo.

Primeiramente, Carla convocou reunião de planejamento com toda a equipe multidisciplinar logo na semana seguinte à assinatura do convênio. Nesta reunião, Carla apresentou o prazo de sessenta dias como meta inegociável e estabeleceu um cronograma detalhado de atividades com prazos específicos para cada

etapa. Pedro teria quinze dias para finalizar as especificações técnicas dos equipamentos, Juliana teria o mesmo prazo para detalhar o conteúdo programático das capacitações e o especialista em TI teria vinte dias para especificar os requisitos do sistema informatizado, considerando sua maior complexidade.

Carla negociou com o Secretário de Administração Penitenciária a dedicação exclusiva de Marcos aos editais durante um mês, suspendendo temporariamente suas outras atribuições. Com esta dedicação exclusiva, Marcos poderia trabalhar simultaneamente nos três editais, em vez de elaborá-los sequencialmente. Carla também estabeleceu reuniões semanais de acompanhamento com Marcos para revisar o progresso de cada edital, identificar dúvidas e obstáculos e tomar decisões rápidas quando necessário.

Para agilizar a análise pela Procuradoria Geral do Estado, Carla adotou uma estratégia proativa de relacionamento. Em vez de simplesmente enviar os editais para análise e aguardar passivamente o retorno, Carla agendou reunião presencial com o Procurador responsável pela área de licitações. Nesta reunião, Carla apresentou o Projeto Ressocializa Bahia, explicou sua importância para o sistema prisional do Estado e solicitou priorização na análise dos editais, considerando o prazo legal de sessenta dias que estava correndo.

O Procurador, sensibilizado pela relevância do projeto e pela postura proativa de Carla, comprometeu-se a analisar os editais em caráter prioritário. Mais do que isso, o Procurador sugeriu que Carla e Marcos submetessem os editais para análise preliminar informal antes da submissão formal, permitindo identificar e corrigir problemas maiores antes da análise oficial. Carla aceitou prontamente a sugestão e, assim que Marcos concluiu as primeiras versões dos editais, Carla os encaminhou informalmente ao Procurador.

O Procurador revisou as minutas e apontou alguns ajustes necessários, especialmente em cláusulas de habilitação técnica e em critérios de julgamento. Marcos procedeu aos ajustes e somente então os editais foram formalmente submetidos para análise oficial. Como os principais problemas já haviam sido corrigidos na rodada informal, a análise oficial foi concluída em apenas uma semana, com poucas solicitações adicionais de ajustes menores.

Com os pareceres jurídicos favoráveis em mãos, Carla solicitou ao Secretário a autorização para abertura dos processos licitatórios. O Secretário prontamente autorizou, e Carla elaborou a declaração prevista no parágrafo segundo do artigo 52 da Portaria nº 33, registrando-a no sistema Transferegov.br no quinquagésimo dia após a assinatura do convênio. O prazo de sessenta dias havia sido cumprido com margem de segurança de dez dias, demonstrando o sucesso da estratégia de gestão proativa e trabalho em paralelo adotada por Carla.

Desafio 3: A Identificação de Equipamentos com Defeito e a Gestão da Não Conformidade

Durante a execução do contrato de aquisição de equipamentos, Carla enfrentou um desafio que testou sua capacidade de fiscalização e sua firmeza na defesa do interesse público. A empresa fornecedora havia entregue o segundo lote de equipamentos, correspondente aos equipamentos de marcenaria para as 10 unidades prisionais.

Carla, cumprindo rigorosamente seu papel de fiscal do contrato, realizou vistoria presencial em uma das unidades para verificar os equipamentos entregues.

Durante a vistoria, Carla, acompanhada pelo engenheiro Pedro e por servidores da unidade prisional que trabalhariam com os equipamentos, testou o funcionamento de cada máquina. Ao testar uma das serras circulares, Pedro identificou que o equipamento apresentava vibração excessiva e ruído anormal, indicando possível defeito de fabricação ou montagem. Testes adicionais confirmaram que três das cinco serras circulares entregues apresentavam o mesmo problema, enquanto as outras duas funcionavam normalmente.

Carla enfrentava agora uma decisão difícil. Poderia aceitar o recebimento dos equipamentos com defeito, exigindo da empresa apenas a manutenção corretiva posterior, o que permitiria cumprir o cronograma de execução sem atrasos. Alternativamente, poderia recusar o recebimento dos equipamentos defeituosos, exigindo sua substituição, o que poderia atrasar a execução mas garantiria que os recursos públicos fossem aplicados em equipamentos de qualidade adequada.

Carla sabia que aceitar equipamentos com defeito, ainda que com compromisso de manutenção posterior, seria uma decisão inadequada que poderia ser questionada pelos órgãos de controle e que comprometeria a qualidade do projeto. Os equipamentos defeituosos poderiam apresentar problemas de segurança para os operadores e teriam vida útil reduzida, prejudicando a sustentabilidade das oficinas profissionalizantes a longo prazo. Por outro lado, recusar o recebimento e exigir substituição poderia gerar conflito com a empresa fornecedora e atrasar a execução. Carla decidiu firmemente pela segunda opção, priorizando a qualidade e a correta aplicação dos recursos públicos em detrimento da agilidade. Carla elaborou relatório técnico detalhado, com apoio de Pedro, descrevendo os defeitos identificados, anexando fotografias e vídeos dos testes realizados e fundamentando tecnicamente a não conformidade dos equipamentos com as especificações do edital. Carla então notificou formalmente a empresa fornecedora, por meio de ofício protocolado, informando a recusa do recebimento dos três equipamentos defeituosos e exigindo sua substituição por equipamentos em perfeito estado de funcionamento no prazo de trinta dias.

A empresa fornecedora, ao receber a notificação, inicialmente tentou argumentar que os defeitos eram menores e poderiam ser corrigidos por meio de manutenção simples. Carla, entretanto, manteve-se firme em sua posição, reiterando que o contrato estabelecia o fornecimento de equipamentos novos e em perfeito estado de funcionamento, e que a manutenção corretiva não era aceitável para produtos recém-entregues. Carla também alertou a empresa de que a não substituição dos equipamentos no prazo estabelecido ensejaria a aplicação das penalidades contratuais previstas, incluindo multa e possível rescisão do contrato.

Diante da firmeza de Carla e da fundamentação técnica sólida da recusa, a empresa fornecedora reconheceu a procedência da reclamação e comprometeu-se a substituir os equipamentos defeituosos. Em vinte dias, a empresa entregou três novas serras circulares, que foram novamente testadas por Pedro e Carla e desta vez apresentaram funcionamento perfeito. Carla então emitiu o Termo de Recebimento Provisório dos equipamentos do segundo lote, incluindo as três serras substituídas.

Este episódio ensinou a Carla e à sua equipe a importância da fiscalização rigorosa dos contratos e da não aceitação de produtos ou serviços que não atendam plenamente aos requisitos especificados. A firmeza de Carla na defesa da qualidade, mesmo diante do risco de atrasos, foi fundamental para assegurar que os recursos públicos fossem bem aplicados e que as oficinas profissionalizantes dispusessem de equipamentos adequados e seguros. Carla também aprendeu a importância de documentar detalhadamente as não conformidades identificadas, pois a fundamentação técnica sólida foi decisiva para que a empresa aceitasse a substituição sem maiores questionamentos.

Desafio 4: O Atraso no Desenvolvimento do Sistema e a Necessidade de Prorrogação

Um dos desafios mais complexos enfrentados por Carla durante a execução do Projeto Ressocializa Bahia ocorreu no oitavo mês de execução, quando a empresa contratada para desenvolvimento do sistema informatizado de gestão informou que estava enfrentando dificuldades técnicas que poderiam comprometer o cumprimento do prazo contratual. O contrato estabelecia prazo de doze meses para desenvolvimento completo do sistema, dividido em quatro etapas de três meses cada.

A empresa havia concluído satisfatoriamente a primeira etapa, correspondente ao levantamento de requisitos e modelagem do sistema, e havia iniciado a segunda etapa, correspondente ao desenvolvimento dos módulos principais. Entretanto, durante o desenvolvimento, a equipe técnica da empresa identificou que a integração do sistema com as bases de dados existentes no Estado da Bahia era significativamente mais complexa do que havia sido estimado inicialmente.

As bases de dados do sistema prisional do Estado utilizavam tecnologias antigas e não possuíam interfaces de programação de aplicações padronizadas que facilitassem a integração. A empresa precisaria desenvolver conectores customizados para cada base de dados, o que demandaria tempo adicional não previsto no cronograma original. O gerente de projetos da empresa estimou que seriam necessários dois meses adicionais para concluir adequadamente a integração, o que estenderia o prazo total de desenvolvimento para quatorze meses.

Carla convocou reunião urgente com os representantes da empresa para compreender detalhadamente a natureza das dificuldades técnicas e avaliar as alternativas disponíveis. A empresa apresentou documentação técnica demonstrando a complexidade das bases de dados existentes e justificando a necessidade de tempo adicional. Carla consultou especialistas em tecnologia da informação do Estado, que confirmaram que as bases de dados realmente apresentavam as dificuldades descritas pela empresa e que a solução proposta era tecnicamente adequada.

Carla então avaliou as alternativas disponíveis. A primeira alternativa seria rescindir o contrato com a empresa e realizar nova licitação para contratação de outra empresa. Esta alternativa, entretanto, consumiria no mínimo quatro meses para realização de nova licitação, celebração de novo contrato e reinício do desenvolvimento, e não havia garantia de que outra empresa não enfrentaria as mesmas dificuldades técnicas. Além disso, a rescisão resultaria na perda do trabalho já realizado na primeira etapa, desperdiçando recursos públicos.

A segunda alternativa seria exigir que a empresa cumprisse o prazo original, ainda que isso resultasse em sistema com qualidade inferior ou com funcionalidades incompletas. Esta alternativa era inaceitável para Carla, pois comprometeria a utilidade do sistema e frustraria os objetivos do projeto. Um sistema mal desenvolvido seria pior do que não ter sistema algum, pois geraria frustração nos usuários e desperdício de recursos públicos.

A terceira alternativa seria celebrar termo aditivo ao contrato, prorrogando o prazo de execução em dois meses sem acréscimo de valor, permitindo que a empresa concluísse adequadamente o desenvolvimento do sistema. Esta alternativa preservaria o trabalho já realizado, asseguraria a qualidade do sistema e representaria a melhor relação custo-benefício para o projeto.

Carla decidiu pela terceira alternativa, mas sabia que a prorrogação do contrato exigiria também a prorrogação do prazo de vigência do convênio, o que dependeria de aprovação do concedente. Carla elaborou justificativa técnica detalhada, explicando as dificuldades encontradas, demonstrando que não decorriam de má gestão ou negligência do conveniente ou da contratada, mas sim de complexidade técnica não prevista inicialmente, e fundamentando a necessidade de prorrogação.

Carla consultou o advogado Marcos sobre os fundamentos legais para a prorrogação. Marcos identificou que o parágrafo quarto do artigo 35 da Portaria nº 33 permite prorrogação excepcional dos prazos de vigência em casos devidamente justificados, especialmente quando o objeto do instrumento seja voltado para aquisição de equipamentos ou execução de custeio que exijam adequação ou outro aspecto que venha retardar a entrega do bem. Embora o caso específico fosse de desenvolvimento de sistema e não de aquisição de equipamentos, Marcos argumentou que a lógica da norma se aplicava, pois tratava-se de situação imprevisível que retardava a entrega do objeto sem culpa do conveniente.

Carla elaborou proposta de termo aditivo ao contrato com a empresa de tecnologia, prorrogando o prazo de execução em dois meses. Simultaneamente, Carla elaborou proposta de termo aditivo ao convênio, solicitando a Fernando Cardoso a prorrogação do prazo de vigência do convênio também em dois meses. Carla apresentou a Fernando toda a documentação técnica que fundamentava a necessidade de prorrogação, incluindo relatórios técnicos sobre a complexidade das bases de dados, pareceres de especialistas e cronograma revisado de desenvolvimento.

Fernando analisou cuidadosamente a solicitação de Carla. Verificou que a justificativa era sólida, que a situação realmente decorria de complexidade técnica imprevisível e não de má gestão, e que a prorrogação era a alternativa mais adequada para assegurar a conclusão satisfatória do objeto do convênio. Fernando consultou a área técnica da Senappen, que emitiu parecer favorável à prorrogação. Fernando então aprovou a proposta de termo aditivo ao convênio, e o termo foi celebrado eletronicamente, registrado no Transferegov.br e publicado no Diário Oficial da União.

Com a aprovação da prorrogação do convênio, Carla procedeu à celebração do termo aditivo ao contrato com a empresa de tecnologia. O termo foi analisado pela Procuradoria do Estado, aprovado e celebrado. A empresa prosseguiu com o desenvolvimento do sistema, utilizando os dois meses adicionais para concluir adequadamente a integração com as bases de dados. Ao final do prazo prorrogado, o sistema foi entregue com todas as funcionalidades previstas e em pleno funcionamento, atendendo satisfatoriamente aos requisitos especificados.

Este desafio ensinou a Carla a importância da flexibilidade na gestão de convênios e da capacidade de avaliar adequadamente as alternativas disponíveis diante de imprevistos. A decisão de Carla pela prorrogação, fundamentada em sólida justificativa técnica e em diálogo transparente com o concedente, demonstrou maturidade gerencial e compromisso com a qualidade do projeto. Carla também aprendeu que o relacionamento de confiança e transparência com o concedente, construído ao longo de toda a execução por meio de comunicação constante e registros adequados, foi fundamental para que Fernando se sentisse confortável em aprovar a prorrogação.

Desafio 5: A Gestão de Múltiplas Atividades Simultâneas e a Coordenação de Equipes

Um desafio constante ao longo de toda a fase de execução foi a necessidade de Carla gerenciar múltiplas atividades simultâneas e coordenar diferentes equipes trabalhando em paralelo. Durante o período mais intenso da execução, entre o quarto e o décimo mês, Carla precisava simultaneamente acompanhar a entrega e instalação de equipamentos em 10 unidades prisionais diferentes, monitorar a realização de capacitações de servidores em múltiplas turmas, acompanhar o desenvolvimento do sistema informatizado, fiscalizar três contratos distintos, autorizar pagamentos, registrar informações no Transferegov.br, responder solicitações do concedente e ainda cumprir suas outras atribuições regulares na SEAP.

A complexidade da coordenação era ampliada pelo fato de que cada atividade envolvia diferentes atores e exigia diferentes competências. O acompanhamento dos equipamentos exigia a participação do engenheiro Pedro e de servidores das unidades prisionais. O acompanhamento das capacitações exigia a participação da pedagoga Juliana e dos servidores que estavam sendo capacitados. O acompanhamento do desenvolvimento do sistema exigia a participação de especialistas em tecnologia da informação. A gestão financeira exigia a participação da contadora Patrícia. A gestão jurídica exigia a participação do advogado Marcos. Carla percebeu que, se tentasse acompanhar pessoalmente e em detalhes cada uma dessas atividades, rapidamente ficaria sobrecarregada e perderia a visão estratégica do projeto. Por outro lado, se delegasse completamente as atividades sem nenhum acompanhamento, correria o risco de perder o controle e de não identificar tempestivamente problemas que poderiam comprometer a execução. O desafio era encontrar o equilíbrio adequado entre delegação e controle, entre visão estratégica e atenção aos detalhes.

Para superar este desafio, Carla adotou uma estratégia de gestão baseada em três pilares: delegação estruturada com definição clara de responsabilidades, reuniões periódicas de acompanhamento e uso de ferramentas de controle de projeto. No primeiro pilar, Carla designou formalmente cada membro da equipe multidisciplinar como responsável por acompanhar uma dimensão específica do projeto. Pedro seria responsável pelo acompanhamento técnico dos equipamentos, Juliana pelo acompanhamento pedagógico das capacitações, o especialista em TI pelo acompanhamento do desenvolvimento do sistema, Patrícia pela gestão financeira e Marcos pela gestão jurídica e contratual.

Carla elaborou termos de referência internos para cada responsável, descrevendo suas atribuições, os resultados esperados e os prazos para entrega de relatórios. Pedro deveria realizar vistorias mensais em cada unidade prisional para verificar a instalação e o funcionamento dos equipamentos, elaborando relatórios fotográficos e descritivos. Juliana

deveria acompanhar presencialmente ao menos uma aula de cada módulo de capacitação, aplicar questionários de avaliação aos participantes e elaborar relatórios de qualidade. O especialista em TI deveria participar de todas as reuniões de acompanhamento do desenvolvimento do sistema, revisar os códigos-fonte entregues e validar as funcionalidades desenvolvidas.

No segundo pilar, Carla estabeleceu rotina de reuniões periódicas de acompanhamento.

Semanalmente, Carla reunia-se com toda a equipe multidisciplinar para revisar o andamento de todas as atividades, identificar problemas, tomar decisões e ajustar o planejamento quando necessário. Mensalmente, Carla reunia-se individualmente com cada responsável para aprofundar a discussão sobre sua área específica. Estas reuniões eram documentadas em atas, que registravam as decisões tomadas e as ações definidas, com prazos e responsáveis.

No terceiro pilar, Carla utilizou ferramentas de controle de projeto para manter visão integrada de todas as atividades. Carla elaborou cronograma detalhado do projeto utilizando software de gestão de projetos, no qual todas as atividades, prazos, dependências e responsáveis estavam mapeados. Este cronograma era atualizado semanalmente com base nas informações fornecidas pelos responsáveis, permitindo a Carla identificar rapidamente atividades atrasadas, caminhos críticos e riscos ao cumprimento dos prazos.

Carla também elaborou planilha de controle financeiro, na qual registrava todos os pagamentos realizados, os pagamentos previstos, o saldo disponível e a projeção de execução financeira. Esta planilha era atualizada por Patrícia após cada pagamento e revisada por Carla semanalmente, permitindo assegurar que a execução financeira estava alinhada com a execução física do projeto e que não haveria nem sobra excessiva nem insuficiência de recursos.

A estratégia de gestão adotada por Carla demonstrou-se eficaz. A delegação estruturada permitiu que cada membro da equipe se concentrasse em sua área de especialização, aumentando a qualidade do acompanhamento. As reuniões periódicas permitiram a Carla manter visão integrada do projeto e tomar decisões tempestivas. As ferramentas de controle permitiram identificar precocemente desvios e riscos, possibilitando ações corretivas antes que os problemas se agravassem.

Desafio 6: A Manutenção da Regularidade Fiscal Durante Toda a Execução

Um desafio que exigiu atenção constante de Carla durante toda a fase de execução foi assegurar a manutenção da regularidade fiscal e cadastral do Estado da Bahia, conforme exigido para celebração e execução de convênios federais. O artigo 29 da Portaria nº 33 estabelece diversos requisitos de regularidade que devem ser atendidos, incluindo regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional, regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, regularidade quanto a Débitos Trabalhistas e ausência de registro no CADIN.

Carla sabia que a perda da regularidade fiscal durante a execução do convênio poderia ter consequências graves, incluindo o bloqueio da liberação de novas parcelas de recursos, a impossibilidade de celebrar termos aditivos e até mesmo a rescisão do convênio. Entretanto, Carla também sabia que a manutenção da regularidade fiscal dependia não apenas da SEAP, mas de toda a administração estadual, especialmente da Secretaria da Fazenda e da Procuradoria Geral do Estado, responsáveis pela gestão dos tributos e débitos do Estado.

O desafio era que as certidões de regularidade fiscal têm prazo de validade limitado, geralmente de três a seis meses, e precisam ser renovadas periodicamente. Se alguma certidão vencesse durante a execução do convênio e não fosse renovada tempestivamente, o Estado ficaria em situação irregular. Além disso, a emissão de algumas certidões depende da inexistência de débitos, e eventualmente o Estado poderia ter débitos inscritos em dívida ativa que impedissem a emissão de certidão positiva com efeitos de negativa.

Para superar este desafio, Carla adotou estratégia proativa de monitoramento contínuo da regularidade fiscal. Carla designou a contadora Patrícia como responsável por monitorar mensalmente a validade de todas as certidões de regularidade do Estado. Patrícia criou planilha de controle com a data de emissão e a data de validade de cada certidão, configurando alertas automáticos para notificá-la quando alguma certidão estivesse próxima do vencimento.

Sempre que alguma certidão se aproximava do vencimento, Patrícia comunicava imediatamente Carla, que por sua vez acionava a Secretaria da Fazenda ou a Procuradoria do Estado, conforme o caso, solicitando a renovação da certidão. Carla estabeleceu relacionamento direto com os responsáveis pela emissão de certidões nestes órgãos, explicando a importância do Projeto Ressocializa Bahia e solicitando priorização na renovação das certidões quando necessário.

Em determinado momento da execução, Patrícia identificou que a Certidão Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais estava próxima do vencimento. Patrícia comunicou Carla, que imediatamente acionou a Secretaria da Fazenda. A Secretaria informou que havia um débito tributário recente que estava sendo questionado administrativamente pelo Estado e que poderia impedir a emissão de nova certidão negativa. Carla alertou a Secretaria da Fazenda sobre o risco de bloqueio do convênio caso a certidão não fosse renovada.

A Secretaria da Fazenda, compreendendo a gravidade da situação, acelerou o processo de questionamento administrativo do débito e conseguiu demonstrar à Receita Federal que o débito havia sido lançado incorretamente. A Receita Federal cancelou o débito e a Secretaria da Fazenda conseguiu emitir nova certidão negativa antes do vencimento da anterior, evitando que o Estado ficasse em situação irregular. Este episódio demonstrou a importância do monitoramento proativo e da comunicação tempestiva com os órgãos responsáveis pela regularidade fiscal.

Desafio 7: O Registro Tempestivo de Pagamentos no Transferegov.br

Outro desafio operacional enfrentado por Carla foi assegurar o registro tempestivo de todos os pagamentos no sistema Transferegov.br dentro do prazo de trinta dias estabelecido na legislação. Embora este prazo possa parecer razoável, na prática a contadora Patrícia enfrentava diversas dificuldades que poderiam comprometer o cumprimento do prazo.

O primeiro obstáculo era a dependência de documentação de terceiros. Para registrar um pagamento no Transferegov.br, Patrícia precisava anexar a nota fiscal emitida pela empresa contratada, o termo de recebimento ou relatório de execução atestando a entrega do produto ou prestação do serviço, e o comprovante de pagamento. Eventualmente, as empresas atrasavam a emissão de notas fiscais, ou os responsáveis pela fiscalização dos contratos atrasavam a emissão dos termos de recebimento, comprometendo a capacidade de Patrícia de registrar o pagamento dentro do prazo.

O segundo obstáculo era a complexidade do próprio sistema Transferegov.br. Em algumas situações, o sistema apresentava instabilidades técnicas que impediam o registro de pagamentos, ou apresentava mensagens de erro que Patrícia não conseguia compreender e resolver sozinha, exigindo contato com o suporte técnico que nem sempre respondia rapidamente.

O terceiro obstáculo era a carga de trabalho de Patrícia. Além de registrar pagamentos do Projeto Ressocializa Bahia, Patrícia tinha outras atribuições na SEAP, e eventualmente o acúmulo de demandas comprometia sua capacidade de dedicar tempo suficiente ao registro tempestivo de pagamentos.

Para superar estes desafios, Carla adotou conjunto de medidas preventivas e corretivas. Na dimensão preventiva, Carla estabeleceu procedimento interno determinando que as empresas contratadas deveriam emitir as notas fiscais no prazo máximo de cinco dias após a entrega do produto ou prestação do serviço, e que os fiscais dos contratos deveriam emitir os termos de recebimento no prazo máximo de três dias após a verificação. Estes prazos foram incluídos nos contratos e nas designações de fiscais, criando obrigação formal de cumprimento.

Carla também estabeleceu que Patrícia deveria registrar os pagamentos no Transferegov.br no prazo máximo de quinze dias após sua realização, criando margem de segurança de quinze dias em relação ao prazo legal de trinta dias. Esta margem permitiria absorver eventuais atrasos ou dificuldades sem comprometer o cumprimento do prazo legal.

Na dimensão corretiva, Carla estabeleceu que, sempre que Patrícia identificasse dificuldade para registrar um pagamento, deveria imediatamente comunicar Carla, que acionaria os responsáveis para solução do problema. Quando empresas atrasavam a emissão de notas fiscais, Carla as notificava formalmente exigindo emissão imediata. Quando fiscais atrasavam a emissão de termos de recebimento, Carla os cobrava diretamente. Quando o sistema Transferegov.br apresentava problemas técnicos, Carla acionava o suporte técnico e, em paralelo, comunicava Fernando Cardoso sobre a dificuldade, para que a Senappen estivesse ciente de que eventual atraso no registro decorria de problema sistêmico e não de negligência do convenente.

Estas medidas demonstraram-se eficazes. Durante toda a execução do Projeto Ressocializa Bahia, apenas um pagamento foi registrado com atraso superior a trinta dias, e este atraso decorreu de problema técnico no sistema de protocolo do Estado que impediu a juntada tempestiva da documentação ao processo. Carla comunicou imediatamente Fernando sobre o problema, explicou as causas e demonstrou que havia adotado todas as medidas ao seu alcance para evitar o atraso. Fernando compreendeu a situação e não aplicou nenhuma penalidade, mas orientou Carla sobre a importância de cumprir o prazo e solicitou que ela adotasse medidas para evitar novos atrasos.

5.21 Aprendizados e Recomendações para Outros Convenentes

A experiência de Carla na superação dos diversos desafios enfrentados durante a fase de execução do Projeto Ressocializa Bahia gerou aprendizados valiosos que podem beneficiar outros convenentes estaduais que estejam gerindo ou planejando gerir convênios federais. Estas lições aprendidas podem ser sintetizadas em algumas recomendações práticas.

Primeira recomendação: invista tempo e recursos em capacitação sobre o sistema Transferegov.br e suas funcionalidades, especialmente o sistema OPP, antes de iniciar a execução. A curva de aprendizado pode ser significativa, e é melhor superá-la antes que os prazos e as pressões da execução se intensifiquem.

Segunda recomendação: planeje cuidadosamente o cumprimento do prazo de sessenta dias para início das licitações, adotando estratégia de trabalho em paralelo e relacionamento proativo com a Procuradoria e outros órgãos envolvidos. Este prazo é crítico e seu descumprimento pode comprometer todo o convênio.

Terceira recomendação: seja rigoroso na fiscalização dos contratos e não aceite produtos ou serviços que não atendam plenamente aos requisitos especificados, mesmo que isso gere atrasos ou conflitos com fornecedores. A qualidade deve sempre prevalecer sobre a agilidade quando se trata de aplicação de recursos públicos.

Quarta recomendação: mantenha diálogo constante e transparente com o concedente, comunicando tempestivamente problemas, dificuldades e necessidades de ajustes. O relacionamento de confiança construído ao longo da execução é fundamental para obter apoio e aprovação quando necessário solicitar alterações ou prorrogações.

Quinta recomendação: adote estratégia estruturada de gestão de múltiplas atividades simultâneas, baseada em delegação clara de responsabilidades, reuniões periódicas de acompanhamento e uso de ferramentas de controle de projeto. A complexidade da execução de convênios exige organização e método.

Sexta recomendação: monitore proativamente a regularidade fiscal do ente convenente, estabelecendo controles para acompanhar a validade das certidões e acionando tempestivamente os órgãos responsáveis quando necessário renovar certidões ou resolver pendências. A perda da regularidade fiscal pode bloquear a execução do convênio.

Sétima recomendação: estabeleça procedimentos internos para assegurar o registro tempestivo de pagamentos no Transferegov.br, criando margens de segurança em relação aos prazos legais e adotando medidas preventivas para evitar atrasos na obtenção de documentação necessária.

Oitava recomendação: documente detalhadamente todas as decisões, problemas enfrentados e soluções adotadas ao longo da execução. Esta documentação será valiosa não apenas para a prestação de contas, mas também para demonstrar aos órgãos de controle que o convenente agiu com diligência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

Nona recomendação: mantenha sempre em mente que a execução de um convênio não é um fim em si mesmo, mas um meio para alcançar resultados concretos que beneficiem a sociedade. O foco nos resultados e no impacto social do projeto deve orientar todas as decisões gerenciais, equilibrando o cumprimento das normas com a efetividade na aplicação dos recursos.

A jornada de Carla na execução do Projeto Ressocializa Bahia demonstra que, embora a fase de execução de convênios apresente desafios significativos, estes desafios podem ser superados com planejamento adequado, conhecimento técnico, capacidade de gestão, relacionamento colaborativo com o concedente e, acima de tudo, compromisso com a correta aplicação dos recursos públicos e com a geração de resultados que beneficiem a sociedade.

6. Fase 4: Prestação de Contas

6.1 Introdução à Fase de Prestação de Contas

A fase de prestação de contas representa o momento final e decisivo do ciclo de vida de um convênio, no qual **o conveniente demonstra ao concedente e à sociedade que os recursos públicos foram aplicados de forma adequada, regular e em conformidade com o objeto pactuado**. Esta fase, embora seja a última cronologicamente, tem importância fundamental para a conclusão satisfatória do convênio e para a **preservação da reputação** e da capacidade do conveniente de celebrar novos convênios no futuro.

Carla, após dezoito meses de execução intensa e bem-sucedida do Projeto Ressocializa Bahia, chegou ao momento de prestar contas dos recursos recebidos da União. Conforme estabelece o parágrafo segundo do artigo 20 do Decreto nº 11.531 de 2023, a prestação de contas final será apresentada no prazo de **sessenta dias** contado do término da vigência ou da consecução do objeto, o que ocorrer primeiro. Como Carla havia concluído o objeto do convênio antes do término formal da vigência, o prazo de sessenta dias começou a contar a partir da data de conclusão do objeto, que coincidiu com a entrega e aceitação final do sistema informatizado de gestão.

Um aspecto fundamental que Carla precisava compreender é que, conforme estabelece o artigo 92 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33 de 2023, a prestação de contas não é um processo que se inicia apenas ao final da execução, mas sim um **processo contínuo que se inicia concomitantemente à liberação da primeira parcela dos recursos financeiros**. Isto significa que, desde o momento em que recebeu a primeira parcela do repasse federal, Carla já estava tecnicamente em processo de prestação de contas, devendo organizar e arquivar sistematicamente toda a documentação comprobatória da aplicação dos recursos.

Esta compreensão da prestação de contas como processo contínuo, e não como evento pontual ao final da execução, foi fundamental para o sucesso de Carla. Ao longo de toda a execução do Projeto Ressocializa Bahia, Carla manteve **organização rigorosa** de todos os documentos, inserindo cronologicamente cada nota fiscal, cada comprovante de pagamento, cada termo de recebimento e cada registro no Transferegov.br. Esta organização sistemática facilitou enormemente a elaboração da prestação de contas final, pois quando chegou o momento final, toda documentação já estava inserida no Transferegov e Carla simplesmente precisou conferir os documentos que já estavam anexados.

Carla estava plenamente ciente de que o prazo de sessenta dias para apresentação da prestação de contas é **improrrogável** e que seu descumprimento acarreta consequências graves. O artigo 96 da Portaria nº 33 estabelece que o conveniente deverá apresentar a prestação de contas final em até sessenta dias, contados do encerramento da vigência ou da conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro, da denúncia ou da rescisão. O parágrafo primeiro deste artigo prevê que, quando o conveniente não enviar a prestação de contas no prazo estabelecido, o concedente ou a mandatária o notificará, estabelecendo prazo máximo de quarenta e cinco dias para sua apresentação.

Caso o conveniente não apresente a prestação de contas mesmo após esta notificação adicional de quarenta e cinco dias, o parágrafo segundo do artigo 96 determina que o concedente ou mandatária deverá registrar a **inadimplência** do conveniente no Transferegov.br por **omissão no dever de prestar contas** dos recursos recebidos e comunicar o conveniente para que, no prazo improrrogável de até trinta dias contados do recebimento da notificação, proceda à devolução dos recursos repassados pela União, incluídos os provenientes de aplicações financeiras, corrigidos monetariamente. O parágrafo terceiro estabelece que, quando não houver a devolução dos recursos neste prazo de trinta dias, o concedente ou a mandatária adotará as providências para resgate dos saldos remanescentes e para a imediata instauração de **Tomada de Contas Especial**.

A instauração de Tomada de Contas Especial é uma medida extremamente grave que pode resultar em responsabilização pessoal do gestor, bloqueio da capacidade do Estado de celebrar novos convênios e até mesmo em sanções penais caso sejam identificados indícios de crime. Carla sabia que evitar a Tomada de Contas Especial dependia fundamentalmente de apresentar a prestação de contas dentro do prazo e com toda a documentação exigida. Por isso, Carla dedicou as primeiras semanas após a conclusão do objeto exclusivamente à elaboração da prestação de contas, mobilizando toda a equipe multidisciplinar que havia trabalhado na execução do projeto.

6.2 A Natureza e os Objetivos da Prestação de Contas

O artigo 93 da Portaria nº 33 estabelece que a prestação de contas final tem por objetivo a demonstração e a verificação de resultados e deve conter elementos que permitam avaliar a execução do objeto. Esta definição é fundamental para compreender que a prestação de contas não é meramente um procedimento burocrático de apresentação de documentos, mas sim um processo de demonstração de resultados que exige do conveniente a capacidade de evidenciar que **o objeto do convênio foi efetivamente cumprido e que os recursos foram aplicados de forma adequada e eficiente**.

Carla compreendeu que a prestação de contas do Projeto Ressocializa Bahia deveria demonstrar três dimensões fundamentais. A **primeira dimensão** é a **regularidade formal**, que consiste em comprovar que todos os procedimentos legais foram observados, que as licitações foram conduzidas em conformidade com a Lei nº 14.133 de 2021, que os contratos foram celebrados adequadamente, que os pagamentos foram devidamente comprovados e que todos os registros foram efetuados no Transferegov.br dentro dos prazos estabelecidos.

A **segunda dimensão** é a **regularidade financeira**, que consiste em demonstrar que os recursos foram aplicados exclusivamente nas finalidades previstas no Plano de Trabalho, que os valores pagos corresponderam aos valores aprovados, que não houve desvio de recursos para finalidades diversas e que os saldos remanescentes foram devidamente devolvidos à União. Esta dimensão exige a apresentação de documentação financeira completa, incluindo extratos bancários, comprovantes de pagamento, notas fiscais e demonstrativos de conciliação bancária.

A **terceira dimensão** é a **efetividade do objeto**, que consiste em demonstrar que o objeto do convênio foi efetivamente cumprido e que os resultados esperados foram alcançados. No caso do Projeto Ressocializa Bahia, esta dimensão exigia que Carla demonstrasse que os equipamentos foram efetivamente adquiridos e instalados nas 10 unidades prisionais, que os quatrocentos servidores foram efetivamente capacitados e que o sistema informatizado foi efetivamente desenvolvido, implantado e está operacional. Esta dimensão vai além da mera comprovação de despesas e exige a apresentação de evidências concretas dos resultados alcançados.

6.3 A Responsabilidade pela Prestação de Contas e a Sucessão de Gestores

O artigo 94 da Portaria nº 33 estabelece que o conveniente deverá prestar contas da boa e regular aplicação dos recursos do instrumento por meio do seu representante legal em exercício, nos prazos estabelecidos pela legislação. No caso do Projeto Ressocializa Bahia, o representante legal era o Secretário de Administração Penitenciária do Estado da Bahia, que havia assinado o convênio em nome do Estado. Este Secretário permaneceu no cargo durante toda a execução do convênio e durante a elaboração da prestação de contas, o que facilitou o processo.

Entretanto, Carla estava ciente de que situações de sucessão de gestores são comuns na administração pública, especialmente em períodos de transição de governo, e que a legislação estabelece regras específicas para estas situações. O parágrafo primeiro do artigo 94 estabele-

ce que compete ao representante legal da entidade privada sem fins lucrativos, ao prefeito e ao governador sucessor prestar contas dos recursos provenientes de instrumentos celebrados por seus antecessores. Esta regra é fundamental para assegurar a **continuidade da responsabilidade** pela prestação de contas mesmo quando há mudança de gestor.

O parágrafo segundo do artigo 94 prevê que, na impossibilidade de atender a esta obrigação de prestar contas dos recursos recebidos pelo antecessor, deverá ser apresentada ao concedente ou à mandatária **justificativa** que demonstre o impedimento de prestar contas e as medidas adotadas para o resguardo do patrimônio público. Esta previsão reconhece que podem existir situações excepcionais em que o novo gestor efetivamente não tem condições de prestar contas, por exemplo, quando o antecessor não deixou documentação adequada ou quando houve desvio de recursos.

O parágrafo terceiro estabelece que, quando a impossibilidade de prestar contas decorrer de ação ou omissão do antecessor, o novo administrador **comunicará o concedente** ou a mandatária e **solicitará instauração de Tomada de Contas Especial**, prestando todas as informações e documentos necessários. Esta previsão é importante para proteger o novo gestor de responsabilização por irregularidades cometidas por seu antecessor, desde que ele adote as providências cabíveis de comunicação e solicitação de TCE.

O parágrafo quarto determina que os documentos que contenham as justificativas e medidas adotadas pelo novo gestor serão inseridos no Transferegov.br, assegurando transparência e rastreabilidade. O parágrafo quinto estabelece que, nos casos de que tratam os parágrafos segundo, terceiro e quarto, sendo o conveniente órgão ou entidade pública, o concedente ou a mandatária, ao ser comunicado das medidas adotadas e após avaliação, suspenderá de imediato o registro da inadimplência efetuado em decorrência da omissão de prestar contas.

Esta última previsão é fundamental para evitar que o novo gestor diligente seja penalizado com registro de inadimplência por irregularidades do antecessor, desde que ele adote tempestivamente as medidas cabíveis de comunicação e solicitação de TCE. Carla, embora não tenha enfrentado situação de sucessão de gestor no Projeto Ressocializa Bahia, estava plenamente ciente destas regras e as compartilhou com outros gestores da SEAP que poderiam enfrentá-las em futuros convênios.

6.4 A Devolução dos Saldos Remanescentes

Um aspecto fundamental da prestação de contas que Carla precisava compreender e executar adequadamente era a devolução dos saldos remanescentes ao término da execução do convênio. O artigo 95 da Portaria nº 33 estabelece que os saldos remanescentes, incluídos os

provenientes dos rendimentos de aplicações financeiras, serão restituídos à União e ao convenente, observada a **proporcionalidade dos recursos aportados pelas partes**, independentemente da época em que foram depositados. Esta regra de proporcionalidade é fundamental para assegurar que cada parte receba de volta exatamente a proporção que aportou. No caso do Projeto Ressocializa Bahia, a União havia aportado seis milhões e quatrocentos mil reais, correspondentes a noventa por cento do valor total, e o Estado da Bahia havia aportado um milhão e seiscentos mil reais, correspondentes a dez por cento. Portanto, qualquer saldo remanescente deveria ser devolvido na proporção de noventa por cento para a União e dez por cento para o Estado.

O parágrafo primeiro do artigo 95 estabelece que caberá ao convenente, no **prazo improrrogável de até trinta dias**, contados da denúncia, da rescisão, da conclusão da execução do objeto ou do término da vigência, o que ocorrer primeiro, devolver os saldos remanescentes proporcionais aos repasses da União para a Conta Única do Tesouro Nacional e transferir os saldos remanescentes proporcionais à contrapartida aportada para uma conta de livre movimentação de sua titularidade.

Este prazo de trinta dias é **improrrogável** e seu descumprimento acarreta consequências graves. O parágrafo segundo do artigo 95 estabelece que, nos casos de descumprimento deste prazo, nos convênios o concedente solicitará à instituição financeira albergante da conta específica do instrumento a imediata devolução dos saldos para a Conta Única do Tesouro Nacional, e nos contratos de repasse a mandatária providenciará a imediata devolução. Esta previsão assegura que a União possa resgatar os recursos mesmo que o convenente não proceda voluntariamente à devolução.

O parágrafo terceiro do artigo 95 estabelece regra específica para os instrumentos em que não tenha havido qualquer execução física ou financeira, determinando que deverão ser recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional os recursos recebidos e os respectivos rendimentos de aplicação financeira, sem a incidência de atualização e juros de mora. Esta previsão é importante porque, quando não houve execução, não há dano ao erário que justifique a aplicação de correção monetária e juros, devendo ser devolvidos apenas os valores nominais recebidos.

No caso do Projeto Ressocializa Bahia, Carla havia executado integralmente os recursos recebidos, aplicando-os nas finalidades previstas no Plano de Trabalho. Entretanto, ao final da execução, havia saldo remanescente de aproximadamente cinquenta mil reais, correspondente a rendimentos de aplicações financeiras que haviam sido gerados após a conclusão de todos os pagamentos previstos. Carla, rigorosamente dentro do prazo de trinta dias contado da conclusão do objeto, procedeu à devolução deste saldo remanescente.

Carla calculou que, dos cinquenta mil reais de saldo remanescente, quarenta e cinco mil reais correspondiam à proporção da União (noventa por cento) e cinco mil reais correspondiam à proporção do Estado (dez por cento). Carla então procedeu à transferência dos quarenta e cinco mil reais para a Conta Única do Tesouro Nacional, utilizando o sistema Transferegov.br, e transferiu os cinco mil reais para conta de livre movimentação da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia.

Este registro é fundamental para que a prestação de contas demonstre que não há saldos pendentes de devolução e que a conta bancária específica do convênio apresente-se com saldo zero. A devolução tempestiva e adequadamente documentada dos saldos remanescentes foi um dos aspectos que contribuíram para a aprovação sem ressalvas da prestação de contas do Projeto Ressocializa Bahia.

6.5 A Composição da Prestação de Contas Final

O artigo 98 da Portaria nº 33 estabelece de forma detalhada os documentos que devem compor a prestação de contas final a ser apresentada pelo conveniente. Carla organizou a prestação de contas do Projeto Ressocializa Bahia em conformidade rigorosa com este artigo, estruturando a documentação em seis conjuntos principais conforme exigido pela legislação.

O **primeiro conjunto**, conforme o inciso primeiro do artigo 98, são os documentos inseridos e informações registradas no Transferegov.br. Carla verificou que todos os pagamentos realizados ao longo da execução haviam sido devidamente registrados no sistema, que todos os contratos haviam sido cadastrados, que todas as licitações haviam sido informadas e que todos os relatórios de acompanhamento haviam sido enviados. Esta verificação era fundamental porque a prestação de contas depende fundamentalmente da completude e correção das informações registradas no sistema ao longo de toda a execução.

O segundo conjunto, conforme o inciso segundo do artigo 98, é o Relatório de Cumprimento do Objeto. O parágrafo primeiro do artigo 98 estabelece que este relatório deverá conter os subsídios necessários para a avaliação e manifestação do concedente ou mandatária quanto à execução do objeto pactuado. Carla elaborou relatório detalhado de aproximadamente cinquenta páginas, estruturado em três capítulos correspondentes aos três componentes do Projeto Ressocializa Bahia.

O primeiro capítulo do Relatório de Cumprimento do Objeto tratou da aquisição e instalação de equipamentos para oficinas profissionalizantes, apresentando relação completa de todos os equipamentos adquiridos, com especificações técnicas, valores pagos, datas de entrega e locais de instalação. Carla anexou ao relatório fotografias de todos os equipamentos instalados nas 10 unidades prisionais, evidenciando que os equipamentos estavam efetivamente em uso nas oficinas. Este capítulo demonstrava que o primeiro componente do projeto havia sido plenamente cumprido.

O segundo capítulo tratou da capacitação de quatrocentos servidores do sistema prisional. Carla apresentou dados estatísticos completos sobre as capacitações realizadas, incluindo número de turmas formadas, número de participantes por turma, carga horária total ministrada, conteúdo programático desenvolvido, corpo docente envolvido e resultados das avaliações de aprendizagem. Carla demonstrou que trezentos e oitenta e cinco servidores concluíram a capacitação com aproveitamento satisfatório, representando taxa de aprovação de noventa e seis por cento, significativamente superior à meta de oitenta por cento estabelecida no Plano de Trabalho.

O terceiro capítulo tratou do desenvolvimento e implantação do sistema informatizado de gestão de programas de ressocialização. Carla apresentou descrição detalhada das funcionalidades desenvolvidas, demonstrando que o sistema atendia plenamente aos requisitos especificados no Termo de Referência. Carla anexou ao relatório capturas de tela do sistema em funcionamento, manuais de usuário elaborados pela empresa desenvolvedora e relatórios extraídos do sistema demonstrando que ele estava sendo efetivamente utilizado pelas 10 unidades prisionais para cadastro de internos e registro de participação em programas de ressocialização.

O terceiro conjunto de documentos, conforme o inciso terceiro do artigo 98, é a declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento. Carla elaborou declaração formal, assinada pelo Secretário de Administração Penitenciária, atestando que todos os objetivos do Projeto Ressocializa Bahia haviam sido plenamente alcançados, que as 10 unidades prisionais haviam sido equipadas, que os quatrocentos servidores haviam sido capacitados e que o sistema informatizado estava operacional.

O quarto conjunto, conforme o inciso quarto do artigo 98, é o recolhimento dos saldos remanescentes, quando houver. Como havia saldo remanescente de cinquenta mil reais no Projeto Ressocializa Bahia, Carla anexou à prestação de contas os comprovantes de devolução dos quarenta e cinco mil reais para a Conta Única do Tesouro Nacional e dos cinco mil reais para a conta do Estado, demonstrando que a devolução havia sido realizada dentro do prazo de trinta dias e na proporção correta.

O quinto conjunto, conforme o inciso quinto do artigo 98, é a apresentação da licença ambiental de operação, ou sua solicitação ao órgão ambiental competente, quando necessário. Como o Projeto Ressocializa Bahia não envolvia obras ou atividades que exigissem licenciamento ambiental, Carla incluiu na prestação de contas declaração do Secretário atestando que o projeto não se enquadrava nas hipóteses de exigência de licença ambiental.

O sexto conjunto, conforme o inciso sexto do artigo 98, é o termo de compromisso por meio do qual o conveniente se obriga a manter os documentos relacionados ao instrumento pelo prazo estabelecido na legislação. Carla elaborou termo de compromisso, assinado pelo Secretário, comprometendo-se a manter sob guarda toda a documentação do Projeto Ressocializa Bahia pelo prazo de cinco anos contados da aprovação da prestação de contas, conforme exigido pelo parágrafo segundo do artigo 9º do Decreto nº 11.531 de 2023.

Além destes seis conjuntos principais expressamente exigidos pelo artigo 98, Carla organizou documentação complementar que, embora não expressamente exigida, era essencial para demonstrar a regularidade da execução. Esta documentação complementar incluía cópias completas dos três processos licitatórios realizados, com editais, propostas recebidas, atas de julgamento e homologações, cópias dos três contratos celebrados com as empresas vencedoras das licitações, cópias de todas as notas fiscais emitidas pelos fornecedores, cópias de todos os termos de recebimento de equipamentos e serviços e cópias de todos os comprovantes de registro de pagamentos no sistema Transferegov.br.

6.6 O Registro da Prestação de Contas no Transferegov.br

Após elaborar toda a documentação da prestação de contas, Carla procedeu ao registro no sistema Transferegov.br conforme exigido pela legislação. Carla agendou reunião com o Secretário de Administração Penitenciária para apresentar a prestação de contas e obter sua aprovação antes do registro no sistema. Carla apresentou ao Secretário o Relatório de Cumprimento do Objeto, explicou os resultados alcançados pelo projeto e demonstrou que toda a documentação comprobatória estava organizada e completa. O Secretário revisou o relatório, manifestou satisfação com os resultados alcançados e autorizou Carla a proceder com o registro da prestação de contas no Transferegov.br em seu nome.

Carla acessou o sistema Transferegov.br e localizou a funcionalidade de prestação de contas final do convênio. O sistema apresentava formulário eletrônico estruturado em diversas seções correspondentes aos documentos exigidos pelo artigo 98 da Portaria nº 33. Carla preencheu cuidadosamente cada seção do formulário, inserindo as informações solicitadas e anexando os documentos comprobatórios em formato digital.

Na seção de Relatório de Cumprimento do Objeto, Carla anexou o relatório completo de cinquenta páginas que havia elaborado, em formato PDF. Na seção de declaração de realização dos objetivos, Carla anexou a declaração assinada pelo Secretário. Na seção de recolhimento de saldos, Carla já havia providenciado a restituição. Na seção de termo de compromisso, Carla preencheu conforme exigência do sistema.

Após anexar todos os documentos, Carla revisou cuidadosamente todo o formulário para verificar se todas as informações haviam sido preenchidas corretamente e se todos os documentos haviam sido anexados. Carla então submeteu a prestação de contas para análise.

Carla registrou a prestação de contas no quadragésimo dia após a conclusão do objeto, ou seja, vinte dias antes do término do prazo de sessenta dias estabelecido pela legislação. Esta margem de segurança era importante para evitar qualquer risco de descumprimento do prazo em função de eventuais dificuldades técnicas ou necessidade de ajustes de última hora. Com a prestação de contas devidamente registrada no Transferegov.br dentro do prazo legal, Carla havia cumprido sua obrigação fundamental e evitado o risco de instauração de Tomada de Contas Especial por omissão.

O parágrafo segundo do artigo 98 da Portaria nº 33 estabelece que, em até quinze dias contados do envio da prestação de contas pelo conveniente, o concedente ou mandatária deverá registrar o recebimento da prestação de contas no Transferegov.br para fins de sensibilização nas contas contábeis do instrumento. Paulo Godói, o analista da Senappen responsável pela análise da prestação de contas do Projeto Ressocializa Bahia, recebeu notificação automática do sistema informando que a prestação de contas havia sido enviada por Carla. Paulo acessou o sistema, verificou a devolução do saldo remanescente e registrou formalmente o recebimento da prestação de contas no décimo dia após o envio, dentro do prazo de quinze dias estabelecido pela legislação.

6.7 Os Prazos para Análise da Prestação de Contas

Após o registro do recebimento da prestação de contas por Paulo, iniciou-se a fase de análise pelo concedente. O artigo 97 da Portaria nº 33 estabelece os prazos para análise da prestação de contas final e manifestação conclusiva pelo concedente ou mandatária. O artigo prevê dois prazos distintos, dependendo do tipo de procedimento de análise adotado.

O inciso primeiro do artigo 97 estabelece prazo de sessenta dias para os casos de procedimento informatizado, prorrogável no máximo por igual período, desde que devidamente justificado. O parágrafo primeiro esclarece que a contagem deste prazo terá início a partir da data de atribuição da nota de risco ao instrumento no Transferegov.br. O procedimento informatizado é baseado em metodologia de avaliação de riscos e é aplicável a convênios de menor valor ou menor complexidade.

O inciso segundo do artigo 97 estabelece prazo de cento e oitenta dias para os casos de análise convencional, prorrogável no máximo por igual período, desde que devidamente justificado. O parágrafo segundo esclarece que a contagem deste prazo dar-se-á a partir do envio da prestação de contas no Transferegov.br e será suspensa quando houver a solicitação de complementação, sendo retomada quando do envio dos documentos ou informações complementares.

No caso do Projeto Ressocializa Bahia, por se tratar de convênio com valor de repasse superior a um milhão de reais e envolvendo múltiplos componentes de natureza distinta, a Senappen realizou a análise convencional, aplicando-se portanto o prazo de cento e oitenta dias. Fernando Cardoso é responsável pela análise de cumprimento do objeto e pela análise de eficácia e efetividade, enquanto Paulo Godói é responsável pela análise financeira da prestação de contas.

O parágrafo terceiro do artigo 97 estabelece que, constatadas impropriedades ou indícios de irregularidade, o concedente ou a mandatária estabelecerá o prazo de até quarenta e cinco dias para que o convenente saneie as impropriedades ou apresente justificativas. Esta previsão é fundamental para assegurar o contraditório e a ampla defesa, permitindo que o convenente tenha oportunidade de corrigir eventuais falhas ou de apresentar esclarecimentos antes que a prestação de contas seja rejeitada.

O parágrafo quarto estabelece que o concedente ou a mandatária notificará o convenente caso as impropriedades ou indícios de irregularidade não sejam sanadas ou não sejam aceitas as justificativas apresentadas. Esta notificação é importante para que o convenente tenha ciência formal de que a prestação de contas poderá ser rejeitada e possa adotar as providências cabíveis, incluindo eventual recurso administrativo.

O parágrafo quinto do artigo 97 estabelece que, findo o prazo de cento e oitenta dias, considerada eventual prorrogação, a ausência de decisão sobre a prestação de contas pelo concedente ou mandatária poderá resultar no registro de restrição contábil do órgão ou entidade pública referente ao exercício em que ocorreu o fato. Esta previsão é importante para responsabilizar o concedente pela análise tempestiva da prestação de contas, evitando que convenentes fiquem indefinidamente aguardando manifestação conclusiva.

6.8 O Procedimento Informatizado de Análise da Prestação de Contas

Embora o Projeto Ressocializa Bahia tenha sido submetido a análise convencional, Carla estava ciente de que a legislação prevê também o procedimento informatizado de análise de prestações de contas, que é aplicável a convênios de menor valor ou menor complexidade. O artigo 100 da Portaria nº 33 estabelece que o procedimento informatizado de análise de prestações de contas, com base na metodologia de avaliação de riscos, seguirá as regras, diretrizes e parâmetros estabelecidos em ato do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e da Controladoria-Geral da União.

O parágrafo único do artigo 100 determina que, para fins da aplicação do procedimento informatizado de análise de prestação de contas, os órgãos e as entidades concedentes publicarão e registrarão no Transferegov.br ato do dirigente máximo com os limites de tolerância ao risco. Estes limites de tolerância ao risco são fundamentais para definir quais convênios serão submetidos a análise informatizada e quais serão submetidos a análise convencional detalhada.

O artigo 101 da Portaria nº 33 estabelece que o ato do concedente deverá estabelecer, além dos limites de tolerância ao risco por faixa de valor, o valor médio estimado de custos para a análise convencional da prestação de contas de um instrumento, com a justificativa técnica que o embasou. O parágrafo único determina que, para definição deste valor médio estimado de custos, os concedentes deverão considerar a complexidade e especificidade dos objetos relacionados aos seus instrumentos, o custo relacionado à mão-de-obra empregada na análise convencional, o prazo médio para analisar as prestações de contas de forma detalhada considerando a série histórica do órgão ou entidade e outros elementos disponíveis.

Esta metodologia de avaliação de riscos e de custos é importante para racionalizar o processo de análise de prestações de contas, permitindo que os órgãos concedentes concentrem seus recursos de análise detalhada nos convênios de maior valor, maior complexidade ou maior risco, e adotem procedimentos informatizados mais ágeis para convênios de menor valor e menor risco. No caso da Senappen, o ato do dirigente máximo estabeleceu que convênios com valor de repasse superior a um milhão de reais seriam submetidos a análise convencional, razão pela qual o Projeto Ressocializa Bahia foi analisado por este procedimento.

6.9 A Análise Convencional da Prestação de Contas

Fernando Cardoso organizou sua análise da prestação de contas do Projeto Ressocializa Bahia em conformidade com o artigo 102 da Portaria nº 33, que estabelece os parâmetros da análise convencional. O artigo 102 determina que a análise convencional da prestação de contas final dar-se-á por meio da avaliação das informações e documentos apresentados pelo conveniente, da nota de risco do instrumento e, quando houver, de relatórios, trilhas de auditorias, boletins de verificação ou outros documentos produzidos pelo concedente, mandatária, Ministério Público ou pelos órgãos de controle interno e externo durante as atividades regulares de suas funções.

O parágrafo primeiro do artigo 102 estabelece que a conformidade financeira deverá ser realizada durante o período de vigência do instrumento, devendo constar do parecer final de análise da prestação de contas a manifestação quanto às impropriedades ou irregularidades, com destaque para as que não foram sanadas até a finalização do documento conclusivo. Esta previsão é importante porque significa que a análise da prestação de contas não se limita à documentação apresentada ao final, mas deve considerar todo o acompanhamento realizado durante a vigência do convênio.

No caso do Projeto Ressocializa Bahia, Fernando havia realizado acompanhamento sistemático durante toda a execução, analisando os relatórios de execução enviados por Carla, verificando os registros de pagamentos no Transferegov.br e realizando visita técnica a uma das unidades prisionais para verificar in loco a instalação dos equipamentos. Este acompanhamento durante a vigência facilitou significativamente a análise da prestação de contas final, pois Fernando já tinha conhecimento detalhado da execução do projeto.

O parágrafo segundo do artigo 102 estabelece que a análise convencional da prestação de contas final contemplará a avaliação da execução física do objeto e da execução financeira do instrumento. Fernando organizou sua análise nestas duas dimensões. Na avaliação da execução física, Fernando analisou o Relatório de Cumprimento do Objeto apresentado por Carla, verificou se os três componentes do projeto haviam sido efetivamente executados e constatou que todos os equipamentos haviam sido adquiridos e instalados, que os servidores haviam sido capacitados e que o sistema informatizado estava operacional.

Na avaliação da execução financeira, Fernando analisou todos os pagamentos registrados no Transferegov.br, confrontou cada pagamento com a documentação comprobatória apresentada por Carla, verificou se havia nota fiscal emitida, se o valor da nota correspondia ao valor pago, se havia comprovante de pagamento e se o pagamento havia sido registrado no sistema dentro do prazo de trinta dias. Fernando constatou que todos os pagamentos estavam devidamente comprovados e que apenas um pagamento havia sido registrado com atraso de poucos dias, situação que Carla havia comunicado tempestivamente e justificado adequadamente.

O parágrafo terceiro do artigo 102 estabelece que o resultado da análise convencional da prestação de contas final será consubstanciado em parecer técnico conclusivo. Fernando elaborou parecer técnico de aproximadamente vinte páginas, no qual apresentou a metodologia de análise utilizada, descreveu as verificações realizadas, consignou as constatações efetuadas e apresentou sua conclusão sobre a regularidade da aplicação dos recursos.

O parágrafo quarto do artigo 102 estabelece que o parecer técnico conclusivo deverá sugerir a aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição da prestação de contas e embasará a decisão da autoridade competente. No parecer técnico sobre o Projeto Ressocializa Bahia, Fernando consignou que a execução havia sido exemplar, que todos os procedimentos legais haviam sido observados, que os recursos haviam sido aplicados de forma adequada e que o objeto havia sido plenamente cumprido. Fernando sugeriu a aprovação da prestação de contas sem ressalvas.

6.10 Os Resultados da Análise da Prestação de Contas

O artigo 103 da Portaria nº 33 estabelece que a análise convencional da prestação de contas final pelo concedente ou mandatária poderá resultar em aprovação, aprovação com ressalvas quando evidenciada impropriedade ou outra falta de natureza formal da qual não resulte dano ao erário, ou rejeição. O parágrafo primeiro esclarece que a decisão sobre a aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição da prestação de contas final compete ao concedente ou à mandatária e à autoridade competente para assinatura do instrumento, permitida delegação.

No caso do Projeto Ressocializa Bahia, Fernando elaborou parecer técnico sugerindo aprovação sem ressalvas e submeteu o parecer ao S, que era a autoridade competente para decidir sobre a prestação de contas. O Diretor revisou o parecer técnico, concordou com as conclusões de Fernando e aprovou formalmente a prestação de contas sem ressalvas. A aprovação foi registrada no sistema Transferegov.br no centésimo vigésimo dia após o envio da prestação de contas por Carla, ou seja, sessenta dias antes do término do prazo de cento e oitenta dias estabelecido pela legislação.

Carla estava ciente de que, caso a análise tivesse identificado impropriedades de natureza formal que não resultassem em dano ao erário, a prestação de contas poderia ter sido aprovada com ressalvas. O parágrafo segundo-A do artigo 103, incluído pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 29 de 2024, estabelece situação específica de aprovação com ressalvas relacionada à ausência de comprovação da titularidade dominial do imóvel em casos de obras.

Este parágrafo estabelece que a ausência de comprovação da titularidade dominial do imóvel ensejará a aprovação com ressalvas da prestação de contas final e não implicará em devolução de recursos, desde que se observem todas as seguintes condições: as obras e serviços de engenharia apresentem funcionalidade ou fruição e estejam sendo utilizados pelo público beneficiário, o conveniente ou o beneficiário esteja na posse do imóvel, esteja em curso ação judicial ou administrativa nos órgãos competentes para regularização da dominialidade e seja lavrado termo de responsabilidade assinado pela autoridade máxima do conveniente de que eventuais custas adicionais com a desapropriação, a transferência ou a regularização da dominialidade serão de responsabilidade exclusiva do conveniente.

Esta previsão é importante porque reconhece que, em muitos casos, obras públicas são realizadas em imóveis cuja regularização fundiária ainda está em curso, e que seria desproporcional rejeitar a prestação de contas e exigir devolução de recursos quando a obra está pronta, funcional e sendo utilizada pela população, apenas porque a titularidade do imóvel ainda não foi plenamente regularizada. A aprovação com ressalvas nestes casos permite encerrar o convênio sem prejuízo ao interesse público, desde que o conveniente assumam a responsabilidade pela regularização fundiária.

Carla também estava ciente das hipóteses de rejeição da prestação de contas estabelecidas no parágrafo terceiro do artigo 103. Este parágrafo estabelece que a rejeição da prestação de contas final dar-se-á em decorrência da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União, especialmente nos casos de inexecução total ou parcial do objeto pactuado, desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos, impugnação de

despesas se realizadas em desacordo com as disposições constantes do instrumento celebrado ou da legislação, ausência de depósito ou depósito em montante inferior da contrapartida pactuada, não utilização total ou parcial da contrapartida pactuada na hipótese de não haver recolhimento proporcional aos aportes realizados, movimentação e gestão dos recursos em desacordo com a legislação, não devolução de eventuais saldos remanescentes observada a proporcionalidade e ausência de documentos exigidos na prestação de contas que comprometa o julgamento do cumprimento do objeto pactuado e da boa e regular aplicação dos recursos.

Carla havia adotado todas as precauções necessárias para evitar qualquer uma destas hipóteses de rejeição. O objeto havia sido plenamente cumprido, os recursos haviam sido aplicados exclusivamente nas finalidades previstas no Plano de Trabalho, todas as despesas estavam devidamente comprovadas e em conformidade com a legislação, a contrapartida havia sido integralmente depositada e utilizada, a movimentação dos recursos havia observado todas as regras estabelecidas, os saldos remanescentes haviam sido devolvidos tempestivamente e toda a documentação exigida havia sido apresentada de forma completa e organizada.

O parágrafo quarto do artigo 103 estabelece que, quando houver a rejeição total ou parcial da prestação de contas final pelos motivos relacionados no parágrafo terceiro, o concedente ou a mandatária deverá notificar o conveniente para que, no prazo improrrogável de até trinta dias contados do recebimento da notificação, proceda à devolução dos recursos correspondentes ao valor rejeitado, corrigidos monetariamente. O parágrafo quinto estabelece que a não devolução dos recursos ensejará o registro de inadimplência no Transferegov.br e instauração de Tomada de Contas Especial nos instrumentos celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos e consórcios públicos de direito privado, ou o registro de impugnação das contas do instrumento no Transferegov.br e instauração de Tomada de Contas Especial nos instrumentos celebrados com órgãos e entidades públicos, inclusive com consórcios públicos de direito público.

O parágrafo sexto do artigo 103 estabelece que a decisão sobre a aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição da prestação de contas do instrumento deverá ser registrada no Transferegov.br, cabendo ao concedente ou à mandatária prestar declaração expressa acerca do cumprimento do objeto e de que os recursos transferidos tiveram boa e regular aplicação. No caso do Projeto Ressocializa Bahia, a Senappen registrou no sistema a decisão de aprovação da prestação de contas sem ressalvas e prestou declaração expressa de que o objeto havia sido plenamente cumprido e de que os recursos haviam tido boa e regular aplicação.

6.11 A Comunicação da Aprovação e o Encerramento do Convênio

Com a aprovação da prestação de contas pela Senappen, o sistema Transferegov.br gerou notificação automática para Carla informando que a prestação de contas havia sido analisada e aprovada sem ressalvas. Carla acessou o sistema e baixou o parecer técnico elaborado por Fernando e por Paulo Godói da Senappen. Carla leu atentamente os documentos e sentiu grande satisfação ao constatar que todo o seu trabalho ao longo de dois anos, desde o planejamento até a prestação de contas, havia sido reconhecido e validado pelo concedente.

Carla imediatamente comunicou a aprovação da prestação de contas ao Secretário de Administração Penitenciária, que manifestou satisfação com o resultado e parabenizou Carla e toda a equipe pelo trabalho exemplar. O Secretário solicitou a Carla que elaborasse nota técnica resumindo os principais resultados do Projeto Ressocializa Bahia para divulgação interna na SEAP e para apresentação ao Governador do Estado.

Carla elaborou nota técnica de cinco páginas apresentando o contexto do projeto, os recursos investidos, as ações realizadas e os resultados alcançados. Carla destacou que o projeto havia equipado 10 unidades prisionais com oficinas profissionalizantes, capacitado quatrocentos servidores e implantado sistema informatizado de gestão, e que estes investimentos estavam gerando impacto concreto sobre a capacidade do Estado de oferecer programas de ressocialização para a população carcerária. A nota técnica foi apresentada ao Governador, que determinou sua divulgação para toda a administração estadual como exemplo de boa gestão de convênios federais.

Com a aprovação da prestação de contas, o convênio foi formalmente encerrado. O sistema Transferegov.br atualizou o status do convênio para "Prestação de Contas Aprovada - Convênio Encerrado". Carla arquivou toda a documentação do convênio, incluindo o Plano de Trabalho, o termo de convênio, os processos licitatórios, os contratos, os comprovantes de pagamento, a prestação de contas e o parecer de aprovação, em pasta específica que seria mantida sob guarda pelo prazo de cinco anos conforme exigido pela legislação e conforme estabelecido no termo de compromisso que havia sido apresentado na prestação de contas.

Carla também atualizou o sistema de controle interno da SEAP, registrando o encerramento do convênio e os resultados alcançados. Este registro era importante para que a SEAP mantivesse histórico de todos os convênios celebrados e pudesse utilizar as lições aprendidas em futuros projetos. Carla elaborou documento de lições aprendidas, no qual registrou os principais desafios enfrentados durante a execução do Projeto Ressocializa Bahia e as estratégias que havia adotado para superá-los, de forma que outros gestores da SEAP pudessem beneficiar-se de sua experiência.

6.12 Síntese da Fase de Prestação de Contas

A fase de prestação de contas, conforme acompanhamos na jornada de Carla com o Projeto Ressocializa Bahia, é o momento decisivo no qual o conveniente demonstra que os recursos públicos foram aplicados de forma adequada e que o objeto do convênio foi cumprido. Esta fase exige do conveniente capacidade de organização, atenção aos detalhes e compromisso com a transparência.

Os principais aprendizados desta fase podem ser sintetizados em alguns pontos essenciais. Primeiro, a prestação de contas é processo contínuo que se inicia com a liberação da primeira parcela, e não evento pontual ao final da execução. Segundo, o prazo de sessenta dias para apresentação da prestação de contas é improrrogável e deve ser rigorosamente observado, sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial. Terceiro, a prestação de contas deve demonstrar três dimensões fundamentais: regularidade formal, regularidade financeira e efetividade do objeto.

Quarto, em casos de sucessão de gestores, o novo gestor tem responsabilidade de prestar contas dos recursos recebidos pelo antecessor, mas pode justificar impossibilidade e solicitar TCE quando houver ação ou omissão do antecessor. Quinto, os saldos remanescentes devem ser devolvidos no prazo improrrogável de trinta dias, observada a proporcionalidade dos aportes de cada parte. Sexto, o Relatório de Cumprimento do Objeto é o documento central da prestação de contas e deve demonstrar de forma clara e objetiva que o objeto foi cumprido e que os resultados esperados foram alcançados.

Sétimo, todos os documentos exigidos pelo artigo 98 da Portaria nº 33 devem ser apresentados de forma completa e organizada. Oitavo, o concedente tem prazo de sessenta dias para análise informatizada ou cento e oitenta dias para análise convencional, podendo solicitar complementações que suspendem a contagem do prazo. Nono, a análise da prestação de contas pode resultar em aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição, sendo que a rejeição enseja consequências graves incluindo Tomada de Contas Especial e possível responsabilização pessoal do gestor.

Décimo, a organização sistemática da documentação ao longo de toda a execução facilita enormemente a elaboração da prestação de contas e assegura que nenhum documento essencial seja perdido. Décimo primeiro, a aprovação da prestação de contas representa o reconhecimento de que o convênio foi bem executado e encerra formalmente o ciclo de vida do convênio. Décimo segundo, a documentação do convênio deve ser mantida sob guarda pelo prazo de cinco anos após o encerramento.

Carla, ao concluir com sucesso toda a jornada do Projeto Ressocializa Bahia, desde o planejamento inicial até a aprovação da prestação de contas, demonstrou que a gestão de convênios federais, embora complexa e desafiadora, pode ser realizada com excelência quando o gestor possui conhecimento técnico, capacidade de organização, compromisso com a transparência e dedicação ao interesse público. Os resultados alcançados pelo projeto, materializados em oficinas profissionalizantes equipadas, servidores capacitados e sistema informatizado operacional, demonstram que os convênios federais são instrumentos valiosos para promover o desenvolvimento e melhorar a qualidade dos serviços públicos oferecidos à população.

7. Denúncia, Rescisão e Extinção

7.1 Introdução às Formas de Encerramento Antecipado do Convênio

O ciclo de vida normal de um convênio prevê que sua vigência transcorra regularmente até o término do prazo estabelecido ou até a conclusão do objeto, o que ocorrer primeiro, seguindo-se então a apresentação da prestação de contas e o encerramento formal do instrumento. Entretanto, a legislação reconhece que podem ocorrer situações em que se torna necessário ou conveniente encerrar o convênio antes do término natural de sua vigência. O artigo 19 do Decreto nº 11.531 de 2023 estabelece três formas distintas de encerramento antecipado: a denúncia, a rescisão e a extinção.

Carla, ao longo da execução do Projeto Ressocializa Bahia, não enfrentou situações que exigissem o encerramento antecipado do convênio, pois a execução transcorreu de forma regular e o objeto foi plenamente cumprido dentro do prazo de vigência. Entretanto, Carla estava plenamente ciente de que situações imprevistas poderiam ter ocorrido e que seria fundamental compreender as regras aplicáveis a cada uma das formas de encerramento antecipado, suas consequências e os procedimentos que deveriam ser adotados.

A compreensão das diferenças entre denúncia, rescisão e extinção é fundamental para que o gestor público possa adotar o procedimento correto em cada situação. A denúncia é um ato unilateral de desistência voluntária de qualquer um dos partícipes, sem que haja inadimplemento ou irregularidade. A rescisão é um ato decorrente de inadimplemento, falsidade de informações ou circunstância que enseje tomada de contas especial. A extinção é uma consequência automática do não cumprimento de condições suspensivas, quando não tenha havido repasse de recursos.

Cada uma destas formas de encerramento antecipado tem consequências específicas e exige procedimentos distintos. A denúncia, por ser um ato de desistência voluntária sem inadimplemento, não gera penalidades para o partícipe que denuncia, mas exige a devolução de saldos remanescentes e a apresentação de prestação de contas. A rescisão, por decorrer de inadimplemento ou irregularidade, pode gerar responsabilização do conveniente e instauração de tomada de contas especial. A extinção, por ocorrer antes de haver repasse de recursos, não gera obrigação de devolução ou prestação de contas.

7.2 A Denúncia do Convênio

O inciso primeiro do artigo 19 do Decreto nº 11.531 estabelece que o convênio ou contrato de repasse poderá ser denunciado a qualquer tempo, por desistência de qualquer um dos partícipes, hipótese em que ficarão responsáveis somente pelas obrigações e auferirão as vantagens do tempo em que participaram voluntariamente do acordo, não admitida cláusula obrigatória de permanência ou sancionadora dos denunciantes.

A denúncia é, portanto, um direito potestativo de qualquer um dos partícipes do convênio, seja o concedente ou o conveniente, de desistir voluntariamente da continuidade da parceria a qualquer tempo, sem necessidade de justificativa ou de concordância da outra parte. Este direito de denúncia unilateral é fundamental para preservar a natureza voluntária e colaborativa dos convênios, que não podem ter caráter obrigatório ou coercitivo.

A legislação estabelece expressamente que não é admitida cláusula obrigatória de permanência ou sancionadora dos denunciantes. Isto significa que o convênio não pode conter cláusula que obrigue o conveniente a permanecer na parceria por determinado período mínimo, nem pode estabelecer multas ou outras sanções para o caso de denúncia. Esta vedação é importante para diferenciar os convênios dos contratos administrativos, nos quais são admitidas cláusulas de permanência mínima e multas rescisórias.

Embora a denúncia seja um direito potestativo que não exige justificativa, o partícipe que denuncia o convênio deve ter motivos legítimos para fazê-lo, pois a denúncia imotivada ou abusiva pode caracterizar descumprimento dos princípios da moralidade e da eficiência administrativa. Situações que podem justificar a denúncia pelo conveniente incluem mudanças nas prioridades políticas do governo estadual que tornem o projeto não mais prioritário, impossibilidade superveniente de aportar a contrapartida pactuada em função de restrições orçamentárias, identificação de inviabilidade técnica ou operacional do projeto que não havia sido detectada na fase de planejamento e mudanças na legislação que tornem o objeto do convênio ilegal ou inviável.

Situações que podem justificar a denúncia pelo concedente incluem mudanças nas prioridades do governo federal que tornem o programa não mais prioritário, esgotamento dos recursos orçamentários destinados ao programa, identificação de que o convenente não tem capacidade técnica ou operacional para executar adequadamente o objeto e constatação de irregularidades na execução que, embora não configurem inadimplemento grave suficiente para rescisão, tornam desaconselhável a continuidade da parceria.

No caso hipotético em que Carla tivesse identificado, logo após a celebração do convênio, que o custo dos equipamentos para as oficinas profissionalizantes havia aumentado significativamente em função de mudanças no câmbio e que os recursos do convênio seriam insuficientes para adquirir todos os equipamentos previstos, ela poderia ter considerado a possibilidade de denunciar o convênio antes de iniciar a execução. Nesta situação, a denúncia seria preferível à execução parcial do objeto, pois evitaria a aplicação de recursos em projeto que não alcançaria os resultados esperados.

Para formalizar a denúncia, o partícipe que deseja denunciar o convênio deve elaborar ato formal de denúncia, que pode ser um ofício do Secretário de Estado ao Ministro federal, no caso de denúncia pelo convenente, ou um ofício do Ministro ao Secretário, no caso de denúncia pelo concedente. Este ato de denúncia deve ser registrado no sistema Transferegov.br e deve ser publicado no Diário Oficial da União, para que produza efeitos legais e inicie a contagem dos prazos para devolução de saldos e apresentação de prestação de contas.

O parágrafo primeiro do artigo 19 estabelece que, nas hipóteses de denúncia ou de rescisão do convênio ou do contrato de repasse, o convenente deverá devolver os saldos remanescentes no prazo de trinta dias, inclusive aqueles provenientes de rendimentos de aplicações no mercado financeiro, e apresentar a prestação de contas no prazo de sessenta dias. O parágrafo segundo estabelece que o prazo para cumprimento destas obrigações será contado a partir da data de publicação do ato de denúncia ou de rescisão.

Portanto, mesmo na hipótese de denúncia voluntária sem inadimplemento, o convenente tem obrigação de devolver os saldos remanescentes e de prestar contas dos recursos que foram efetivamente aplicados até a data da denúncia. A prestação de contas na hipótese de denúncia deve demonstrar que os recursos aplicados até aquele momento foram utilizados de forma adequada e em conformidade com o Plano de Trabalho, ainda que o objeto não tenha sido integralmente cumprido em função da interrupção voluntária da parceria.

A denúncia tem como consequência que cada partícipe ficará responsável somente pelas obrigações e auferirá as vantagens do tempo em que participou voluntariamente do acordo. Isto

significa que o convenente não será responsabilizado pelo não cumprimento integral do objeto, desde que tenha executado adequadamente a parte do objeto que foi realizada até a data da denúncia. Por outro lado, o convenente também não terá direito a receber as parcelas de recursos que ainda não foram liberadas, pois a denúncia interrompe a transferência de novos recursos.

7.3 A Rescisão do Convênio

O inciso segundo do artigo 19 do Decreto nº 11.531 estabelece que o convênio ou contrato de repasse poderá ser rescindido por inadimplemento de qualquer uma de suas cláusulas, por constatação, a qualquer tempo, de falsidade ou de incorreção de informação em qualquer documento apresentado, ou por verificação de qualquer circunstância que enseje a instauração de tomada de contas especial.

A rescisão difere fundamentalmente da denúncia porque decorre de inadimplemento, falsidade ou irregularidade grave, e não de desistência voluntária. A rescisão é uma medida sancionatória que pode ser aplicada pelo concedente quando o convenente descumpre suas obrigações contratuais ou quando são identificadas irregularidades graves na execução do convênio. A rescisão também pode ser aplicada pelo convenente quando o concedente descumpre suas obrigações, especialmente a obrigação de liberar tempestivamente as parcelas de recursos.

A primeira hipótese de rescisão é o inadimplemento de qualquer uma das cláusulas do convênio. Inadimplemento significa descumprimento de obrigação contratual. No contexto dos convênios, configuram inadimplemento situações como a não execução do objeto conforme previsto no Plano de Trabalho, a não aplicação dos recursos nas finalidades previstas, o não aporte da contrapartida pactuada, a não realização das licitações nos prazos estabelecidos, o não registro dos atos de execução no Transferegov.br, a não apresentação dos relatórios de acompanhamento exigidos e o não cumprimento das obrigações de transparência e publicidade.

No caso hipotético em que Carla, após receber a primeira parcela de recursos do Projeto Ressocializa Bahia, tivesse aplicado os recursos em finalidade diversa da prevista no Plano de Trabalho, por exemplo, utilizando os recursos destinados à aquisição de equipamentos para reforma de instalações não previstas no projeto, esta situação configuraria inadimplemento grave que poderia ensejar a rescisão do convênio pela Senappen. A rescisão neste caso seria justificada porque o desvio de finalidade dos recursos viola cláusula essencial do convênio e compromete o alcance dos objetivos pactuados.

A segunda hipótese de rescisão é a constatação, a qualquer tempo, de falsidade ou de incorreção de informação em qualquer documento apresentado. Esta hipótese abrange situações em que o conveniente apresenta documentos falsos ou informações incorretas, seja na fase de celebração do convênio, seja durante a execução ou na prestação de contas. A falsidade de documentos é situação gravíssima que pode configurar crime e que justifica plenamente a rescisão imediata do convênio.

Situações que configuram falsidade ou incorreção de informações incluem a apresentação de certidões de regularidade fiscal falsas ou adulteradas na fase de celebração, a apresentação de notas fiscais falsas ou superfaturadas na prestação de contas, a declaração de que equipamentos foram instalados quando na verdade não foram, a declaração de que servidores foram capacitados quando na verdade as capacitações não ocorreram e a apresentação de relatórios de execução com informações deliberadamente incorretas para ocultar atrasos ou problemas na execução.

A terceira hipótese de rescisão é a verificação de qualquer circunstância que enseje a instauração de tomada de contas especial. O artigo 22 do Decreto nº 11.531 estabelece as hipóteses em que a tomada de contas especial deve ser instaurada, incluindo omissão no dever de prestar contas, não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário e prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.

Portanto, sempre que for identificada qualquer destas circunstâncias que exijam a instauração de tomada de contas especial, o convênio deverá ser rescindido. A rescisão nestes casos é consequência necessária da identificação de irregularidade grave que causou dano ao erário ou que caracteriza omissão no dever de prestar contas. A rescisão não impede a instauração da tomada de contas especial, mas pelo contrário, é pressuposto para que a TCE seja instaurada e para que sejam adotadas as providências de responsabilização do gestor e de ressarcimento do dano ao erário.

Para formalizar a rescisão, o concedente ou a mandatária deve elaborar ato formal de rescisão, que deve ser fundamentado, indicando expressamente qual das hipóteses do artigo 19 justifica a rescisão e apresentando as evidências do inadimplemento, da falsidade ou da circunstância que enseja TCE. Este ato de rescisão deve ser precedido de notificação ao conveniente, assegurando o contraditório e a ampla defesa, salvo em casos de urgência ou de risco de dano irreparável ao interesse público.

O ato de rescisão deve ser registrado no sistema Transferegov.br e deve ser publicado no Diário Oficial da União. A partir da data de publicação do ato de rescisão, iniciam-se os prazos de trinta dias para devolução de saldos remanescentes e de sessenta dias para apresentação de prestação de contas, conforme estabelecido no parágrafo primeiro do artigo 19. O parágrafo terceiro do artigo 19 estabelece que o não cumprimento destas obrigações de devolução e prestação de contas ensejará a instauração da tomada de contas especial.

A rescisão tem consequências mais graves do que a denúncia. Enquanto na denúncia o conveniente não é responsabilizado pelo não cumprimento integral do objeto, desde que tenha executado adequadamente a parte realizada, na rescisão o conveniente pode ser responsabilizado pelo inadimplemento, pela falsidade ou pela irregularidade que motivou a rescisão. Esta responsabilização pode incluir a instauração de tomada de contas especial, o registro de inadimplência no Transferegov.br, a impossibilidade de celebrar novos convênios com a União e até mesmo sanções penais caso sejam identificados indícios de crime.

7.4 A Extinção do Convênio

O inciso terceiro do artigo 19 do Decreto nº 11.531 estabelece que o convênio ou contrato de repasse será extinto na hipótese de não serem cumpridas as condições suspensivas nos prazos estabelecidos no convênio ou no contrato de repasse, desde que não tenha ocorrido repasse de recursos da União.

A extinção é uma forma de encerramento antecipado do convênio que ocorre em situação muito específica: quando o convênio foi celebrado com cláusula suspensiva e as condições suspensivas não foram cumpridas nos prazos estabelecidos. A cláusula suspensiva é um dispositivo que permite celebrar o convênio antes da conclusão de todos os documentos técnicos necessários, condicionando a liberação de recursos à apresentação e aprovação desses documentos.

Conforme explicado anteriormente, a cláusula suspensiva é utilizada principalmente em convênios que envolvem obras de engenharia complexas, permitindo que o convênio seja celebrado antes da conclusão do projeto executivo ou da obtenção de licenças ambientais, desde que estes documentos sejam apresentados dentro de prazos estabelecidos. A cláusula suspensiva permite liberar até cinco por cento do valor do repasse para que o conveniente elabore os documentos técnicos necessários.

A extinção ocorre quando o conveniente não consegue apresentar os documentos técnicos exigidos pela cláusula suspensiva dentro dos prazos estabelecidos. Nesta situação, o convênio é extinto automaticamente, sem necessidade de ato formal de extinção, desde que não tenha ocorrido repasse de recursos da União além dos cinco por cento eventualmente liberados para elaboração dos documentos técnicos.

A extinção difere fundamentalmente da denúncia e da rescisão porque não exige devolução de saldos remanescentes nem apresentação de prestação de contas, desde que não tenha ocorrido repasse de recursos. Esta regra é lógica porque, se não houve repasse de recursos, não há saldos a devolver nem aplicação de recursos a comprovar. O convênio simplesmente deixa de produzir efeitos, como se nunca tivesse sido celebrado.

Entretanto, se houve liberação de até cinco por cento para elaboração de documentos técnicos e estes recursos foram efetivamente repassados ao convenente, então a extinção do convênio por não cumprimento das condições suspensivas exigirá a devolução destes recursos e a apresentação de prestação de contas demonstrando como estes recursos foram aplicados na tentativa de elaborar os documentos técnicos exigidos.

No caso hipotético em que o Projeto Ressocializa Bahia tivesse sido celebrado com cláusula suspensiva condicionando a liberação de recursos à apresentação de termo de referência detalhado para o sistema informatizado de gestão, e Carla não conseguisse elaborar este termo de referência dentro do prazo de noventa dias estabelecido na cláusula suspensiva, o convênio seria extinto automaticamente. Se não tivesse havido liberação de recursos para elaboração do termo de referência, não haveria obrigação de devolução ou prestação de contas. Se tivesse havido liberação de recursos, Carla deveria devolvê-los e prestar contas de sua aplicação.

A extinção é a forma menos gravosa de encerramento antecipado do convênio, pois não caracteriza inadimplemento nem irregularidade, mas apenas impossibilidade de cumprir as condições suspensivas. O convenente que teve um convênio extinto por não cumprimento de condições suspensivas não fica impedido de celebrar novos convênios com a União, desde que não tenha havido má-fé ou negligência grave na tentativa de cumprir as condições suspensivas.

7.5 As Obrigações do Convenente em Caso de Denúncia ou Rescisão

O parágrafo primeiro do artigo 19 do Decreto nº 11.531 estabelece duas obrigações fundamentais do convenente nas hipóteses de denúncia ou de rescisão do convênio: devolver os saldos remanescentes no prazo de trinta dias, inclusive aqueles provenientes de rendimentos de aplicações no mercado financeiro, e apresentar a prestação de contas no prazo de sessenta dias.

A primeira obrigação é a devolução dos saldos remanescentes. Saldos remanescentes são os recursos que estavam na conta bancária específica do convênio na data da denúncia ou da rescisão e que não foram aplicados na execução do objeto. Estes saldos incluem tanto os recursos do repasse federal que ainda não foram utilizados quanto os recursos da contrapartida estadual que ainda não foram utilizados, além dos rendimentos de aplicações financeiras.

A devolução dos saldos remanescentes deve observar a proporcionalidade dos aportes de cada parte, conforme estabelecido no artigo 95 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33 de 2023. No caso do Projeto Ressocializa Bahia, se houvesse denúncia ou rescisão e houvesse saldo remanescente de cem mil reais, Carla deveria devolver noventa mil reais para a Conta Única do Tesouro Nacional, correspondentes à proporção da União de noventa por cento, e transferir dez mil reais para conta de livre movimentação da Secretaria da Fazenda do Estado, correspondentes à proporção do Estado de dez por cento.

O prazo de trinta dias para devolução dos saldos remanescentes é improrrogável e seu descumprimento tem consequências graves. O parágrafo terceiro do artigo 19 estabelece que o não cumprimento desta obrigação de devolução ensejará a instauração da tomada de contas especial. Portanto, mesmo que a denúncia ou rescisão não tenha decorrido de irregularidade grave, o simples não cumprimento do prazo de devolução dos saldos já é suficiente para ensejar TCE.

A segunda obrigação é a apresentação da prestação de contas no prazo de sessenta dias. A prestação de contas na hipótese de denúncia ou rescisão deve demonstrar como os recursos foram aplicados até a data da denúncia ou rescisão, ainda que o objeto não tenha sido integralmente cumprido. A prestação de contas deve incluir todos os documentos exigidos pelo artigo 98 da Portaria nº 33, adaptados à situação de execução parcial.

O Relatório de Cumprimento do Objeto na hipótese de denúncia ou rescisão deve explicar qual parte do objeto foi executada até a data da denúncia ou rescisão, quais metas foram alcançadas, quais metas foram parcialmente alcançadas e quais metas não foram iniciadas. O relatório deve também explicar os motivos da denúncia ou rescisão e deve demonstrar que os recursos aplicados até aquele momento foram utilizados de forma adequada e em conformidade com o Plano de Trabalho.

No caso hipotético em que o Projeto Ressocializa Bahia tivesse sido denunciado por Carla após doze meses de execução, quando já havia sido concluída a aquisição e instalação de equipamentos mas ainda não haviam sido iniciadas as capacitações nem o desenvolvimento do sistema informatizado, Carla deveria elaborar prestação de contas demonstrando que os recursos aplicados na aquisição de equipamentos foram utilizados adequadamente, apresentando todos os processos licitatórios, contratos, notas fiscais e termos de recebimento. Carla deveria também devolver os saldos remanescentes correspondentes aos componentes não executados.

O prazo de sessenta dias para apresentação da prestação de contas também é improrrogável e seu descumprimento enseja a instauração de tomada de contas especial, conforme estabelecido no parágrafo terceiro do artigo 19. Portanto, o conveniente deve organizar-se adequadamente para cumprir tanto o prazo de trinta dias para devolução quanto o prazo de sessenta dias para prestação de contas, sob pena de sofrer as graves consequências da instauração de TCE.

O parágrafo segundo do artigo 19 estabelece que o prazo para cumprimento destas obrigações será contado a partir da data de publicação do ato de denúncia ou de rescisão. Esta regra é importante para definir com precisão o termo inicial da contagem dos prazos. A publicação do ato de denúncia ou rescisão no Diário Oficial da União é o marco que inicia a contagem dos trinta dias para devolução e dos sessenta dias para prestação de contas.

7.6 As Consequências do Não Cumprimento das Obrigações

O parágrafo terceiro do artigo 19 do Decreto nº 11.531 estabelece que o não cumprimento das obrigações de devolução de saldos remanescentes e de apresentação de prestação de contas ensejará a instauração da tomada de contas especial. Esta previsão é fundamental para assegurar que o conveniente cumpra suas obrigações mesmo em situações de denúncia ou rescisão.

A tomada de contas especial é um processo administrativo instaurado pelo concedente ou pela mandatária para apurar responsabilidade por dano ao erário e para promover o ressarcimento dos recursos. A TCE é encaminhada ao Tribunal de Contas da União, que julgará as contas e poderá aplicar sanções ao responsável, incluindo multa e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública.

Portanto, o conveniente que deixar de devolver os saldos remanescentes no prazo de trinta dias ou de apresentar a prestação de contas no prazo de sessenta dias, contados da publicação do ato de denúncia ou rescisão, estará sujeito à instauração de TCE, com todas as graves consequências que dela decorrem. Esta consequência aplica-se tanto aos casos de denúncia voluntária quanto aos casos de rescisão por inadimplemento, pois a legislação não faz distinção.

Além da instauração de TCE, o não cumprimento das obrigações de devolução e prestação de contas ensejará também o registro de inadimplência do conveniente no sistema Transferegov.br, conforme estabelecido no artigo 23 do Decreto nº 11.531. O registro de inadimplência impede o conveniente de celebrar novos convênios com a União enquanto não regularizar sua situação, devolvendo os recursos e apresentando a prestação de contas.

Carla estava plenamente ciente destas graves consequências e sabia que, caso tivesse enfrentado situação de denúncia ou rescisão do Projeto Ressocializa Bahia, seria absolutamente fundamental cumprir rigorosamente os prazos de trinta dias para devolução e sessenta dias para prestação de contas. Carla mantinha toda a documentação do convênio rigorosamente organizada justamente para estar preparada para qualquer eventualidade, incluindo a necessidade de elaborar prestação de contas em prazo reduzido em caso de denúncia ou rescisão.

7.7 Síntese sobre Denúncia, Rescisão e Extinção

As três formas de encerramento antecipado de convênios previstas no artigo 19 do Decreto nº 11.531 de 2023 têm naturezas, requisitos e consequências distintas que o gestor público deve compreender claramente. A denúncia é um direito potestativo de qualquer partícipe de desistir voluntariamente da parceria a qualquer tempo, sem necessidade de justificativa, não sendo admitidas cláusulas de permanência obrigatória ou sancionadoras. A rescisão é uma medida sancionatória aplicável em casos de inadimplemento de cláusulas, falsidade de informações ou circunstâncias que ensejam tomada de contas especial. A extinção é uma consequência automática do não cumprimento de condições suspensivas quando não houve repasse de recursos.

Tanto na denúncia quanto na rescisão, o convenente tem obrigação de devolver os saldos remanescentes no prazo improrrogável de trinta dias e de apresentar prestação de contas no prazo improrrogável de sessenta dias, contados da publicação do ato de denúncia ou rescisão. O não cumprimento destas obrigações enseja a instauração de tomada de contas especial e o registro de inadimplência, com graves consequências para o convenente e para o gestor responsável.

A extinção, quando não houve repasse de recursos, não exige devolução nem prestação de contas, pois o convênio deixa de produzir efeitos como se nunca tivesse sido celebrado. A compreensão adequada destas regras é fundamental para que o gestor público possa adotar os procedimentos corretos em situações de encerramento antecipado de convênios, preservando o interesse público e evitando responsabilização indevida.