

# MANUAL DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS



**UBERABA**  
PREFEITURA

MUNICÍPIO DE UBERABA

# **MANUAL DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS**

**1ª EDIÇÃO**

**Uberaba, 1º de junho de 2023**

**UBERABA/MG**

**CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE UBERABA**  
**ASSESSORIA ESPECIAL DE CAPTAÇÃO E PARCERIAS**

Centro Administrativo da Prefeitura Municipal  
Avenida Dom Luiz Maria de Santana, nº 141 – Bairro Santa Marta  
CEP 38061-080 – Uberaba/MG

**CONTROLADORA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Júnia Cecília Camargo de Oliveira

**ASSESSORA ESPECIAL DE CAPTAÇÃO E PARCERIAS**

Érika Cunha

**EQUIPE TÉCNICA**

Marina Lyrio de Andrade  
Alexandra Helena Barbosa da Silva  
Ana Thereza Correa Rangel  
Laleska Camargos Souza

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	6
2. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL .....	6
3. CONCEITOS .....	7
3.1 AGENTES ENVOLVIDOS NAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS .....	7
3.2 CONSÓRCIOS PÚBLICOS .....	8
3.3 CONTRATOS DE REPASSE .....	8
3.4 CONVÊNIO .....	9
3.5 ACORDOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA.....	9
3.6 ACORDOS DE ADESÃO.....	9
3.7 ORDEM BANCÁRIA DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS – OBTV.....	9
3.8 PLANOS DE TRABALHO .....	9
3.9 CONTRAPARTIDA.....	10
3.10 PRESTAÇÕES DE CONTAS FINANCEIRA E TÉCNICA .....	10
3.11 REPROGRAMAÇÃO .....	10
3.12 SICONV .....	10
3.13 SIGPAR.....	11
3.14 TERMO ADITIVO .....	11
3.15 TRANSFERE.GOV .....	11
3.16 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS.....	11
4. RESUMO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS.....	12
5. DA CAPTAÇÃO DE RECURSOS .....	13
5.1 DA PLATAFORMA UTILIZADA PARA OPERACIONALIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS .....	14
6. DO MAPEAMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO MUNICÍPIO .....	15
7. DAS FASES DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS .....	16
7.1 DA EXECUÇÃO.....	18
7.2 DO ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO.....	19
7.3 DA PRESTAÇÃO DE CONTAS .....	19
7.4 DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL .....	20

<b>7.5 DAS SANÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....</b>	<b>21</b>
<b>8. DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA .....</b>	<b>22</b>
<b>9. DAS IMPROPRIEDADES MAIS COMUNS NA OPERACIONALIZAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS .....</b>	<b>22</b>
<b>9.1 NA FASE DE PLANEJAMENTO.....</b>	<b>22</b>
<b>9.2 NA FASE DA EXECUÇÃO FINANCEIRA .....</b>	<b>23</b>
<b>9.3 NA FASE DA EXECUÇÃO NÃO FINANCEIRA.....</b>	<b>23</b>
<b>10. DA CAPTAÇÃO DOS OPERADORES .....</b>	<b>24</b>
<b>11. DAS REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>25</b>

#### **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

<b>FIGURA 1. FLUXOGRAMA DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS.....</b>	<b>13</b>
<b>FIGURA 2. FLUXOGRAMA DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS - SEPPAR.....</b>	<b>15</b>
<b>FIGURA 3. FASES DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS .....</b>	<b>16</b>
<b>FIGURA 4. RESUMO ESQUEMÁTICO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS .....</b>	<b>18</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Visando orientar os órgãos e entidades da cidade de Uberaba quanto aos instrumentos de formalização, acompanhamento e prestação de contas de transferências voluntárias de recursos financeiros da União, a Controladoria-Geral do Município, em conjunto com a Assessoria Especial de Captação e Parcerias (SEPPAR), ligada ao Gabinete da Prefeita, apresenta este Manual. Essa iniciativa decorreu da adesão do município de Uberaba ao Programa Time Brasil da Controladoria-Geral da União.

O Programa Time Brasil, criado em 2019, tem como foco auxiliar estados e municípios no aprimoramento da gestão pública e no fortalecimento do combate à corrupção dentro de três eixos principais, quais sejam, a transparência, integridade e participação social.

O foco deste Manual são as transferências voluntárias realizadas por convênios e contratos de repasse operados pela plataforma do Governo Federal, onde são registrados os atos, desde a formalização da proposta até a prestação de contas final.

Enfocamos que este Manual não tem a pretensão de esgotar o assunto relativo às transferências voluntárias, mas, sim, apresentar, de forma resumida, os pontos mais relevantes do tema. Informamos também que este Manual não tratará das emendas parlamentares obrigatórias, bem como de transferências que seguem os trâmites referentes à Lei n.º 13.019/2014 (Termo de Cooperação, Termo de Parceria e Termo de Fomento), tendo em vista a existência de documentos específicos sobre estes temas.

## 2. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL<sup>1</sup>

- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que regula aspectos relativos à operacionalização das transferências voluntárias, em especial os percentuais de contrapartida devidos pelos interessados, e obriga a disponibilização de informações referentes a convênios no SICONV;
- Constituição Federal de 1998;
- Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece condições para os entes federados receberem as transferências voluntárias;
- Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000;

---

<sup>1</sup> Considerando o estabelecido no art. 13 do Decreto Lei n.º 200/67, é possível haver algum outro ato normativo interno que discipline o tema. Alguns órgãos editam seus próprios atos normativos internos para disciplinar pontos específicos da celebração, acompanhamento, fiscalização e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse, termos de cooperação e termos de parceria celebrados no âmbito do órgão e de suas entidades vinculadas.

- Portaria Interministerial n.º 424, de 30 de dezembro de 2016, alterada pela Portaria Interministerial n.º 238/2018;
- Instrução Normativa Interministerial MP/MF/CGU n.º 5, de 6 de novembro de 2018;
- Decreto n.º 10.035, de 1º de outubro de 2019 – Instituiu a Plataforma+Brasil no âmbito da administração pública federal;
- Decreto Federal de n.º 6170/2007;
- Termo de Adesão do Município de Uberaba, anexo ao processo administrativo 01/7197/2021.1;
- Decreto Federal n.º 11.271/2022;
- Decreto Federal n.º 11.531/2023.

### 3. CONCEITOS

#### 3.1 AGENTES ENVOLVIDOS NAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Segundo a Portaria Interministerial n.º 424, de 2016, que consolida as regras e procedimentos para a realização de convênios e contratos de repasse, são os agentes envolvidos:

- **Beneficiário final:** População diretamente favorecida pelos investimentos<sup>2</sup>.
- **Concedente:** Órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos, verificação da conformidade financeira, acompanhamento da execução e avaliação do cumprimento do objeto da Transferência Voluntária da União (TVU).
- **Convenente:** Órgão ou entidade pública, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a União pactua a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco por meio de convênios ou contratos de repasse.
- **Gerente municipal de convênios e contratos de repasse:** É um novo cargo municipal, sugerido pelo Governo Federal, que tem como foco estratégico a supervisão de convênios e contratos de repasses e financiamentos firmados com a Caixa. Os

---

<sup>2</sup> A União, ao firmar um convênio, não apenas transfere recursos para um Município. Mais que isso, busca realizar objetivos específicos de seu interesse, cumprindo um dos princípios fundamentais previstos no Decreto Lei n.º 200/1967: o da descentralização (ver Acórdão 200/20005 -TCU - 1º Câmara).

profissionais são designados pelos prefeitos eleitos e atuarão de forma a garantir velocidade à execução dos projetos.

- **Interveniente:** Órgão ou entidade pública, de qualquer esfera de governo, ou entidade privada que participa da TVU para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio. Na hipótese de TVU celebrada com entidade dependente ou órgão que não possui delegação de competência, o chefe do Poder Executivo local deve participar do termo como interveniente.
- **Mandatário:** Instituições <sup>3</sup>financeiras oficiais federais que celebram e operacionalizam a Transferência Voluntária, em nome da União.
- **Proponente:** Órgão, entidade pública ou entidade privadas sem fins lucrativos que manifeste, por meio de proposta ou plano de trabalho, interesse em celebrar TVU.
- **Unidade executora:** Órgão ou entidade pública, das esferas estaduais, distrital ou municipal, sobre o qual pode recair a responsabilidade pela execução dos objetos definidos na TVU, a critério do concedente, desde que aprovado previamente pelo concedente, definidos na TVU, a critério do concedente, desde que aprovado previamente pelo concedente, devendo ser considerado partícipe no instrumento.

### 3.2 CONSÓRCIOS PÚBLICOS

São parcerias formadas exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei n.º 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

### 3.3 CONTRATOS DE REPASSE

Instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União.

---

<sup>3</sup> O mandatário apenas será imprescindível na modalidade contrato de repasse.

### **3.4 CONVÊNIO**

Trata-se de instrumento formal que disciplina a transferência de recursos financeiros que tenha como partícipe de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos.

Segundo o artigo 2º, I do Decreto Federal n.º 11.531/2023, o instrumento é utilizado na ausência de legislação específica para a transferência de recursos financeiros provenientes de recursos federais provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

A finalidade do convênio é a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

### **3.5 ACORDOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

Instrumento de cooperação celebrado para a execução de ações de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração, a título gratuito, sem transferência de recursos ou doação de bens, no qual o objeto e as condições da cooperação são ajustados de comum acordo entre as partes.

### **3.6 ACORDOS DE ADESÃO**

Instrumento de cooperação para a execução de ações de interesse recíproco e em mútua colaboração, a título gratuito, sem transferência de recursos ou doação de bens, no qual o objeto e as condições da cooperação são previamente estabelecidos por órgão ou por entidade da administração pública federal.

### **3.7 ORDEM BANCÁRIA DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS – OBTV**

Minuta da ordem bancária de pagamento de despesa dos instrumentos, encaminhada virtualmente pelo SICONV, mediante autorização do Gestor Financeiro e do Ordenador de Despesa do conveniente, ambos previamente cadastrados no SICONV, para posterior envio à instituição bancária que efetuará o crédito na conta corrente do beneficiário final da despesa.

### **3.8 PLANOS DE TRABALHO**

Peça processual integrante dos instrumentos, que evidencia o detalhamento do objeto, a justificativa para a sua execução, a descrição completa do objeto, das metas e das

etapas, a demonstração da compatibilidade de custos, o cronograma físico e financeiro, o plano de aplicação detalhado, bem como das informações da conta corrente específica, dos partícipes e dos seus representantes.

### **3.9 CONTRAPARTIDA**

A contrapartida corresponde à parcela de contribuição do proponente/conveniente para a realização do objeto do convênio, razão pela qual deve ser caracterizada por recursos a serem empregados diretamente na execução desse objeto.

Segundo o artigo 9º do Decreto Federal n.º 11.531/2023, a contrapartida será calculada sobre o valor total do objeto e, se financeira, será depositada na conta bancária específica do convênio ou do contrato de repasse nos prazos estabelecidos no cronograma de desembolso.

Acrescemos que se a previsão de contrapartida aportada por órgãos e por entidades públicos, for exclusivamente financeira, será comprovada por meio de previsão orçamentária e ocorrerá previamente à celebração do convênio ou do contrato de repasse.

### **3.10 PRESTAÇÕES DE CONTAS FINANCEIRA E TÉCNICA**

Procedimento prestação de contas financeira trata-se do acompanhamento sistemático da conformidade financeira, considerando o início e o fim da vigência dos instrumentos. Já a prestação de contas técnica enquadra-se em procedimento de análise dos elementos que comprovam, sob os aspectos técnicos, a execução integral do objeto e o alcance dos resultados previstos nos instrumentos.

### **3.11 REPROGRAMAÇÃO**

Procedimento que visa ao aceite, pela concedente ou mandatária, de pequenos ajustes ou adequações no instrumento pactuado, vedada a descaracterização total ou parcial do objeto do contrato.

### **3.12 SICONV**

Sistema de Gestão de Convênios, aberto ao público, via rede mundial de computadores, por meio de página específica<sup>4</sup> denominada Portal dos Convênios, que contém

---

<sup>4</sup> [www.convenios.gov.br/portal](http://www.convenios.gov.br/portal) | [www.plataformamaisbrasil.org](http://www.plataformamaisbrasil.org)

as funcionalidades necessárias para registrar a celebração, liberação de recursos, acompanhamento da execução e a prestação de contas dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria.

### **3.13 SIGPAR**

Sistema de Gestão de Parcerias da União – criado pelo Decreto n.º 11.271/2022. Sistema estruturante com vistas a organizar as atividades de planejamento, coordenação, orientação e gestão das parcerias para implementação de políticas públicas de forma descentralizada, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

### **3.14 TERMO ADITIVO**

Instrumento que tenha por objetivo a modificação do convênio já celebrado, vedada a alteração do objeto aprovado.

### **3.15 TRANSFERE.GOV**

Plataforma tecnológica integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à gestão, informatização e operacionalização das parcerias de que trata o Decreto de nº11.271/2022.

### **3.16 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS**

As transferências voluntárias, definidas no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), podem ser conceituadas como repasses de recursos da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal a outro ente da administração pública direta ou outra pessoa jurídica de direito público ou privado, sem fins lucrativos, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira por meio de convênio, contrato de repasse, colaboração, fomento, ou outros instrumentos congêneres, desde que não decorram de determinação constitucional ou legal, bem como os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Em suma, trata-se de repasses de recursos para a execução descentralizada de políticas públicas por meio da celebração de instrumentos como convênios e contratos de repasse, cuja finalidade é a compra de equipamentos, execução de obras e serviços de engenharia e outros serviços de interesse comum, essenciais para a população.

#### 4. RESUMO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Os municípios possuem, além de suas fontes de recursos tributários próprios, como IPTU, ISS, entre outras, duas outras fontes de obtenção de receitas.

A primeira refere-se a transferências constitucionais ou obrigatórias, que são repassadas pela União de forma compulsória, com critérios de distribuição definidos por lei, como, por exemplo, o Fundo para o Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb.

A outra forma de repasse, e que nos interessa neste Manual, são as transferências discricionárias, também conhecidas como transferências voluntárias da União (TVUs) ou convênios.

As TVUs têm como finalidade a cooperação, o auxílio ou assistência financeira, que não sejam motivadas por determinação constitucional, legal ou recursos destinados ao SUS. Esse tipo de transferência está sob a responsabilidade do Poder Executivo da União, que pode definir o montante de recursos que serão transferidos, em como os municípios que irão recebê-los, e até as condições para a celebração desses acordos.

Os instrumentos para viabilizar as transferências voluntárias são:

- a) Convênio;**
- b) Contrato de repasse;**
- c) Termo de Parceria.**

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer o Sistema Orçamentário Brasileiro, o organiza em três instrumentos: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

A LOA é o instrumento que organiza as previsões de receitas e despesas do exercício financeiro, portanto, de vigência anual. O papel de estabelecer as diretrizes e prioridades do Governo, a nível Federal, é dos Poderes Executivo e Legislativo. É na LOA que constará as Transferências discricionárias da União, que deve indicar os valores referentes às TVUs.

Podemos resumir as transferências voluntárias, exceto as transferências referentes à Lei n.º 13.019/2014, no mapa mental simplificado, da seguinte forma:

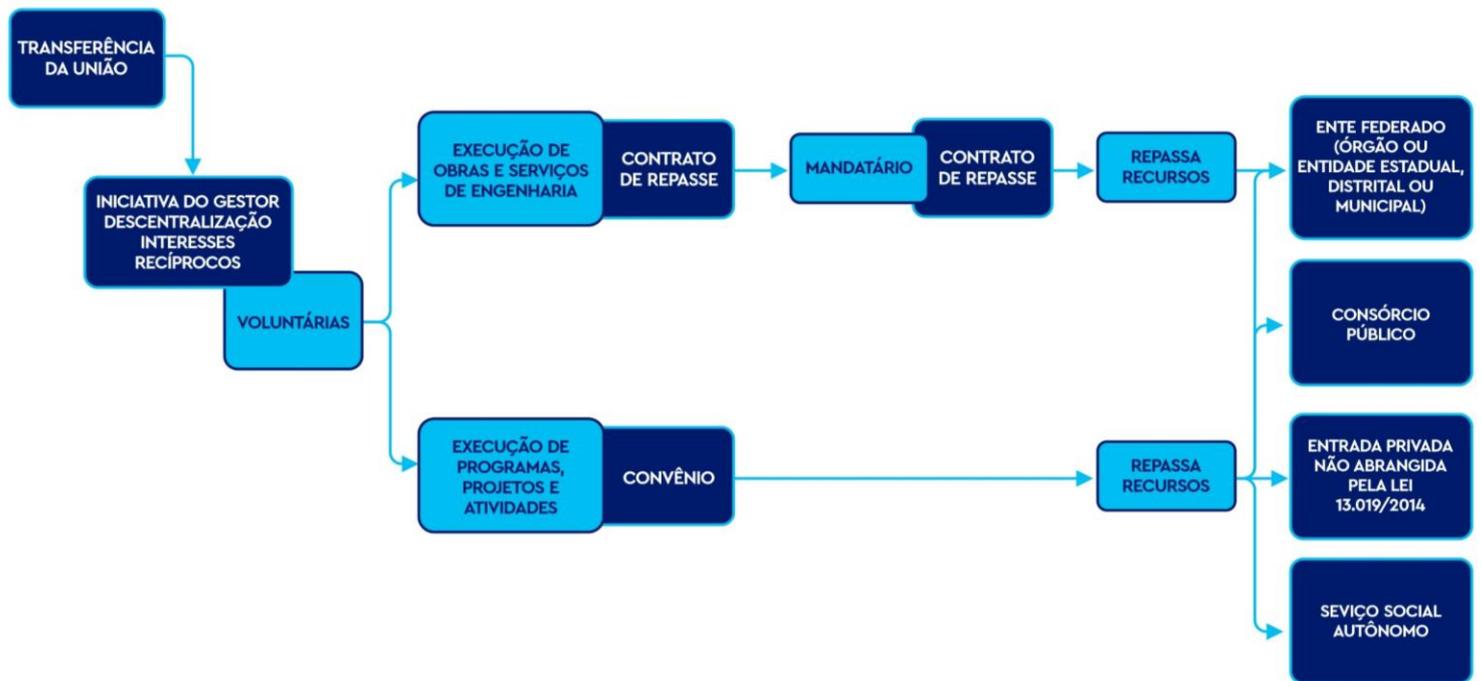


Figura 1. Fluxograma de transferências voluntárias

## 5. DA CAPTAÇÃO DE RECURSOS

No Município de Uberaba, a Assessoria Especial de Captação e Parcerias, ligada ao Gabinete da Prefeita, é a responsável pela captação de recursos, tendo nesta seara os seguintes objetivos:

- **Identificar e planejar as demandas:** Essa ação parte em estruturar o que foi proposto no plano de governo e da identificação de projetos. O Município deve elencar suas prioridades e determinar o que é possível realizar com recursos próprios e o que pode ser feito em parceria com a União. Podem ser demandas por obras, serviços e aquisições.
- **Mapear as fontes de recursos:** Aqui é fundamental a realização de uma pesquisa para verificar quais ações do Governo Federal são passíveis de execução por meio da descentralização de recursos aos municípios.
- **Identificar os instrumentos legais e obrigatórios:** Identificar os instrumentos legais e obrigatórios para a administração pública, inclusive realizar análise do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual Municipal (LOA), a fim de compreender o planejamento orçamentário e conhecer a dotação orçamentária municipal disponível.

- **Elaborar plano de captação de recursos:** Consiste na consolidação das informações das etapas anteriores e irá nortear o processo de captação de recursos.

## **5.1 DA PLATAFORMA UTILIZADA PARA OPERACIONALIZAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS**

O principal meio utilizado para captação de recursos de Uberaba é o atualmente denominado Transfere-Gov, a antiga Plataforma+Brasil, que constitui ferramenta integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União a órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital, municipal, direta ou indireta, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos.

O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse tem por objetivo ser uma base única, para que sejam aprimoradas as medidas de integridade e transparência em um único instrumento de acompanhamento das políticas públicas.

A Plataforma+Brasil, criada pelo Decreto n.º 10.035/2019, como uma resposta à necessidade de melhoria da gestão dos diversos tipos de transferências de recursos pela União.

Para se adequar aos requisitos do padrão gov.br, a Plataforma+Brasil muda de nome quando publicado o Decreto n° 11.271/2022, passando a se chamar Transfere.gov.br. O objetivo é deixar mais intuitiva a relação entre a marca e o tema Transferências.

O mesmo Decreto criou ainda o Sistema de Gestão de Parcerias da União (SIGPAR), que serve como nova estrutura para transferências voluntárias.

O SIGPAR passa a ser o sistema estruturador das atividades de planejamento, coordenação, orientação e gestão de parcerias e convênios que contam com recursos da União, tendo o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos como órgão central.

As principais funcionalidades da Plataforma se subdividem em cadastro de propostas, projetos de engenharia, toda tramitação da execução, pagamento por Ordem Bancária de Transferências Voluntárias (OBTV) e prestação de contas. Isso, deve se alterar em breve, sendo todas transferências operadas pelo mesmo sistema.

Para simplificar e dar transparência à execução dos recursos públicos, os gestores municipais utilizam plataformas voltadas à operacionalização e à formalização da proposta até a prestação de contas final, desburocratizando e conferindo maior agilidade em seus

processos. O que permite ainda, uma melhoria na gestão financeira e a maior fiscalização dos recursos aplicados nos convênios firmados entre o Município e a União.

## 6. DO MAPEAMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DO MUNICÍPIO

Podemos sintetizar o processo de captação de recurso da SEPPAR da seguinte forma:

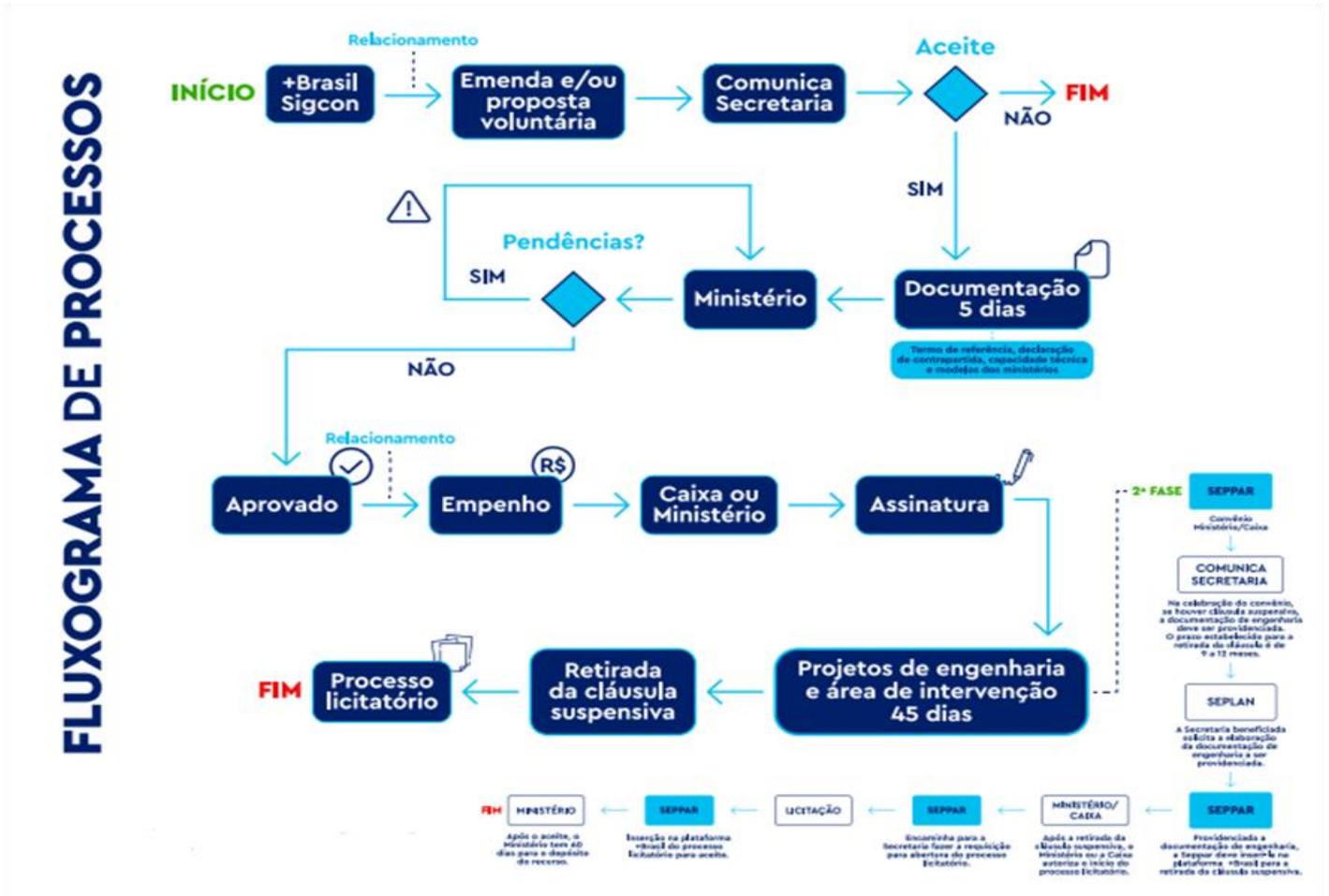


Figura 2. Fluxograma de captação de recursos - SEPPAR

## 7. DAS FASES DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

São as fases das Transferências Voluntárias:



Figura 3. Fases das transferências voluntárias

Tudo começa com a fase de proposição, que é a apresentação da proposta. Seguida da análise e seleção da proposta pelo ente proponente, fase que antecede à formalização, com a assinatura do instrumento ou celebração do convênio.

No caso de aceite da proposta, inicia-se a fase de execução, onde é necessário reunir toda documentação jurídica e institucional necessária até a prestação de contas final.

Em cada fase da Transferência Voluntária há regras e procedimentos próprios a serem seguidos, com condições técnicas e operacionais para sua execução, determinadas por meio da legislação aplicável.

Para elaborar a proposta, o Município ou a entidade deve apresentar as justificativas para o repasse, a partir da indicação das necessidades locais a serem atendidas e de como as ações previstas se relacionam com as finalidades do programa federal detentor dos recursos. Cabe ao repassador aprovar ou rejeitar a proposta.

Alguns repassadores podem abrir um processo de chamamento público com o intuito de selecionar propostas e projetos que melhor se adéquem aos objetivos do programa governamental.

Também pode ser exigida a apresentação de anteprojeto, na hipótese de ser adotado o regime de contratação integrada ou projeto básico, para os demais regimes, para execução de obras e serviços de engenharia.

Outros documentos podem ser exigidos no caso de obras e serviços de engenharia, tais como a comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel, ressalvadas as hipóteses em que a responsabilidade pela desapropriação seja delegada ao contratado, nos termos do disposto no inciso II do § 5º do art. 25 da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, a comprovação da instauração de procedimento de licenciamento ambiental e o plano de sustentabilidade.

Já no caso de execução de outros objetos, os documentos exigidos serão o termo de referência, a comprovação da instauração de procedimento de licenciamento ambiental ou comprovante de dispensa, o plano de sustentabilidade do equipamento a ser adquirido.

A fase de celebração começa com a aprovação da proposta de trabalho, a partir da análise sobre a viabilidade técnica e financeira do objeto e dos objetivos propostos. Esta fase pretende verificar o atendimento de uma série de condições e requisitos legais e regulamentares para a celebração do termo de Transferência Voluntária (convênio, contrato de repasse etc.), tais como, o objeto e os seus elementos característicos, conformidade com o plano de trabalho, a vigência, a forma e a metodologia de comprovação da consecução do objeto, a descrição dos parâmetros objetivos que servirão de referência para a avaliação do cumprimento do objeto, obrigações dos partícipes, a titularidade dos bens remanescentes, o cumprimento de exigências fiscais, a adimplência com a União e a previsão da contrapartida.

Segundo o artigo 12 do Decreto Federal de n.º 11.531/2023, as condições essenciais para a celebração do termo de Transferência Voluntária são:

- I** - O cadastro do proponente atualizado no Transferegov.br;
- II** - A aprovação do plano de trabalho;
- III** - A apresentação dos documentos de que trata o art. 13;
- IV** - A comprovação da disponibilidade da contrapartida do conveniente;
- V** - O empenho da despesa pelo concedente;

VI - O parecer jurídico favorável do órgão jurídico do concedente ou da mandatária.

A análise sobre o projeto básico ou termo de referência pode ser postergada para esta fase, a critério do repassador, ou no máximo até o repasse da primeira parcela. No final desta fase, ocorre a assinatura e publicidade do termo da Transferência Voluntária, no qual estão descritas todas as responsabilidades e obrigações das partes envolvidas.

Segue resumo esquemático:



Figura 4. Resumo esquemático das Transferências Voluntárias

## 7.1 DA EXECUÇÃO

Após ajustado termo entre a concedente e o Conveniente/Tomador, os recursos são liberados, dando início à fase de execução. A liberação dos recursos é feita em conta específica, mantida pelo Conveniente/Tomador, sendo exclusiva para a movimentação de recursos vinculados a cada acordo pactuado, sendo proibida a utilização de recursos em outros acordos.

Ressaltamos a importância para que se atente sempre para a economicidade na utilização dos recursos, procedendo à comparação de orçamentos, selecionando aqueles mais econômicos, salvo aquisições de materiais ou serviços específicos e sem paridade no mercado.

As ações de fiscalização realizadas durante a execução pelo Conveniente/Tomador para verificar se o que foi previsto no termo pactuado está sendo realizado é fundamental.

Caso haja desvios ou erros na execução, as falhas devem ser corrigidas para que a operação volte à regularidade para preservar a correta utilização dos recursos que foram disponibilizados.

Para os municípios que recebem recursos por meio das Transferências Voluntárias da União **é obrigatório o uso do pregão eletrônico**, sendo a regra aplicável para aquisição de bens e à contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia.

## **7.2 DO ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO**

O acompanhamento, fiscalização, durante a execução, é um importante aliado para que o Conveniente/Tomador de recursos possa verificar se as despesas em que foram elencadas no projeto são suficientes para o atingimento das metas propostas, devendo, caso necessário, propor remanejamento ou mesmo a solicitação de valores adicionais para a realização do projeto.

O acompanhamento deve ser feito, principalmente, para que as correções e ajustes sejam efetuados o mais breve possível para garantir uma prestação de contas em condições de ser avaliada pelo Concedente, possibilitando a continuidade do termo ajustado até o fim de sua vigência.

Dentre as ações de controle relacionadas à execução, por parte do Conveniente/Tomador, destacamos como boas práticas:

- Elaboração de demonstrações financeiras periódicas;
- Controle de custos que envolvam as atividades desenvolvidas;
- Controle patrimonial dos bens;
- Relatório dos serviços prestados;
- Desenvolvimento de método para mensuração de resultados alcançados com a estruturação de indicadores e manutenção destes.

## **7.3 DA PRESTAÇÃO DE CONTAS**

A prestação de contas é definida pelo Concedente, bem como os prazos para serem apresentados. No caso de recursos do Governo Federal, deverá ser realizada no sistema SINCOV, que está disponível dentro da Plataforma+Brasil/Transfere-Gov.

Conforme estabelecido na Portaria Interministerial n.º 424/2016, a prestação de contas inicia-se concomitantemente com a liberação da primeira parcela dos recursos financeiros.

Para uma boa prestação é necessário que o Conveniente/Tomador tenha uma contabilidade suficiente para registro correto da movimentação de recursos, tanto seu ingresso quanto as saídas, tendo e mantendo em arquivo os documentos hábeis decorrentes das operações (extratos bancários, notas fiscais, recibos e demais documentos necessários aos registros dos fatos) que serão fornecidos para subsidiar a análise por parte do Concedente.

A prestação de contas em geral atrela, mediante a sua aprovação, a continuidade da liberação de recursos para a execução do projeto. Dessa forma, o Conveniente/Tomador deve realizá-la consoante o ajustado com o Concedente, observando os dispositivos legais e prazos para que a execução do projeto proposto atinja o objetivo pretendido.

Atos que comprometem a adequada prestação de contas:

- Prestações de contas fora do prazo, comprometendo o trabalho de análise por parte do concedente, podendo ocasionar atrasos na programação do repasse de recursos;
- Despesas realizadas sem documentação hábil para análise;
- Despesas realizadas em desacordo como objeto do termo pactuado;
- Despesas realizadas cuja documentação difere do objeto realizado;
- Despesas realizadas sem a pesquisa de preços ou orçamentos que comprovem o esforço para prover a economicidade na utilização dos recursos;
- Despesas de capital classificadas como despesas correntes ou vice-versa;
- Falta de comprovação na execução e despesas sem concorrência;
- Despesas realizadas fora da vigência dos convênios, antes ou depois;
- Existência de saldo bancário ao fim de vigência do convênio;
- Utilização na prestação de serviços relacionados ao objeto do convênio de funcionários ligados à administração pública, exceto aqueles cuja carga horária não seja conflitante.

#### **7.4 DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL**

Conforme o artigo 71, VI da Constituição Federal, cabe ao Tribunal de Contas da União fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres a Estados, Distrito Federal ou a Municípios.

Assim, caso no exercício de sua função o Tribunal de Contas da União identifique alguma irregularidade, cabe a ele fixar prazo para o órgão adotar providências necessárias no exato cumprimento da Lei (art. 71, IX, CR/88), podendo sustar, senão atendido, a execução de ato impugnado (art. 71, X, CR/88).

A tomada de contas especial é medida de exceção e somente será instaurada se mostrar infrutíferas as providências adotadas pela autoridade administrativa competente do órgão repassador, com vistas à regularização de pendência que impediu a aprovação das contas do gestor.

Além da suspensão cautelar do ato irregular, para garantir a fiscalização, o TCU pode afastar, temporariamente, o responsável que possa retardar ou dificultar a auditoria, ou a inspeção (art. 44, Lei de n.º 8.443/1992); e, para garantir o devido ressarcimento ao erário, pode solicitar o arresto de bens; e/ou declaração de indisponibilidade de bens por prazo não superior a um ano (art. 44, §2º, art. 61 da Lei n.º 8.443/1992).

## **7.5 DAS SANÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Nos termos da Lei de n.º 8.443/1992, o TCU<sup>5</sup> poderá sancionar os responsáveis com:

- Multa;
- Inabilitação para ocupar cargo em comissão ou função de confiança, por um período de 5 a 8 anos;
- Declaração de inidoneidade de licitante fraudador para participar de licitação por até cinco anos de licitação.

A multa pode ser proporcional ao dano causado, podendo chegar a 100% do valor do dano, ou fixada a um valor máximo ao ano.

A multa poderá ser aplicada nos casos de:

- a)** Contas julgadas irregulares de que não resulte débito;
- b)** Ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;
- c)** Ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário;

---

<sup>5</sup> O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, §1º e 2º, da Lei n.º 8.666/1993), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões (MS24.510-7DF-STF).

- d) Não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência do Relator ou à decisão do Tribunal;
- e) Obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;
- f) Sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;
- g) Reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal;
- h) Deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal, salvo motivo justificado.

## **8. DOS MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA**

Uma das formas mais claras, objetivas e eficientes de se identificar os recursos transferidos para o Município de Uberaba, por meio de convênios e contratos de Repasse, encontra-se no Painel Gerencial da Plataforma + Brasil/ Transfere-Gov denominado “Painel de Transferências abertas+Brasil.”

O painel permite identificar, por diversos filtros disponíveis, os valores envolvidos, o número da proposta, modalidade, objeto, dentre outras informações úteis.

A Plataforma+Brasil possui uma área de acesso livre, onde também é possível realizar consultas relativas ao cadastro de propostas pelo Município, termos firmados e diversas outras informações.

Existe ainda o Portal da Transparência do Governo Federal que fornece dados consolidados de transferências voluntárias, legais e específicas no mesmo bloco de consulta, não permitindo maiores detalhamentos como a Plataforma+Brasil/ Transfere-Gov.

## **9. DAS IMPROPRIEDADES MAIS COMUNS NA OPERACIONALIZAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS**

Os erros mais comuns em todas as fases de operacionalização de uma Transferência Voluntária estão geralmente vinculados à falta de capacitação adequada aos agentes envolvidos bem como à falta de mão de obra disponível, fatos que contribuem para aumento do risco de erros.

### **9.1 NA FASE DE PLANEJAMENTO**

Nesta fase são comuns as seguintes falhas:

- Plano de trabalho pouco detalhado;
- Metas insuficientemente descritas, quantitativa e qualitativamente;

- Caracterização insuficiente da situação de carência dos recursos;
- Falta de comprovação da existência de contrapartida (orçamentária-financeira);
- Orçamento subestimado ou superestimado.

A ocorrência de falhas na fase de proposição pode acarretar a não aprovação do convênio ou contrato de repasse.

## **9.2 NA FASE DA EXECUÇÃO FINANCEIRA**

Ocorrem frequentemente na fase de execução financeira as seguintes falhas:

- Saque total ou parcial dos recursos do convênio sem levar em conta cronograma físico-financeiro de execução do objeto;
- Realização de despesas fora da vigência do convênio;
- Saque dos recursos para pagamento de despesas em espécie, sem que haja autorização para isso;
- Utilização de recursos para finalidade diferente daquela prevista no convênio;
- Utilização de recursos em pagamento de despesas outras do conveniente;
- Pagamento antecipado a fornecedores de bens e serviços;
- Transferência de recursos da conta corrente específica para outras contas;
- Retirada de recursos para outras finalidades com posterior ressarcimento;
- Aceitação de documentação inidônea para comprovação de despesas (notas fiscais falsas, por exemplo);
- Falta de conciliação entre os débitos em conta e os pagamentos efetuados;
- Não aplicação ou não comprovação de contrapartida;
- Não devolução do saldo financeiro ao concedente;
- Aceitação e apresentação aos órgãos de controle de notas fiscais sem a identificação do número do convênio;
- Alteração do objeto do convênio sem autorização prévia do órgão repassador;
- Pagamento sem o atesto que comprove o recebimento do objeto;
- Ausência de medições de serviços e obras e outros elementos de acompanhamentos capazes de evidenciar a execução do objeto.

## **9.3 NA FASE DA EXECUÇÃO NÃO FINANCEIRA**

Já na fase de execução não financeira, são as falhas mais comuns:

- Atraso ou inexecução do projeto deixando recursos parados na conta corrente;
- Falhas em procedimentos de contratação de serviços terceirizados;
- Falhas em procedimentos de prorrogação e alteração contratual;
- Aquisição de bens ou execução de obras com preços superiores aos praticados no mercado;
- Não exigência de regularidade fiscal, quando da realização de cada pagamento à contratada.
- Falhas e irregularidades cometidas nessa fase podem comprometer, irremediavelmente, a prestação de contas, que serão apresentadas ao órgão repassador dos recursos.

## **10. DA CAPTAÇÃO DOS OPERADORES**

Conforme já informado no tópico anterior, diversas falhas na operacionalização de uma Transferência Voluntária decorrem da capacitação inadequada dos agentes operadores.

Nesse sentido, a capacitação torna-se ação estratégica dos órgãos e entidades a fim de obter mais aprovações de seus projetos, bem como maior conformidade da execução e prestação de contas a fim de evitar prejuízo ao erário e eventuais responsabilizações dos envolvidos.

A seguir apresentamos possibilidades de capacitações gratuitas disponíveis em módulos EAD.

- Escola Virtual Gov – EV.G (ENAP) | [escolavirtual.gov.br](http://escolavirtual.gov.br)
- Rede+Brasil | [redemaisbrasil.plataformamaisbrasil.gov.br](http://redemaisbrasil.plataformamaisbrasil.gov.br)
- Confederação Nacional de Municípios | [cnm.org.br](http://cnm.org.br)

## **11. DAS REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. **Transferências de recursos da União**. Brasília, DF, 2007.

MINISTÉRIO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, MINISTÉRIO DA FAZENDA, MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Portaria Interministerial n.º 424, de 30 de dezembro de 2016. Normas de execução de transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse**. Brasília, DF, 2016.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento**. 10ª ed. Brasília, DF, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex). **Convênios e outros repasses**. 6ª ed. Brasília, DF, 2016.

INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA (ISC). **Curso Prestação de contas de convênios: dever do gestor, direito da sociedade**. Conteudista: Karine Lilian de Sousa Costa Machado. Brasília: TCU, 2009.

INSTITUTO SERZEDELLO CORRÊA (ISC). **Curso Prestação de Contas: Fundamento da Democracia e Exercício de Cidadania**. Conteudista: Vilmar Agapito Teixeira. Brasília: TCU, 2012.

MANAUS. **Manual de Transferências Voluntárias**. Disponível em: [https://controladoria.prefeitura.rio/wp-content/uploads/sites/29/2022/04/ManualdeParceriasVoluntarias\\_11Atualizacao\\_VersaoFinal.pdf](https://controladoria.prefeitura.rio/wp-content/uploads/sites/29/2022/04/ManualdeParceriasVoluntarias_11Atualizacao_VersaoFinal.pdf).

RIO DE JANEIRO. **Manual de Transferências Voluntárias**. 2023. Disponível em: <https://prefeitura.rio/cgm/cgm-rio-publica-o-manual-de-transferencias-voluntarias/>.



**UBERABA**  
P R E F E I T U R A