



FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Uso do Siconv na Gestão de Convênios Públicos: Uma Análise Comparativa Entre a Finep e Outros Órgãos da Administração Pública Federal

TRABALHO FINAL DE CURSO APRESENTADO À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE.

MIGUEL BRITO DE ANDRADE

Rio de Janeiro - 2014

Andrade, Miguel Brito de

O uso do Siconv na gestão de convênios públicos : uma análise comparativa entre a Finep e outros órgãos da administração pública federal / Miguel Brito de Andrade. - 2014.

62 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Roberto da Costa Pimenta.

Inclui bibliografia.

1. Convênios. 2. Ação de prestação de contas. 3. Contratos administrativos. 4. SICONV. 5. FINEP. I. Pimenta, Roberto da Costa. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 351



MIGUEL BRITO DE ANDRADE

**O USO DO SICONY NA GESTÃO DE CONVÊNIOS PÚBLICOS: UMA
ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A FINEP E OUTROS ÓRGÃOS DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.**

Trabalho Final de Curso apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em
Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 18/12/2014

Aprovada em:

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

Roberto da Costa Pimenta
Orientador (a)

Deborah Moraes Zouain

Elaine Maria Tavares Rodrigues

Miguel Brito de Andrade

O Uso do Siconv na Gestão de Convênios Públicos: Uma Análise Comparativa Entre a Finep e Outros Órgãos da Administração Pública Federal

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, da Fundação Getúlio Vargas, para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Roberto da Costa Pimenta

Rio de Janeiro

2014

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador Roberto Pimenta pela paciência na realização deste trabalho.

A todos os meus colegas da Finep e familiares que me apoiaram ao longo de todo o curso.

Aos colegas de turma.

E ao meu amigo Ricardo Brito Portal e Silva pela valiosa colaboração na coleta de informações para este texto.

RESUMO:

Este trabalho tem por objetivo comparar a gestão da carteira de convênios nos órgãos que adotaram o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses (Siconv), e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), que não o adotou. O foco será estudar os impactos na análise dos processos de prestação de contas parciais e finais, principalmente o tempo despendido.

Foram selecionados convênios dos sete ministérios que mais se utilizaram deste instrumento no período de 2000 a 2014. Juntos somam 82,6% dos recursos repassados e 73,7% dos convênios assinados nesse período compondo uma amostra de 19.428 registros.

Os resultados demonstraram que os órgãos que adotaram o Siconv, na medida em que este implantava suas funcionalidades, reduziram o tempo despendido na análise conclusiva de uma prestação de contas (reprovada ou aprovada) de 84 meses, nos convênios mais antigos sem a utilização do Siconv, para 14 meses, nos mais recentes cuja análise é toda feita no Siconv. Enquanto a Finep, que não adotou o Siconv, permaneceu com prazo médio de 76 meses não usufruindo dos potenciais benefícios trazidos pelo novo sistema, notadamente no que tange à redução do tempo de análise das prestações de contas finais.

Mostra também como a adoção do Siconv foi proveitosa no sentido de mitigar os estoques de convênios não concluídos, outro ponto negativamente sensível na gestão de convênios da Finep.

Palavras-chave: convênio, Siconv, Finep, prestação de contas, prazo, processos

ABSTRACT:

This present study aimed at comparing the management of partnership portfolio at the administrative structures which have adopted the Financial Funding Contracts and Partnerships Management System (Siconv) to the Studies and Projects Financing Agency (Finep), which has not adopted it. The focus was to study the impacts on the analysis of processes of providing partial and final accounts, especially the time spent.

Partnerships of the seven Ministries which have used the Siconv from 2000 to 2014 were analysed here, which amounts to 82.6% of the funds and 73.7% of the partnerships of that period, representing a sample of 19.428 records.

The results revealed that the organizations which adopted the Siconv as it was implementing its features reduced the time spent in the conclusive analysis of an accountability process (rejected or approved) from 84 months in the oldest partnerships to 14 months in the most recent ones whose analysis is all conducted through the Siconv. At the meantime, Finep has kept an average term of 76 months for not benefiting from the advantages of the Siconv, specially from the reduction of the time spent in the analysis of the final accountability processes.

This study also reveals that the adoption of the Siconv was profitable to mitigate the amount of partnerships not successfully concluded, what is another negative characteristic in the Finep partnership management process.

Keywords: Partnership, Siconv, Finep, accountability, term, process

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

MCTI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

FNDCT - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

C,T&I - Ciência, Tecnologia e Inovação

IN - Instrução Normativa

TCU - Tribunal de Contas da União

CGU - Controladoria-Geral da União

TCE - Tomada de Contas Especial

SNCTI - Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

P&D - Pesquisa e Desenvolvimento

GRU - Guia de Recolhimento da União

OBTV - Ordem Bancária de Transferências Voluntárias

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SICONV - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses

CADIN - Cadastro Informativo de Créditos não-Quitados do Setor Público Federal

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1 - Divisão das Transferências Governamentais	19
Figura 2 - Ciclo de Vida Básico de um Convênio	22
Gráfico 1 - Saldos de Recursos "A Comprovar", "A Aprovar" e "Inadimplentes"	47

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 -	Total de Convênios e Valores dos Principais Ministérios Repassadores de 1996 a 2014 (R\$ bilhões)	12
Tabela 02 -	Total de Convênios não Concluídos do Governo Federal de 1996 a 2014	13
Tabela 03 -	Convênios "a Comprovar" e "a Aprovar" (após prazo regular)	33
Tabela 04 -	Convênios com Saldo "a Aprovar" Após Prazo Regular - Posição em 31/12	35
Tabela 05 -	Visão Geral da Carteira de Convênios da Finep	43
Tabela 06 -	A Carteira de Convênios ao Longo do Período 2000 a 2014	45
Tabela 07 -	Visão Geral da Carteira de Todos os Ministérios (exceto Finep)	47
Tabela 08 -	Situação da Carteira de Convênios da Finep ao Longo das Fases do Siconv	50
Tabela 09 -	Situação da Carteira de Convênios dos Demais Ministérios (exceto Finep) ao Longo das Fases do Siconv	51
Tabela 10 -	Unidades Administrativas por Ministério	58
Tabela 11 -	Situação da Carteira de Convênios do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento ao Longo das Fases do Siconv	59
Tabela 12 -	Situação da Carteira de Convênios do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (exceto Finep) ao Longo das Fases do Siconv	59
Tabela 13 -	Situação da Carteira de Convênios do Ministério da Educação ao Longo das Fases do Siconv	60
Tabela 14 -	Situação da Carteira de Convênios do Ministério da Saúde ao Longo das Fases do Siconv	60
Tabela 15 -	Situação da Carteira de Convênios do Ministério das Cidades ao Longo das Fases do Siconv	61
Tabela 16 -	Situação da Carteira de Convênios do Ministério do Esporte ao Longo das Fases do Siconv	61
Tabela 17 -	Situação da Carteira de Convênios do Ministério do Turismo ao Longo das Fases do Siconv	62

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Tipos de Partícipes de Convênios	21
Quadro0 2 - Evolução Legislativa e Sistemas Corporativos	36
Quadro0 3 - Ministérios Escolhidos	38
Quadro 04 - Panorama das Fontes, Análises e dos Resultados Esperados	39
Quadro 05 - Caracterização dos Convênios Retirados da Base Final	40
Quadro 06 - Equivalência Entre as Situações Encontradas nos dois Sistemas	41
Quadro 07 - Fases de Implantação do Siconv x Siafi	49

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Problema	11
1.2 Objetivo	13
1.3 Delimitações do Estudo	14
2 REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1 Transferências Governamentais	19
2.2 Transferências Voluntárias	20
2.3 O Controle Sobre os Convênios	23
2.4 Ineficiência na Alocação de Recursos	24
2.5 O Uso da Tecnologia da Informação como Ferramenta de Transparência	25
2.6 O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv	27
2.7 A Finep	29
2.8 A Opção da Finep em não Aderir ao Siconv	30
3 METODOLOGIA	37
3.1 O Método Escolhido	37
3.2 Coleta de Dados	38
3.3 Depuração dos Dados	40
3.4 Tratamento dos Dados	41
4 ANÁLISE DOS DADOS	43
4.1 A Carteira de Convênios da Finep	43
4.2 Outros Órgãos da Administração Federal	47
4.3 Implantação do Siconv	48
5 CONCLUSÃO	53
6 REFERÊNCIAS	56
7 ANEXOS	58

1 INTRODUÇÃO

1.1 Problema

No contexto da reforma administrativa levada adiante no período 1995-98, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado continha, entre as premissas, a descentralização da ação estatal em busca do aprimoramento dos resultados das políticas públicas, a transparência na aplicação dos recursos e a prestação de contas à sociedade. Segundo OLIVEIRA (2011), a partir da nova Constituição Federal houve grande demanda social por obras e serviços e o Estado não supriu suficientemente essa demanda, desse modo, o repasse de recursos via convênios com estruturas de governos subnacionais e entidades privadas sem fins lucrativos, tornou-se instrumento preferencial acompanhando a intensa municipalização e a nova distribuição de competências dos entes federativos derivada da nova Constituição Federal.

Os recursos descentralizados via convênios permitiam capilaridade e velocidade na implementação de políticas públicas, atendendo, adicionalmente, às emendas parlamentares que ganharam força com o nascente modelo orçamentário que emergiu do novo desenho constitucional.

Dado o volume de recursos envolvidos, a boa gestão dos convênios celebrados tornou-se questão vital para os órgãos repassadores, mitigando condutas inapropriadas quanto ao uso dos recursos. A tabela 1 fornece um panorama dessa situação considerando o período de 1996 a 2014, o total dos convênios assinados em torno de 450 mil, e os respectivos valores da ordem de R\$ 400 bilhões, envolvendo convênios com municípios, estados e entidades sem fins lucrativos.

Nota-se que os principais ministérios concedentes somam 82,6% dos recursos repassados nesse período e 73,7% dos convênios assinados, respectivamente, demonstrando uma grande concentração tendo em vista a existência de dezenas de órgãos que poderiam explorar este mecanismo de repasse. Todavia, dentre estes há aqueles que têm alcance nacional e são responsáveis por políticas públicas descentralizadas como o Programa Bolsa Família, denotando a importância da função alocativa dos convênios, que, normalmente, assumem a

forma de projetos em diversas áreas com forte apelo popular, tais como: educação, saúde, transportes, saneamento, esportes e cultura.

Tabela 1 - Total de Convênios e Valores dos Principais Ministérios Repassadores de 1996 a 2014 (R\$ bilhões)

Órgão	Quantidade	%	Valor	%
Ministério da Saúde	88.814	19,6	69,34	17,7
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome	21.482	4,8	63,09	16,1
Ministério das Cidades	52.771	11,7	46,76	12,0
Ministério da Educação	97.530	21,6	33,75	8,6
Ministério da Integração Nacional	19.281	4,3	33,38	8,5
Ministério dos Transportes	996	0,2	27,06	6,9
Ministério da Fazenda	567	0,1	19,40	5,0
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	22.235	4,9	16,22	4,1
Ministério do Turismo	29.575	6,5	13,92	3,6
Outros	118.978	26,3	68,17	17,4
Total	452.229	100	391,09	100

Fonte: Elaborada pelo autor. Informações do Portal da Transparência com base em dados do Siafi e do Siconv.

Entretanto, o crescente uso desse instrumento de descentralização de recursos não foi acompanhado de medidas administrativas que contemplassem a avaliação técnica e financeira dos projetos propostos, que somado ao arcabouço legal precário, levou ao consequente descontrole sobre sua efetividade, aplicação dos recursos e resultados alcançados.

Assim, visando superar essas adversidades, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) disciplinou a matéria por intermédio da Instrução Normativa 01/97. Todos os convênios passaram a ser registrados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e uma eventual inadimplência técnica e/ou financeira, entre outras, ensejava possível punição, inclusive do dirigente da instituição conveniente, prefeitura ou entidade privada. Buscava-se, pois, a almejada transparência no uso do dinheiro público, incentivando por derivação, o controle social do Governo e a qualidade do gasto público.

Mesmo contando com mecanismos como o Siafi os órgãos concedentes não dispunham de recursos materiais e humanos suficientes para exercer o controle efetivo da aplicação deste dinheiro, e, eventualmente, recuperar os valores desviados utilizando-se dos instrumentos legais cabíveis, tais como a Tomada de Contas Especial (TCE) ou Ação Judicial. Desse modo, a má gestão e os problemas supracitados formaram um grande estoque de convênios com

algum tipo de problema na prestação de contas final (técnica ou financeira) ao longo do período de 1996 a 2014. Do total de convênios celebrados nesse período 140 mil ainda estão em execução ou não tiveram os saldos de recursos devidamente comprovados e/ou aprovados, caracterizando uma situação de pendência nos sistemas corporativos do Governo Federal. Estes instrumentos ainda não atingiram seu estágio final e envolvem valores na casa de R\$ 148 bilhões, com potencial para apresentarem problemas na prestação de contas final, conforme tabela 2 a seguir.

Tabela 2 - Total de Convênios não Concluídos do Governo Federal de 1996 a 2014

Situação	Quantidade	%	Valor (R\$ milhão)
Em execução	140.369	31,04	148.691,88
Com problemas na prestação de contas	39.148	27,89	20.620,70
<i>Aguardando Prestação de Contas</i>	8.862	6,31	3.054,30
<i>Prestação de Contas Aprovada com Ressalvas</i>	896	0,64	426,48
<i>Inadimplente</i>	19.846	14,14	9.953,95
<i>Prestação de Contas em Análise</i>	2.085	1,49	1.600,87
<i>Prestação de Contas em Complementação</i>	1.678	1,20	1.517,78
<i>Prestação de Contas enviada para Análise</i>	5.658	4,03	4.042,46
<i>Prestação de Contas Rejeitada</i>	123	0,09	24,86

Fonte: Elaborada pelo autor. Informações do Portal da Transparência com base em dados do Siafi e do Siconv.

1.2 Objetivo

Este trabalho propõe uma análise em perspectiva comparada entre os resultados efetivamente alcançados pelos órgãos que adotaram o Siconv e os que não o adotaram. No primeiro caso, estão os ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Saúde; das Cidades e do Combate à Fome; do Turismo; da Educação; dos Esportes; e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. No segundo caso, está a Finep, empresa pública ligada ao MCTI. O foco será a comparação nos prazos de análises dos processos de prestação de contas finais e parciais de convênios antigos, que utilizam o Siafi para gestão de convênios, e os recentes, que utilizam o Siconv.

O Siconv foi desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) em 2008, estando assim, dentro do período objeto de análise de 2000 a 2014.

Secundariamente, também serão abordados os custos da não adesão imediata ao novo sistema, os possíveis aprimoramentos na gestão da carteira de convênios, visando superar as advertências e cobranças dos órgãos de controle, suas externalidades positivas no âmbito administrativo, as reiteradas perdas inerentes ao atraso na apuração dos desvios de recursos, bem como as funcionalidades do Siconv no combate a estes males.

1.3 Delimitação do Estudo

O processo descrito acima foi transversal a todos os principais ministérios repassadores de recursos. Nesse particular, a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), empresa pública vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), teve um histórico parecido, com aumento significativo do estoque de convênios com impropriedades nas prestações de contas (final ou parcial) ou mesmo a inexistência desta.

Adicionalmente, é preciso considerar a multiplicidade de projetos apoiados por convênios e a complexidade no cumprimento da legislação correlata ao tema, de cunho nacional e uniforme, independentemente do teor do projeto. No período de 1993 a 2014, tivemos quatro modificações significativas na legislação de convênios. Some-se a isto a dificuldade na apuração de desvios e o volume de recursos envolvidos.

Esse processo foi acentuado a partir do final da década de 90 com a criação e consolidação dos fundos setoriais de fomento à inovação, cujo objetivo principal era estabelecer um fluxo de recursos permanente e mecanismos de incentivos à pesquisa, desenvolvimento e inovação, tanto nas empresas, quanto nas universidades e instituições de ciência e tecnologia em geral. Assim, visavam primordialmente dar sustentação financeira às ações voltadas à pesquisa nas diversas estruturas componentes do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação (SNCTI).

Nesse sentido, a criação de tais fundos setoriais, todos integrantes do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) deu grande impulso financeiro à Finep

(que é a secretaria-executiva do FNDCT e gere seus recursos) colocando-a novamente em destaque junto às instituições componentes do SNCTI.

Tudo isso aliado ao fato do convênio ser o principal instrumento utilizado pela empresa para descentralizar os recursos e levar a termo sua política institucional de apoio ao SNCTI, tornou a administração da carteira de convênios da Finep assunto estratégico.

Porém, ações administrativas complementares preparando a gestão para esse novo patamar não foram materializadas. Tal situação seria agravada com a implementação efetiva dos fundos setoriais, num total de 15, ainda carentes de regulamentação à época, e que ocasionaria uma elevação substancial de projetos apoiados sob a forma de convênios e, por derivação, do número de prestações de contas a realizar.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) na Decisão 0506/2002, de 15/05/2002, sinalizava tal situação, recomendando que,

(...) a Administração da FINEP deverá envidar esforços no sentido de dotar a Empresa dos instrumentos necessários para efetuar acompanhamento adequado dos projetos, além de suprimir os gargalos ainda existentes, sob pena da ocorrência de desvios de finalidade e má aplicação dos recursos. (Decisão 0506/2002)

O mesmo documento já salientava a gravidade da situação, solicitando providências imediatas para os convênios com prestação de contas em aberto nos casos "a comprovar" (quando o beneficiário já recebeu os recursos e ainda não prestou contas ao repassador, no caso a própria Finep), e de "inadimplência" (quando o prazo para prestar contas esgotou-se sem as providências cabíveis), informando que,

(...) em consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI 2001, em **27.07.2001**, constavam no aludido sistema um total de **1.778** convênios na situação de "A COMPROVAR", inclusive com processos originários do exercício de 1990. Também observamos a existência de 27 convênios, firmados entre os exercícios de 1989 a 1997, em situação de "INADIMPLÊNCIA", em que pese **não terem dado entrada nesta Corte** os respectivos processos de tomada de contas especial. (Decisão 0506/2002, grifo nosso)

Não apenas a quantidade de convênios sem prestação de contas concluída era problemática, como também a qualidade da análise dos processos. Em diversas auditorias realizadas pelo TCU ficou constatado que as entidades da Administração Pública Federal estavam

desestruturadas para realizar a fiscalização da aplicação dos recursos que repassavam, obrigação legal contida na IN 01/97.

Particularmente, o Acórdão 2066/06 – TCU não deixa dúvidas, ressaltando que à época "praticamente inexistiam procedimentos de avaliação dos resultados alcançados em termos de benefícios, impactos econômicos ou sociais ou, ainda, no tocante a satisfação do público-alvo em relação ao objeto implementado".

Ademais, ainda segundo o TCU, as avaliações técnica e financeira da execução e atingimento dos objetivos dos convênios eram superficiais, sem suporte em relatórios próprios de fiscalização e/ou acompanhamento local da execução do objeto, e apoiadas apenas em informações apresentadas pelos beneficiários em flagrante desrespeito à legislação vigente.

Desse modo, a fase de acompanhamento e fiscalização da execução ficou totalmente negligenciada, praticamente inviabilizando a adoção de medidas tempestivas para corrigir ou inibir as consequências indesejáveis dessa ação, tais como o descumprimento do objeto por inexecuções, execuções parciais ou imperfeitas, a malversação e o desperdício dos recursos.

Percebendo a impossibilidade de superação técnica daqueles problemas, utilizando-se dos mecanismos existentes, baseados em uma velha cultura fiscalizatória da conformidade documental *a posteriori* cristalizada na legislação vigente, o TCU determinou ao Governo Federal, por intermédio do Acórdão 2.066/06, que desenvolvesse sistema de gestão da informação sobre convênios em plataforma *web* que permitisse o acompanhamento *online* de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos/entidades.

Em atendimento a essa determinação foi criado o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses (Siconv), que visava, primordialmente, superar os obstáculos tecnológicos apresentados pelo Siafi, numa plataforma mais moderna, dinâmica, amigável e interativa, dando o suporte necessário à boa gestão da carteira de convênios. Uma nítida inovação na oferta desse serviço de TI a qual implementaria um novo processo. Este deveria, obrigatoriamente, na forma do Decreto 6.170/08, ser absorvida por toda a administração pública federal.

Entretanto, a Finep adotou outra decisão estratégica, optando por não aderir ao novo sistema, e continuando a utilizar seus sistemas corporativos internos, a esta altura, dada a magnitude da carteira e o elevado estoque de prestação de contas de convênios em aberto, insuficientes para levar a termo esta tarefa. Ressalte-se que tal decisão foi amparada pela Portaria 127, que facultava o uso do Siconv às entidades que apoiassem projetos através dos instrumentos previstos na Lei de Inovação, favorecendo particularmente a Finep.

Tal decisão foi fruto de articulação política da Finep junto ao MPOG, gestor do Siconv, alegando que uma mudança radical àquela época não agregaria valor à gestão da carteira. Todavia, também visada protelar a implementação imediata do plano de providências sugerido pela CGU, que à essa altura já havia sugerido inúmeras vezes que a Finep adotasse controles mais rigorosos nos processos envolvendo convênios. Conforme vimos, o TCU também já havia expedido acórdão determinando que a empresa adotasse medidas saneadoras dos mesmos problemas.

Ressalte-se que uma adoção imediata do Siconv exigiria da Finep uma postura institucional que não necessariamente estaria alinhada aos interesses dos componentes do SNCTI, basicamente formado por instituições de pesquisa e universidades. A título de exemplo, havia grande inadimplência técnica e financeira nos convênios da época, porém a inscrição no Siafi nesta condição não era realizada na sua completude.

Embora houvesse recursos no Siafi que permitissem tal inscrição, uma vez levada a cabo, impediria que a instituição inadimplente recebesse recursos de quaisquer outras fontes do Governo Federal, enquanto durasse tal situação, medida politicamente indesejável do ponto de vista institucional da Finep. Esta solução paliativa também era justificada pela má gestão da carteira, que ocasionava atrasos constantes nos procedimentos internos, gerando uma situação de descontrole da carteira.

Assim, este estudo está delimitado à análise dos possíveis impactos para a gestão da carteira de convênios da Finep, no período de 2000 a 2014, caso esta tivesse utilizado voluntariamente o Siconv, mesmo desobrigada, comparando-a aos órgãos que adotaram o Siconv. Tal período foi escolhido porque ao final dos anos 90 e começo dos anos 2000 deu-se o processo de criação dos fundos setoriais, todos vinculados ao FNDCT, que impactou fortemente as

finanças da Finep (gestora dos recursos do fundo), possibilitando o crescimento considerável no número de convênios celebrados em apoio ao SNCTI.

Assim, escolhendo como marco inicial o ano de 2000 é possível captar esse movimento na carteira. Já o limite de 2014, foi escolhido porque o Siconv foi implantado em 2008, e após seis anos, já seria possível ter uma abordagem histórica com tempo razoável, captando os impactos da implantação contínua do sistema e sua maturação junto aos diversos órgãos que o adotaram. Cabe ressaltar que os ministérios escolhidos formam uma amostra bastante representativa e são os que mais celebraram convênios e desembolsaram os maiores volumes de recursos no período do estudo.

Mesmo considerando suas particularidades, com nichos de atuação distintos, os procedimentos para celebração de convênios seguem a mesma legislação federal. Assim, eventuais diferenças nos tipos de convênios (saneamento, cultura, esportes, saúde, etc.) não são fator limitante ao estudo em si, porque o foco do estudo é no processo, semelhante para todos que desse instrumento se utilizam. Inclusive a Finep, que por descentralizar recursos da esfera federal, naturalmente segue a mesma legislação acima, que determina pormenorizadamente quais procedimentos devem ser adotados durante o ciclo de vida dos convênios.

Desse modo, o período total é de 14 anos, suficiente para avaliar tanto a gestão recente da Finep da sua carteira de convênios em dois cenários distintos, quanto os benefícios oriundos da adesão **voluntária** ao Siconv.

Por esse motivo, escolhemos o período de 2000 a 2014 como recorte temporal para esse estudo. Para tanto, foram selecionados **todos** os 4.507 convênios assinados pela Finep nesse período, que formaram um estoque atual de prestação de contas inconclusas de 3.366.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Transferências Governamentais

Os convênios estão dentro de um contexto mais geral das transferências governamentais. Estas podem assumir a forma de constitucionais, obrigatórias e voluntárias. A figura 1 mostra essa divisão.

Figura 1 - Divisão das Transferências Governamentais



Fonte: Elaborada pelo autor.

As transferências legais têm sua habilitação, aplicação e prestação de contas disciplinadas em leis específicas. Segundo o TCU,

São as parcelas das receitas federais arrecadadas pela União, repassadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, previstas em leis específicas. Essas leis determinam a forma de habilitação, a transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas. (TCU, 2008)

A título de exemplo podemos citar o Fundo Nacional de Saúde. Já as constitucionais, ainda segundo o TCU, derivam de previsão na Carta Magna e compõem os fundos típicos, como por exemplo, o Fundo de Participação dos Municípios, voltado basicamente para correção de desigualdades regionais, todavia, é a principal fonte de receitas de mais da metade dos municípios.

2.2 Transferências Voluntárias

Desde a década de 1970 iniciou-se um processo de acentuada descentralização de recursos da União em prol de estados e municípios, que culminou no arranjo constitucional de 1988. Os municípios passaram a ter receitas mais robustas, porém ainda insuficiente para financiar a gama de serviços prestados aos seus cidadãos. A grande maioria daqueles, sem dinamismo econômico para geração de receitas, sobrevive à custa do Fundo de Participação dos Municípios.

Assim, os convênios surgiram como forma de auferir dinheiro para projetos específicos, não competindo com os recursos do orçamento local dos estados e municípios, e propiciando a flexibilidade na execução do objeto, dela podendo participar tanto governos municipais e estaduais, quanto entidades sem fins lucrativos. Nesse contexto, os convênios tornaram-se um instrumento para materialização de projetos, atendendo às demandas pontuais.

As transferências voluntárias em geral são materializadas sob a forma de convênios, acordos ou similares. Dada sua flexibilidade, a modalidade convênio é a forma preferencial escolhida pelos congressistas para viabilizar a realização de projetos nos municípios, via emendas, e também é o modo tradicionalmente utilizado pela Administração Pública para concretizar projetos com entidade sem fins lucrativos, por esta razão, escolhido como foco deste trabalho. Para efeito da legislação aplicável vigente uma definição de convênio é fornecida pela Portaria Interministerial 507/ 2011:

convênio: acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. (Portaria Interministerial 507/ 2011, grifo nosso)

Neste estudo, vamos abordar a modalidade de transferência voluntária convênio. Assim, as demais modalidades, como os contratos de repasse e os termos de parceria não serão abordados. Vamos tratar de convênios como sinônimo de transferências voluntárias, já que esse termo ficou consagrado por ser o mais comum.

O quadro 1 mostra os possíveis partícipes de um convênio, ressaltando a flexibilidade deste instrumento na admissão de atores na sua execução, amparado na Portaria Interministerial 507/ 2011.

Quadro 1 – Tipos de Partícipes de Convênios

CONVÊNIOS	SITUAÇÃO
Proponente	Órgão ou entidade pública ou privada sem fins lucrativos credenciados que manifeste, por meio de proposta de trabalho, interesse em firmar instrumento regulado por esta Portaria.
Conveniente	Quaisquer órgãos ou entidade da administração pública direta ou indireta, de todas as esferas de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a administração pública federal pactua a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco.
Interveniente	Órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta de qualquer esfera de governo, ou entidade privada que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio.
Concedente	Órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos financeiros e pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio.

Fonte: Elaboração do autor. Legislação pertinente ao assunto, adaptado.

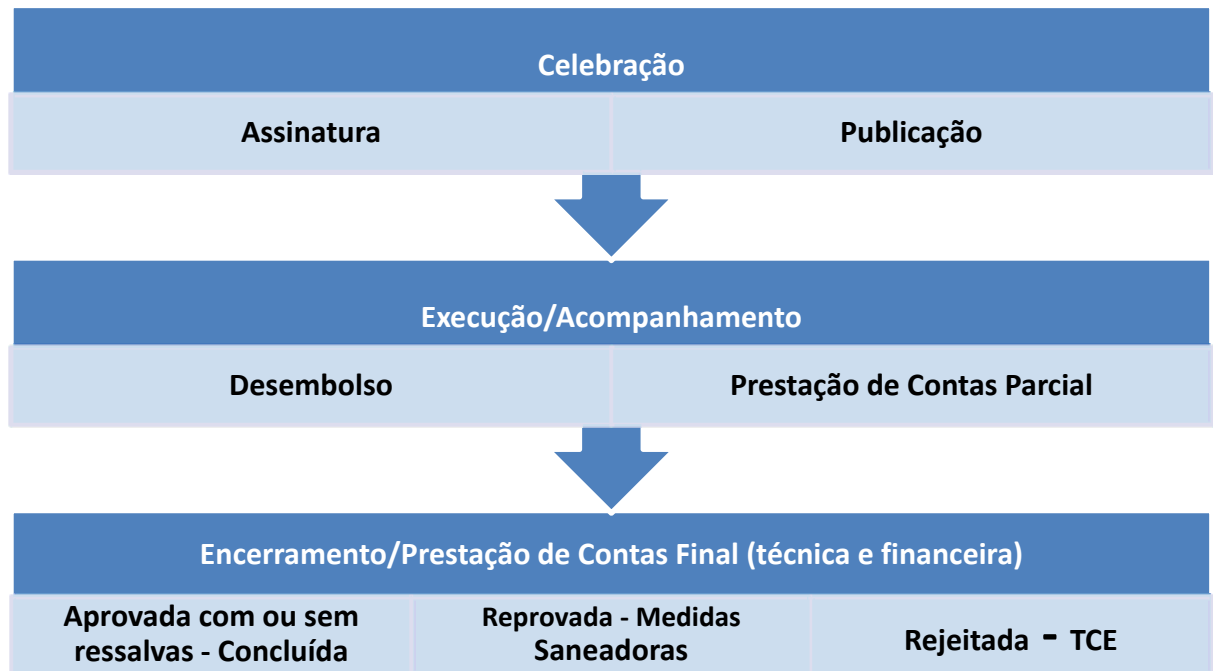
2.3 O Controle Sobre os Convênios

Necessário observar que tal flexibilidade associada à estrutura de controle pouco eficaz, deu curso a desvios de finalidade, de objeto e de recursos. Não é raro notícias na imprensa atestando escândalos diversos com recursos repassados por órgãos federais. A título de exemplo, podemos citar a máfia das ambulâncias. Esta operava aliciando congressistas a apresentarem emendas para compra de ambulâncias em determinadas cidades, combinando com prefeitos licitações dirigidas com vencedores previamente conhecidos, e também com funcionários do alto escalão dos ministérios responsáveis por determinar as liberações de recursos de emendas (via Siafi).

As propinas eram garantidas por superfaturamento na compra e o esquema durou vários anos desviando mais de R\$ 110 milhões, contribuindo para tal o forte apelo pelo tema saúde nas

camadas populares. Só foi descoberto no âmbito de investigação da Polícia Federal com desdobramentos em quatro ministérios distintos e também no Congresso Nacional com a CPI das Sanguessugas instalada. Isso ilustra que uma legislação restritiva não foi incapaz de desencorajar atos criminosos e que mesmo valores pequenos são alvos de estelionatários diversos, tornando o controle técnico-financeiro de tais convênios condição *sine qua non* para a transparência na aplicação dos recursos. Esse controle se efetiva de várias maneiras, principalmente nos aspectos técnicos e financeiros. Normalmente, o ciclo de um convênio pode ser resumido conforme a figura 2.

Figura 2 – Ciclo de Vida Básico de um Convênio.



Fonte: Elaboração do autor. Legislação pertinente ao assunto.

Diante dessa constatação, o sistema de controle interno e externo, assumiu tamanha relevância que ganhou *status* constitucional, na forma do art. 70, abaixo, adaptado.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

(...) prestará contas **qualquer** pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos

ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (Constituição Federal, 1988, grifo nosso).

Tal viés apresenta-se ainda desejável dado o volume de recursos repassados pelo Governo Federal via convênios que entre 1996 a 2014 alcançou a média de R\$ 1,8 bilhões por mês conforme tabela 1 supracitada, principalmente num cenário de crescente demanda da sociedade por serviços públicos.

O volume significativo de recursos aplicados associado às estruturas deficitárias de controle, levou a um mau uso do instrumento convênio provocando desvios, malversação de recursos e danos diversos ao erário. Tal situação foi piorada devido ao acúmulo de processos pendentes de análise, de acordo com o ciclo anteriormente comentado, criando estoques de passivos a resolver. Considerando que a correta identificação dos responsáveis e a precisa quantificação monetária do dano ao erário sofrido ao longo do processo são fatores críticos e inerentes à Tomada de Contas Especial (TCE), toda a problemática descrita acima torna a recuperação muito difícil e dispendiosa.

O TCU estimou em R\$ 75 mil o custo de um processo completo de TCE até chegar à fase de cobrança efetiva, que segundo a Instrução Normativa 71/2012-TCU, passou a ser o valor mínimo a ser considerado antes da instauração desses processos. Abaixo desse valor deve ser desconsiderado e arquivado.

Ademais, existem milhares de processos de TCE em andamento. Segundo a própria CGU, no período de janeiro de 2002 a setembro de 2013 foram realizadas 19.223 análises em processos de TCE, e destes 14.938 foram consideradas irregulares, com respectivo envio ao TCU para julgamento. O retorno potencial de recursos envolvidos nesses processos era de R\$ 10,9 bilhões, o que demonstra a relevância da gestão eficiente da carteira de convênios. Ressalte-se que estamos comentando a respeito de retorno potencial, entretanto, há sobrecarga de processos no próprio TCU e o tempo decorrido é mais longo ainda, devido ao rito processual tortuoso, praticamente tornando letra morta os processos que lá chegam. Estimativa do próprio tribunal é de que apenas 1% dos processos de TCE alcança o final com cobrança efetiva dos valores pertinentes.

Ademais, ainda considerando o período acima, os 4.285 processos restantes (22,3%) foram instrumentalizados erroneamente nas fases anteriores por diversos motivos, notadamente erros procedimentais, e foram retornados à origem para complementação. Essas idas e vindas, com dezenas de diligências, correspondências e atos adicionais envolvem diversas instâncias, tais como: o próprio TCU, o Ministério Público Federal, a Advocacia-Geral da União, a Justiça Federal e o Departamento de Polícia Federal, entre outros. Ressalve-se que o tempo perdido em todo esse fluxo favorece a prescrição dos atos praticados em desacordo com a legislação, além do óbvio desperdício de recursos.

Esse arcabouço processual combinada aos valores e quantidades de convênios apresentados na tabela 1, ilustra um volume potencial de recursos financeiros que podem ser poupados imediatamente e outros prejuízos não financeiros envolvidos evitados, a saber: pessoas (nas diversas estruturas pelas quais tramita um processo de TCE, desde o órgão repassador, CGU e finalmente TCU), equipamentos, veículos, sistemas corporativos, viagens, auditorias, etc.

Assim, para o efetivo controle preferencial *a priori*, é imprescindível o aprimoramento dos sistemas corporativos governamentais, o que vem sendo feito com o Siconv, por exemplo, o qual oferece oportunidade peculiar para mitigar o quadro descrito acima, ainda muito orientado para a apuração posterior aos fatos praticados com os desdobramentos já comentados.

2.4 Ineficiência na Alocação de Recursos

Qualidade do gasto na administração pública começa no orçamento público, desde sua elaboração até sua execução. O sistema de planejamento pretendido pela atual Constituição não foi experimentado em sua plenitude, tese endossada por MENDES (2009), sustentando que em virtude das particularidades do sistema político brasileiro a visão de curto prazo se sobressai. Assim, há nítida preferência para acordos políticos que privilegiam o atendimento das demandas pontuais dos parlamentares da base de apoio ao Governo em detrimento de projetos estruturantes ou universais quase sempre de prazo alongado.

Adicionalmente, há fortes incentivos ao Congresso Nacional em ampliar as despesas obrigatórias ou quase obrigatórias, levando-as, segundo MENDES (2009) a uma

superindexação e rigidez, com intenso lastro normativo e reduzindo o espaço para outras despesas. Dentro desse espectro há pouco espaço para despesas discricionárias no Orçamento Geral da União e forte incentivo à apresentação de emendas para materialização das transferências voluntárias via convênios com os municípios e entidades.

Essa estratégia de defesa frente aos cortes orçamentários implementados pelo Poder Executivo acaba comprometendo mais ainda a qualidade do gasto público. REZENDE, CUNHA e BEVILACQUA (2010), defendem que a inexistência de informações sobre os custos da ação governamental que permitissem identificar ineficiências e desperdícios, piora ainda mais a situação, na medida em que as decisões sobre contingenciamentos são tomadas em bases pouco criteriosas.

Na visão dos profissionais de orçamento e pesquisadores desse tema a informação contábil dos custos da ação do Governo sempre é relevante para um direcionamento qualitativo dos recursos orçamentários. REZENDE, CUNHA e BEVILACQUA (2010), compartilham a ideia de que a adoção de um sistema que meça efetivamente os custos da ação do Governo Federal seria crucial para aprimoramento da tomada de decisão na alocação de recursos. Tal visão também é endossada por FERNANDES (2011), para quem o gerenciamento das informações a respeito dos custos se insere num contexto maior da qualidade na gestão pública.

Dada a dimensão do Governo Federal, a implementação de sistemas de aferição de custos é tarefa desafiadora. De fato, uma abordagem de custos contemporânea contribui para a alocação maximizadora dos recursos públicos aprimorando a percepção do valor socialmente aceito para a tributação. A geração de informação de custos não está isolada dos demais processos decisórios do Governo. Uma informação contábil de qualidade, mesmo que insuficiente, ajuda sobremaneira na elaboração do orçamento, principalmente quanto à eficiência governamental. Para MACHADO (2010), a implantação do sistema de custos é enfatizada como elemento de melhoria na qualidade do gasto.

2.5 O Uso da Tecnologia da Informação como Ferramenta de Transparência

Nesse contexto, o uso intensivo de tecnologia da informação é desejável para parametrização das informações de custos, sem deixar de lado o caráter institucional, conforme acentua

BORGES (2013), que acrescenta que a necessidade de tais mudanças na rotina dos servidores deve envolver aperfeiçoamento das normas, valores e práticas em uso nas organizações envolvidas.

Uma boa gestão de gastos públicos também passa pela cadeia de suprimentos. Para TRIDAPALLI (2011), todos os governos estão condenados a atuar eficientemente, fazendo mais por menos. A tecnologia não é mais uma alternativa e pode trazer ganhos de produtividade no processo de compras, por exemplo, mas não exaustivamente.

O uso de modernas tecnologias de informação está correlacionado ao tema da transparência que está no cerne do debate. Não há que se falar em fortalecimento da democracia sem fortalecimento das relações entre governante e governado e publicização dos atos do Governo. Apesar de conhecidas, o uso de modernas tecnologias voltadas para o atendimento do cidadão e disponibilização de serviços públicos ainda não é generalizado, mesmo nas grandes capitais. Ainda persistem desafios como a inclusão digital, a capacitação da sociedade para as novas tecnologias e a infraestrutura tecnológica. A superação destes possibilitará a acessibilidade aos serviços prestados e como corolário a conquista da confiança dos cidadãos e incentivo da participação popular na gestão pública.

O processo tradicional, presencial, é predominante. Para alcançar este patamar, o Governo Federal está desenvolvendo gradativamente o chamado governo eletrônico, que segundo a SLTI, que o desenvolve, visa a utilização das modernas tecnologias de informação e comunicação para democratizar o acesso à informação, ampliar discussões e dinamizar a prestação de serviços com foco na eficiência e efetividade das funções governamentais¹.

Todavia, apesar de positiva, não é possível afirmar que a correlação entre tecnologia da informação e transparência é total. PRADO (2009) chega a defender que é preciso a existência de condições institucionais que favoreçam essa relação governo-cidadão que ensejará ganhos na transparência. O uso em si não garante o resultado.

Ainda nesse debate, o Governo Federal vem implementando diversos processos visando dar a devida publicidade de seus atos e fomentar o controle social. Uma delas é o Portal da Transparência, aos cuidados da CGU, atendendo aos indicativos da sociedade e dos demais

¹ Fonte: website <http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br>, consultado em 12/12/2014.

poderes por acesso às informações. Nesse sentido a lei 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação) veio acentuar esse processo de transparência. Com efeito, democracias maduras contam com esse tipo de arcabouço institucional, como EUA, Canadá e Suécia, e o fato do País caminhar nessa direção demonstra que os avanços, ainda que incrementais, podem ser perenes.

2.6 O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Siconv

Conforme supracitado havia grande carência de mecanismos e ferramentas de gestão da extensa carteira de convênios do Governo Federal, cujo volume de recursos repassados é considerável. Existia, ainda, um significativo estoque de prestações de contas em aberto, carecendo de solução imediata, e permitindo que entidades, mesmo inadimplentes com suas obrigações ou com graves irregularidades, continuassem assinando novos convênios. Tal ciclo resultava em aumento do estoque de prestações de contas.

Visando solucionar tal situação e aumentar a qualidade na aplicação desses recursos, o Governo Federal, acatando determinação do TCU, criou o Siconv por intermédio do Decreto 6.170/08, que ofereceria uma ferramenta tecnológica de gestão efetiva de todo o ciclo de vida do convênio, pormenorizando-o com informações ausentes no sistema utilizado até então (Siafi) que reduziriam os custos aludidos acima.

O Siconv é baseado na *web* e o objetivo principal era radicalizar na transparência da aplicação de recursos transferidos por convênios, bem qualificar um pouco mais essa modalidade de gasto público. Para o desenvolvimento propriamente dito da ferramenta foi criada uma comissão gestora do Siconv, responsável pela orientação normativa e expedição de resoluções relativas ao seu funcionamento interno, cuja estrutura estava formalmente subordinada à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, unidade administrativa singular do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Nesse particular, o Decreto introduzia medidas saneadoras do processo de transferências voluntárias, tornando-o mais rigoroso sob o ponto de vista da efetividade na aplicação dos recursos aos fins pretendidos. A ideia geral era estabelecer um fluxo no qual o demandante de

recursos primeiro deveria cadastrar-se no Siconv e em seguida escolher os programas disponibilizados pelos órgãos ofertantes de recursos que estivessem aderentes aos seus interesses, submetendo em seguida suas propostas de convênios.

Um dos objetivos dessa nova sistemática era criar mais concorrência entre os órgãos repassadores e maior transparência na oferta de recursos, evitando, por conseguinte, superposição geográfica e/ou de objeto, tanto de programas quanto de convênios, além de inibir repasses a entidades tecnicamente frágeis, desestruturadas ou até mesmo inexistentes (fantasmas). Uma prática muito comum antes dessa metodologia era um demandante submeter seu projeto em diversos órgãos repassadores ao mesmo tempo, devido à incerteza da aprovação de seu pleito, mesmo em esferas de governo diferentes. Todavia, também era comum o projeto ser aprovado em mais de um ofertante de recursos, criando uma situação *sui generis* onde havia duplo financiamento, que adicionado ao descontrole generalizado, provocava o óbvio desperdício de recursos.

Ao instituir o Siconv e a obrigatoriedade de seu uso, alguns procedimentos usuais foram inicialmente vetados para a celebração de convênios com a clara intenção de erradicar os principais problemas enfrentados pelos órgãos repassadores, tais como:

- i. celebração de convênios abaixo de R\$ 100.000,00,
- ii. convênios com entidades sem fins lucrativos dirigidos por políticos e seus parentes, ou que não comprovassem ter desenvolvido, durante os últimos três anos, atividades referentes à matéria objeto do convênio,
- iii. convênios com entidades que incorreram nas condutas de omissão no dever de prestar contas, descumprimento do objeto do convênio, desvio de finalidade na aplicação dos recursos ou dano ao erário (comportamentos passíveis de tomada de contas especial).

Visando pormenorizar o Decreto aludido, foi baixada a Portaria Interministerial 127/08, elaborada pelos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e da CGU. Este documento acentua as restrições para celebração e o rigor no acompanhamento da execução de convênios.

Em princípio, todos os atos e os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de eventual tomada de contas especial dos convênios, seriam realizados no Siconv. Como podemos ver, havia uma nítida preocupação com a transparência do processo em sua totalidade, reforçada pelo fato de que mesmo os atos que por sua natureza, não pudessem ser realizados no Siconv, deveriam, obrigatoriamente, ficar registrados no sistema, atendendo às determinações do próprio Decreto 6.170/08.

2.7 A Finep

Empresa pública criada em 1967, porém somente em 1971 quando passou a ser a secretaria executiva do FNDCT teve um fluxo de recursos mais regular. Tais recursos serviriam para fortalecer o SNCTI, basicamente formado por instituições voltadas à pesquisa, ciência e tecnologia espalhadas por todo o país, tanto vinculadas às universidades quanto desgarradas destas.

A partir da criação do MCTI em 1985 o tema ciência e tecnologia tomou parte na agenda governamental de forma mais incisiva, com criação de estrutura própria, orçamento, políticas públicas direcionadas ao tema e fortalecimento dos elos da cadeia de *stakeholders*.

Acompanhando todo o cenário de crise financeira do Estado e a pauperização no financiamento das políticas de estado em geral, a empresa passou por grave crise financeira ao longo dos anos noventa. Somente no final desta década com a criação dos fundos setoriais, houve perenização dos fluxos de receitas, tornando a ação institucional da Finep mais consistente, já que aqueles são todos integrados ao FNDCT.

Paulatinamente, os temas ciência, tecnologia e inovação foram incorporando relevância na agenda de governo, e leis foram sendo criadas para consolidar programas de apoio para suas atividades inovativas, tanto em instituições sem fins lucrativos quanto em empresas, tais como:

- i. Incentivos fiscais à P&D e inovação tecnológica (leis 8.661 e 11.196)
- ii. Incentivo fiscal à informática (leis 10.664 e 11.077).
- iii. Subvenções econômicas à P&D e às inserções de pesquisadores (leis 10.973 e 11.196).
- iv. Financiamento a projetos de P&D e inovação tecnológica em parceria com universidades ou institutos de pesquisa.
- v. Financiamento exclusivo para a compra de máquinas e equipamentos utilizados para inovar.
- vi. Bolsas oferecidas por fundações de amparo à pesquisa e pelo Programa de Formação de Recursos Humanos em Áreas Estratégicas (RHAE/CNPq) para pesquisadores em empresas.
- vii. Aporte de *venture capital* baseado em recursos públicos.

A materialização dessas ações aconteceu basicamente com a instituição de convênios com os diversos agentes do SNCTI, que apoiavam projetos cujo financiamento estava atrelado aos fundos setoriais supracitados. No caso de apoio a empresas os instrumentos de subvenção econômica a projetos inovadores (a fundo perdido) e crédito (com retorno), têm se destacado e aumentado bastante seus volume aplicados.

2.8 A Opção da Finep em não Aderir ao Siconv

Inicialmente o Decreto 6.170/08, obrigava a adesão imediata ao Siconv. Todavia, houve intensa resistência dos órgãos do Governo Federal em enfrentar o problema já detectado pelo TCU, prejudicando a implementação do novo sistema. Desse modo, a portaria 127/08 que regulamentou o Decreto foi recebendo alterações que visavam primordialmente excepcionalizar diversas estruturas da administração, desobrigando seu uso e admitindo a permanência no modelo antigo, menos rigoroso e com todos as nuances já citadas. Assim, foram baixadas sete portarias alterando a original.

Aproveitando-se dessas manobras protelatórias, a Finep também interferiu politicamente para continuar utilizando-se de sistemas próprios para gestão de sua carteira convênios e outras tarefas administrativas, evitando incorporar-se voluntária e imediatamente ao Siconv.

Em 2008, numa das alterações da Portaria 127, foi introduzida a não obrigatoriedade do uso do Siconv para entidades que realizassem transferências voluntárias em apoio a projetos utilizando-se dos mecanismos previstos na Lei de Inovação, justamente uma das situações em que se enquadrava a Finep. O temor mais significativo à época era a falta de estrutura para cumprimento integral do Decreto 6.170 e suas implicações na gestão da extensa carteira de convênios, bastante complexa e com milhares de prestações de contas em atraso e sem o adequado tratamento administrativo previsto em normativos legais e infralegais.

Tal fato também foi mencionado pela CGU em seu Relatório de Gestão da Finep em julho de 2008, o qual identificava falhas na atuação da empresa como concedente de recursos públicos, por meio de convênios, abrangendo todas as fases do ciclo, a saber:

Celebração:

- a) ausência de consulta aos cadastros de inadimplência do Siafi e do Cadin antes da formalização do convênio, e
- b) planos de trabalho determinando previamente as empresas que seriam contratadas (direcionamento de fornecedores),
- c) planos de trabalho que não especificavam quantitativamente os indicadores das metas físicas (mensurabilidade).

Acompanhamento:

- a) inexistência de formalização de Termos Aditivos para prorrogação do prazo de vigência, bem como prorrogação após o término da vigência do convênio,
- b) ausência de formalização das alterações no Plano de Trabalho propostas pelos convenientes e aceitas pela Finep,
- c) não cumprimento da função gerencial fiscalizadora por parte da Finep, ou seja, baixo índice de fiscalização de convênios.

Análise da prestação de contas e encerramento:

- a) deficiências quanto à verificação do cumprimento dos prazos para apresentação da prestação de contas por parte dos convenentes,
- b) demora ou inexistência no encaminhamento da notificação ao convenente, quando o mesmo não apresenta a prestação de contas no prazo regular ou adicional eventualmente concedido,
- c) morosidade excessiva na análise das prestações de contas recebidas,
- d) ausência de verificação das respostas dos convenentes quanto às impropriedades identificadas na análise anteriores das prestações de contas dos convênios,
- e) falta de rigor na análise financeira das prestações de contas, com aprovação de convênios com falhas quanto à regular aplicação dos recursos públicos,
- f) ausência de providências necessárias à instauração de tomada de contas especial, nos casos previstos na legislação, ou seja, quando as prestações de contas não foram apresentadas, mesmo após o prazo adicional concedido pelas notificações, ou quando não regularizadas as impropriedades identificadas na análise anteriores,
- g) pagamentos sem justificativa à Entidade Executora de Convênios, e falta de controle em relação aos bens adquiridos por convênios.

Apontava, adicionalmente, “(...) deficiências na normatização interna da Finep, incluindo definição de atribuições, relacionada à celebração, ao acompanhamento e ao encerramento dos convênios em que figura como concedente de recursos públicos.” (Relatório de Gestão da Finep 2008 – CGU, com adaptações).

Assim, a quantidade de convênios em situação irregular em 2008 era expressiva, conforme tabela 3, e demandava providências imediatas, embora tal situação já estivesse identificada

em relatórios anteriores da CGU, entretanto, sem que tenham sido adotadas medidas corretivas para prover as áreas responsáveis de recursos materiais e humanos suficientes que permitissem o cumprimento dos prazos relacionados às prestações de contas, fato particularmente relevante dado o grande volume de convênios firmados anualmente pela empresa.

Com efeito, apesar de a empresa ter criado um departamento específico para cuidar desse problema das prestações de contas em 2004, o Departamento de Acompanhamento Financeiro e de Prestação de Contas, o estoque de convênios com saldos "a comprovar" e "a aprovar" continuou elevado, acarretando os problemas diversos já citados nesse trabalho e nas auditorias da CGU. A tabela 3 trata do estoque de convênios em situação irregular em 2008, ano da criação do Siconv, já denotando o significativo número de convênios pendentes.

Tabela 3 - Convênios "a Comprovar" e "a Aprovar" (após prazo regular)

Situação	Quantidade	Valor (R\$ milhões)
A comprovar (sem prestação de contas na Finep)	414	403,13
A aprovar (prestação de contas sem análise definitiva)	1.900	761,53

Fonte: Relatório de Gestão da Finep 2008 – CGU.

Logo, a escolha estratégica da Finep em manter-se fora do Siconv não encontrava abrigo na realidade vivida pela empresa. Alternativamente à adesão ao Siconv, também seria criado o Portal do Cliente, solução tecnológica que prometia racionalizar a gestão da carteira, iniciativa que apesar de todos os esforços, ainda em 2014, não está plenamente funcional, com apenas seu módulo inicial (que permite rearranjos no plano de trabalho inicialmente aprovado para o convênio) desenvolvido. Mesmo com esta alternativa propiciada pelo Decreto, que permitia que entidades que tivessem sistemas próprios de gestão ficassem de fora do novo sistema, àquelas deveriam fazer o registro das transferências voluntárias no Siconv.

E foi exatamente essa situação que levou os órgãos de controle a pressionar a empresa na rota de uma solução definitiva. Somente em dezembro 2010, dois anos após o lançamento do Siconv (que a esta altura já contava com o módulo de prestação de contas eletrônica), a empresa lançou uma ofensiva para enfrentar o já crônico problema do passivo de convênios

sem prestações de contas regularizadas, na forma de resolução de diretoria 0453/10, que tomou forma no Plano de Soluções Integradas para Gestão e Controle de Projetos – SIGP.

Este plano pretendia por si só eliminar o passivo de prestação de contas, ordenando os convênios por três grupos (dependendo do ano da celebração) e quatro faixas de valor, onde a de menor valor (até R\$ 100 mil) teria uma análise mais célere do ponto de vista processual, e as faixas seguintes de maior valor adensariam mais controles, sucessivamente, tornando o processo em geral mais rápido para os convênios de menor valor, a maioria da carteira. Então, somente uma fração da carteira teria uma análise completa (acima de R\$ 2 milhões) e rigorosa de acordo com a legislação vigente.

Todavia, o SIGP de 2010 foi descontinuado em 2013, não alcançando os objetivos pretendidos quando do seu lançamento, apesar da execução de 83,3% das propostas do plano. Os resultados apontados após 3 anos e meio não lograram o êxito esperado – conforme relatório da CGU de julho de 2014, a respeito da gestão da Finep em 2013, destacando que no SIGP havia,

- i. Ausência de ferramenta que possibilite conhecer o prazo médio praticado na análise das prestações de contas dos convênios,
- ii. Morosidade na implementação do portal do cliente,
- iii. Expressivo e crescente estoque de convênios com saldo a aprovar após os prazos legais para análise,
- iv. Permanência de relevante estoque de convênios a aprovar integrantes do que se denominou passivo, e
- v. Deficiências na política de acompanhamento técnico e financeiro de convênios. (Relatório de Gestão da Finep - CGU - julho de 2014)

O mesmo relatório atestava ainda que 77,5% das recomendações da CGU para a Finep (que formam o plano permanente de providências) não foram cumpridas, com destaque exatamente para a gestão da carteira de operações. Assim, o passivo de prestações de contas formado ao longo do período em foco ainda não acabou, ao contrário, como veremos mais adiante, foi adicionado de novos convênios que se encerraram nesse intervalo, situação que poderia ter sido mitigada se a empresa aderisse ao Siconv no seu nascedouro, considerando, ainda, que nesse mesmo período, centenas de novos convênios foram celebrados.

A decisão de não aderir ao Siconv e permanecer na situação em que se encontrava não trouxe ganhos administrativos muito robustos à Finep, considerando que a sua gestão sobre a carteira de convênios já era fragilizada, conforme reiteradas advertências da CGU. Na tabela 4 abaixo, temos um panorama da situação ao longo do período já com o Siconv disponível, conforme relatório da CGU sobre a gestão da Finep em 2013, destacando o saldo "a aprovar", situação que mostra a pendência na prestação de contas, após prazo regular, ou seja, pendente.

Tabela 4 - Convênios com Saldo "a Aprovar" Após Prazo Regular - Posição em 31/12

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Quantidade	2.264	2.958	3.531	3.873	3.571	3.391
Valor (bilhões)	1,08	1,63	2,08	2,27	2,27	2,62

Fonte: Relatório de gestão da Finep - CGU 2014. Elaborada pelo autor.

De fato, o Siconv na sua origem em 2008 não dispunha de todas as funcionalidades previstas, todavia, foi sistemática e periodicamente aperfeiçoado visando incorporar tais funções, acompanhando a modificação legislativa do período, conforme quadro 2.

Quadro 2 – Evolução Legislativa e Sistemas Corporativos

Período	Legislação Principal	Sistema	Funcionalidades
Até 1993	Não havia arcabouço normativo específico.	Siafi	Não há funcionalidades específicas para convênios.
Até 1997	Instrução Normativa 02/STN.	Siafi	Permite apenas acompanhar o status do convênio (em execução ou concluído) ou do beneficiário (adimplente ou inadimplente). Neste ultimo caso, detalhando o motivo.
Até 2008	Instrução Normativa 01/STN.	Siafi	Permite apenas acompanhar o status do convênio (em execução ou concluído) ou do beneficiário (adimplente ou inadimplente). Neste ultimo caso, detalhando o motivo.
Até 2014	Portaria Interministerial 127 de 2008 e alterações que geraram a Portaria Interministerial 507, de 2011.	Siconv	Até julho de 2010, funcionalidades de registro de convênios, concurso ou chamamento de projetos, registro de programas pelos ofertantes, etc. A partir de julho/2010 com prestação de contas eletrônica no sistema. A partir de julho de 2012, com OBTV, movimentação bancária do convênio toda realizada dentro do sistema. Um grande avanço para evitar desvios de recursos.

Fonte: Elaboração do autor. Legislação pertinente ao assunto.

No Siconv todos os documentos produzidos no âmbito de cada convênio seriam digitalizados e colocados à disposição para consulta por qualquer cidadão via internet.

3 METODOLOGIA

3.1 O Método Escolhido

Este trabalho desenvolveu-se com uma abordagem metodológica qualitativa, buscando as razões pelas quais a administração pública não absorve de imediato as inovações propostas para aprimoramento dos procedimentos administrativos.

No entendimento de VIEIRA e ZOUAIN (2004), o conjunto de crenças do pesquisador tem papel fundamental na definição do método qualitativo, sendo também preponderante na coleta de informações dos atores sociais envolvidos e na contextualização dos fenômenos observados na pesquisa.

No que tange aos fins da pesquisa, especificamente, tem caráter descritivo, que na contribuição de VERGARA (2010), explicita características de um fenômeno, buscando seu entendimento pormenorizado e sua natureza. Nesse sentido, o tema aqui tratado também tem nuances explicativas, que, ainda segundo a autora,

(...) tem como principal objetivo tornar algo inteligível (...), esclarecer quais fatores contribuem, de alguma forma, para a ocorrência de determinado fenômeno. Por exemplo: as razões do sucesso de determinado empreendimento. Pressupõe pesquisa descritiva como base para suas explicações. (VERGARA, 2010).

Dentro da metodologia qualitativa, insere-se a análise documental, que se baseia em fontes escritas, realizada a partir de documentos de qualquer época. Para LÜDKE e ANDRÉ (1986), é uma técnica relevante na pesquisa qualitativa, seja complementando outras técnicas, seja desvendando novos caminhos a problemas conhecidos.

Para o desenvolvimento do trabalho foram empregados vários meios, preponderando consultas às fontes diversas e típicas da administração pública, que no entendimento de SANTOS (2000) também são válidas e consideradas cientificamente autênticas, dentre as quais, tabelas, pareceres, atas, relatórios, notas, diários, ofícios, informativos, documentos informativos arquivados em repartições públicas.

Ainda no que tange aos meios empregados, tal entendimento é compartilhado por VERGARA (2004), para quem a investigação documental,

(...) é realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas: registros, anais, regulamentos,

circulares, ofícios, memorandos, balancetes, comunicações informais, filmes, microfilmes, fotografias, videoteipe, informações em disquete, diários, cartas pessoais e outros. (VERGARA, 2004)

3.2 Coleta dos Dados

Foram realizadas consultas diretamente nos sistemas corporativos do Governo Federal, como o Siafi, o Siconv e o Siafi Gerencial. Também foram consultados os sites do TCU, da CGU e o Portal da Transparência, mantido pela CGU, o qual consolida e disponibiliza todas as informações consideradas relevantes, baseada em diversas fontes de toda a estrutura do Governo Federal.

Para elaboração deste trabalho foi escolhida inicialmente uma base de dados principal originada no Siafi, e disponível no Portal da Transparência, datada de 06/10/2014. Esta contém todos os registros de convênios celebrados pelo Governo Federal no período de janeiro de 1996 a outubro de 2014, em quaisquer situações que se encontrem, e que foram registrados no Siafi e no Siconv, totalizando mais de 452 mil lançamentos.

Em seguida, foi feito outro recorte temporal, compreendendo o período de janeiro de 2000 a outubro de 2014. O ano inicial foi escolhido considerando que a partir daí o número de convênios celebrados pela Finep aumentou significativamente, conforme já comentado neste texto, e coincide com a implementação dos fundos setoriais, componentes do FNDCT.

Em seguida, foram escolhidos os dados brutos dos ministérios elencados no quadro 3, que totalizam, respectivamente, 76,5% dos convênios celebrados e 56,6% dos valores envolvidos para o período reduzido acima.

Quadro 3 – Ministérios Escolhidos

Ministério da Saúde
Ministério das Cidades
Ministério da Educação
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
Ministério do Turismo
Ministério dos Esportes
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como o número de registros era ainda muito extenso, cerca de 260 mil, foi selecionado um subconjunto respeitando as proporções originais da participação de cada ministério do quadro 3 no total de convênios celebrados desse novo período definido acima, diversificando ao máximo as unidades administrativas dentro de cada ministério. Exceto para o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, no qual **todos** os registros foram considerados.

As informações destes órgãos serão objeto de análise para efeito de comparação entre as estruturas administrativas que adotaram o Siconv na gestão de convênios e a Finep que não o adotou.

O quadro 4 mostra arcabouço metodológico do levantamento dos dados para a pesquisa, apresentando as fontes utilizadas, o processamento, às análises que foram efetuadas, bem como os resultados esperados.

Quadro 4 – Panorama das Fontes, Análises e dos Resultados Esperados

Fonte dos Dados	Análise	Resultados Esperados
Siafi, Siconv, Portal da Transparência, Siafi Gerencial.	Depuração da base de dados.	Base otimizada e estratificada permitindo sua comparação.
Finep.	Identificação das Particularidades Administrativas sobre convênios.	Comparabilidade entre os diferentes períodos na gestão da carteira de convênios.
Legislação sobre Convênios.	Separação dos convênios conforme as diferentes fases da legislação a respeito da matéria, e análise comparativa entre as fases.	Diferenças entre os prazos médios para análise das prestações de contas entre diversas fases de implementação das funcionalidades do Siconv. Mostrar os ganhos possíveis. Identificação do Siconv como ferramenta de gestão capaz de avançar na redução do passivo de prestação de contas de convênios. Constatar a redução do tempo médio para finalizar o processo de análise de prestação de contas de convênios.

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.3 Depuração dos Dados

Foram eliminados registros com informações desnecessárias dos órgãos componentes da amostra e que não agregariam valor à análise, conforme o quadro 5 a seguir, privilegiando a fidedignidade do levantamento, já que nosso foco são os convênios em execução e o seu respectivo processo de análise. Desse modo, a base final ficou mais enxuta.

Quadro 5 – Caracterização dos Convênios Retirados da Base Final

Convênios	Situação
Anulado	Cancelamento total ou parcial de importância empenhada (comprometida para pagamento).
Arquivado	Convênio cumulativamente com: data de fim de vigência anterior ou igual a 25/julho/2002; pelo menos uma parcela do cronograma com saldo maior que zero seja aprovado em 31/julho/2007; nenhuma das parcelas do cronograma possua saldo maior que zero a comprovar, impugnado, inadimplente ou com inadimplência suspensa em 31/julho/2007; e no momento do arquivamento o convênio não esteja na situação inadimplente ; e se o mesmo não estiver grafado como excluído, cancelado, rescindido, concluído ou baixado .
Assinado	Obrigação formalmente constituída entre as partes.
Baixado	O convênio é assim registrado no caso de extinção de órgão, desde que não ocorra a transferência dos saldos contábeis e documentações referentes aos convênios firmados com o órgão em extinção para o órgão sucessor. O registro desse tipo de execução só poderá ocorrer quando o convênio se encontrar aprovado.
Cancelado	Extinção do convênio.
Concluído	Indica que um convênio foi finalizado com o devido processo de prestação de contas.
Excluído	Status designado a um convênio quando for constatado que ocorreu erro no momento do cadastramento do mesmo. Não poderá ser efetivado caso tenha ocorrido liberação de recursos referentes a qualquer parcela existente. Após o registro desse tipo de execução os saldos serão zerados e o cadastro ficará inativo.
Rescindido	O convênio é assim inscrito em virtude do inadimplemento de quaisquer cláusulas pactuadas, particularmente quando constatadas as seguintes situações: a) utilização dos recursos em desacordo com o Plano de Trabalho; b) aplicação dos recursos no mercado financeiro (em desacordo com a legislação); e c) falta de apresentação das Prestações de Contas Parciais e Final, nos prazos estabelecidos.

Fonte: Elaborado pelo autor. Informações do Portal da Transparência, com adaptações, grifo nosso.

Formou-se, então, uma nova base de dados, refinada e com uma amostra consistente, com 19.428 registros, que será a definitiva para as análises seguintes.

3.4 Tratamento dos Dados

Em virtude do período escolhido, que abrange tanto convênios que foram **exclusivamente** registrados no Siafi ou no Siconv, há denominações diferentes para uma mesma situação específica na qual um convênio se encontrava na data de referência (06/10/2014), dependendo do sistema no qual foi registrado. Assim, visando harmonizar tais situações, realizamos uma correspondência entre as denominações, procurando simplificar em poucos conceitos e que adensariam valor ao objeto de análise propriamente dito, que é o tempo despendido no processo de prestação de contas. Foram criados então quatro grupos de convênios, tendo como ponto de partida a data final da vigência do convênio, o que possibilita as comparações, conforme quadro 6 a seguir:

Quadro 6 – Equivalência Entre as Situações Encontradas nos dois Sistemas

Grupo	Condições	Status do convênio em relação à prestação de contas na base final
1	Dentro do prazo de vigência, ou seja, na data de referência (06/10/2014), o prazo ainda não estava expirado.	Em execução.
2	Fora do prazo de vigência, ou seja, na data de referência, o prazo de vigência está expirado, e também com valor do convênio (valor inicial adicionado dos rendimentos da aplicação financeira e eventuais aditivos), igual ao valor efetivamente liberado.	Aprovada.
3	Cumulativamente, fora do prazo de vigência, ou seja, na data de referência, o prazo de vigência está expirado. Também, não aprovada, e não inscrita na condição de inadimplência efetiva ou suspensa.	Reprovada.
4	Todos os outros casos, caracterizando, prestação de contas com pendências.	Em análise.

Fonte: Elaborado pelo autor. Portal da Transparência, com base no Siafi e Siconv, com adaptações.

Com a base final pronta, foram realizadas consultas em tabela dinâmica do Excel, proporcionando diversos cruzamentos de dados, que serão objeto de análise no tópico a seguir.

4 ANÁLISE DOS DADOS

4.1 A Carteira de Convênios da Finep

O estudo foi direcionado para uma reflexão a respeito do grande estoque de convênios com prestação de contas final sem o devido tratamento que a legislação requer, ocasionando atrasos na finalização e na respectiva tomada de providências quando a situação exige. Desse modo, quanto mais tempo se perde nessa fase de análise, mais difícil é a recuperação de valores desviados ou mal aplicados. A tabela 5 mostra a situação atual para os convênios da Finep.

Tabela 5 – Visão Geral da Carteira de Convênios da Finep

Status do Convênio	Quantidade Convênios	Quantidade Prestação de Contas	Prazo Médio de Vigência (meses)	Tempo Médio de Análise para PC Concluída (meses)	Tempo Médio de Análise para PC Pendentes (meses)
Em Execução	1.141		42,7		
Prestação de Contas em Análise	3.096	3.096	42,4		61,9
Prestação de Contas Reprovada	270	270	33,6	75,9	
Total Geral	4.507	3.366	42,0	75,9	61,9

Fonte: Elaborado pelo autor. Portal da Transparência, com base no Siafi e Siconv.

Observa-se que há um elevado número de convênios, todavia nenhuma prestação de contas final encontra-se na situação de **aprovada**. Isso acontece exatamente pelo fato da Finep usar apenas o Siafi e não o Siconv. O Siafi só admite mudar o status do convênio regular ao final de **todo o processo**, concluindo-o. E conforme salientamos anteriormente, os convênios concluídos nesta base foram retirados por não interferir no resultado final.

Diferentemente do Siafi, no Siconv é possível ter um *status* de **aprovada**, que se aplica a prestação de contas parcial, que já demonstra um ganho de gestão desse novo sistema. Admite-se a mudança do *status* ao longo do processo, categorizando-o, o que dá um panorama mais real da situação da carteira. Nesse caso, prestações de contas parciais aprovadas ou não já sinalizam, ao longo do prazo de execução, a qualidade do tomador de recursos nesse particular, reforçando os controles internos do ofertante de recursos e evitando repetição dos erros mais comuns.

Conforme a legislação, e seguindo o ciclo de vida normal de um convênio, desde o fim da vigência inicia-se o prazo para apresentação da prestação de contas final, normalmente de 30 dias. Depois desse intervalo, o repassador de recursos tem em torno de 60 dias para se manifestar a respeito dos documentos, dando prazo adicional de 30 dias para os ajustes que surgirem.

Com os atrasos de praxe, um tempo total em torno de 5 ou 6 meses para finalizar o processo é aceitável nas condições atuais, embora longo, considerando a assimetria de capacidade operacional dos diversos órgãos, bem como a diversidade de estruturas que normalmente celebram convênios desde pequenas prefeituras, até grandes cidades, passando por entidades sem fim lucrativo, ONG's, etc.

Aqui, não consideramos as prestações de contas parciais ao longo da execução, pela impossibilidade de aferição. Também não foi considerado o tempo decorrido entre o fim da vigência e a entrega dos documentos à concedente para manifestação, porque esta variável não agregaria tanto valor ao estudo e também é praticamente imensurável.

Como o foco é a prestação de contas final, as que estão em análise formam o chamado **passivo** de prestação de contas (pendentes), estoque que representa 68,7% de toda a carteira, com dilatado **tempo médio** para encerramento do processo de análise, mais de 60 meses, muito acima do aceitável, mesmo com atrasos de costume. Esse tempo supera em muito o próprio prazo médio de vigência, que está em torno de 42 meses. Como essa é a maior fatia da carteira de convênios, quando se pensa no desempenho global da Finep, os resultados do subgrupo dos convênios pendentes podem representar a carteira em geral.

Outro ponto é o tempo para **analisar e reprovar** uma prestação de contas final. Neste grupo, mesmo com prazo médio de vigência em torno de 33 meses, a análise só chega a um termo final aproximadamente 76 meses depois de expirada a vigência. Nesse grupo estão os convênios em **tomada de contas especial**, que enquanto não solucionados ficam com *status* de inadimplentes, congestionando a carteira (próprio do Siafi).

Aqui, mais um argumento em favor do Siconv, que permite à concedente, ao detectar possíveis problemas nas prestações de contas parciais ao longo da execução, sinalizá-los no sistema, dando visibilidade a toda a sociedade e aos *stakeholders*, e punindo condutas em desacordo com a legislação. Ao contrário, as informações do Siafi só são acessíveis a poucos e ainda assim com níveis de acesso restritos.

Há significativo número de convênios "**em execução**". Todavia, com um prazo médio de vigência extenso. Se os atuais problemas do passivo não forem mitigados, é fonte potencial de novas dificuldades, dado que boa parte desse bloco é formada por convênios com prazo final de vigência próximo, entrando automaticamente no grupo "**em análise**".

Tabela 6 – A Carteira de Convênios ao Longo do Período 2000 a 2014

Ano Início Vigência	Quantidade Convênios	Quantidade de Prestação de Contas	Prazo Médio de Vigência (meses)	Tempo Médio de Análise para PC Concluída (meses)	Tempo Médio de Análise para PC Pendentes (meses)
2000	53	53	48,7	116,4	122,4
2001	195	195	50,1	122,8	104,6
2002	227	226	43,6	107,2	101,3
2003	138	138	39,2	108,4	96,8
2004	703	703	38,7	95,9	82,0
2005	495	494	41,7	78,1	66,8
2006	603	601	41,3	64,8	55,8
2007	264	261	43,5	47,9	42,2
2008	307	270	51,4	38,0	25,8
2009	208	138	54,5	18,5	13,2
2010	384	143	48,9	11,6	10,1
2011	116	65	41,5	6,1	6,2
2012	358	67	32,9	-	6,8
2013	305	10	31,9	-	9,2
2014	151	2	32,8	-	1,4
Total Geral	4.507	3.366	42,0	75,9	61,9

Fonte: Elaborada pelo autor. Informações do Portal da Transparência com base em dados do Siafi e do Siconv.

Podemos observar que a partir de 2008 havia centenas de convênios em vigência, embora naturalmente ainda sem tanto reflexo na quantidade de prestação de contas. Nesta época, os prazos médios de análise começaram a cair, muito motivada pelo ingresso de novos profissionais via concurso especificamente para realizar estas tarefas, dinamizando um setor que estava fora de controle. A partir de 2010, com o lançamento do SIGP houve queda acentuada no prazo médio de análise de pendentes.

A partir de 2010 houve poucas chamadas públicas que permitem novos convênios. Basicamente a carteira era formada por convênios em vigência, como se pode confirmar pela ausência de registros nos anos de 2012 a 2014 para prestações de contas concluídas. Apesar do prazo médio para análise de prestação de contas final tanto concluída quanto pendente cair a partir de 2008, esse resultado é enganoso. Isso ocorreu basicamente porque a empresa (no período de 2008 a 2010) contratou novos funcionários especificamente para trabalhar neste setor, a essa altura nevrálgico para a empresa e sob constante vigilância da CGU, que salientava em seus relatórios anuais da gestão da Finep tal situação.

Ao final de 2010, lançou mão de expediente audacioso para acabar com o passivo de prestação de contas final, O SIGP já comentado, à revelia da legislação vigente, praticamente aderindo à prestação de contas final **declaratória**, onde o conveniente enviava declarações genéricas se comprometendo com as informações prestadas, bem como planilhas preenchidas com as metas alcançadas, além da adoção de determinados procedimentos (simplificados), conforme comentado anteriormente.

O material era enviado e a Finep encerrava em seguida o convênio. Todavia, esse "encerramento" para a Finep desconsiderava eventuais impropriedades cometidas ao longo da execução, muito comuns, o que ensejaria medidas saneadoras. Desse modo, não havia um processo de retroalimentação, visando o aprimoramento contínuo da gestão de convênios, e por derivação, evitando os erros corriqueiros. Esse encerramento mandatório também não impactava significativamente nos saldos "**a comprovar**" (ausência de prestação de contas de recursos recebidos) e "**a aprovar**" (prestação de contas apresentada, todavia pendente de finalização) em aberto na Finep, sujeito às auditorias da CGU, entre outros órgãos fiscalizadores, conforme atestaram os diversos relatórios do período e demonstrado no gráfico 1 a seguir.

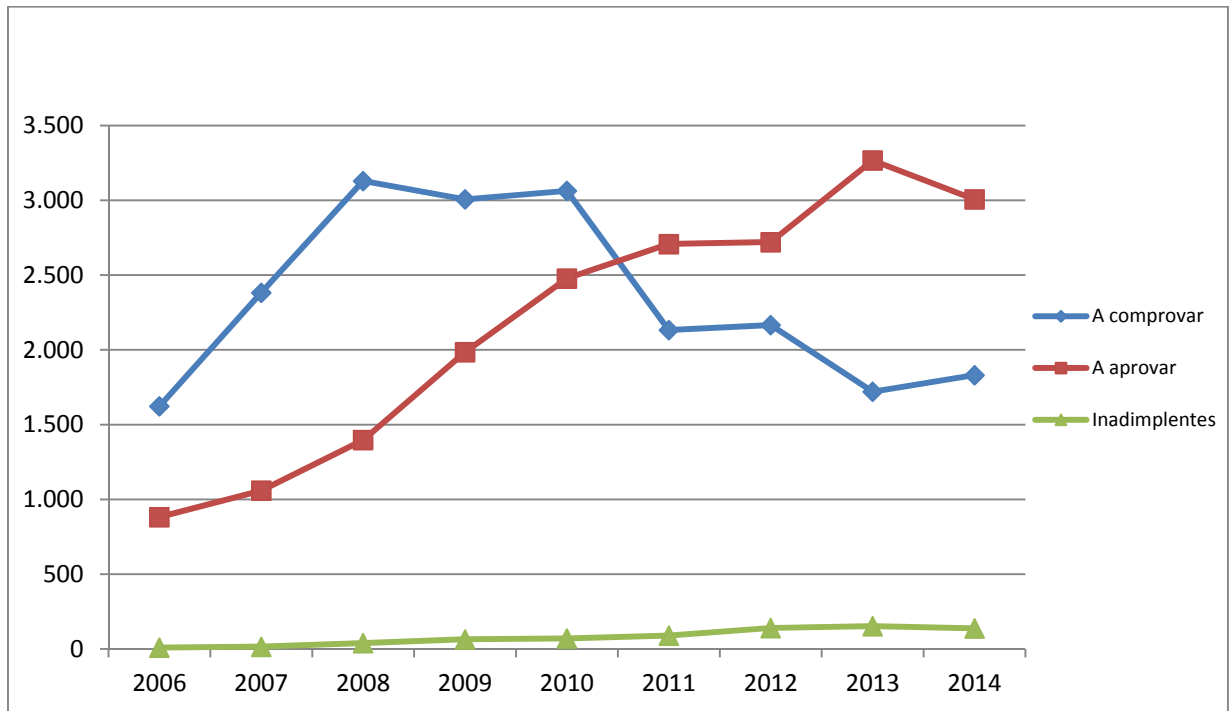
Nota-se que os saltos "a comprovar" tiveram queda acentuada entre 2008 a 2013, justificada pela menor número de convênios celebrados explicitada na Tabela 6 (fruto do menor número de editais). No caso dos saldos "a aprovar" aconteceu o movimento inverso justificado pelo estoque de prestação de contas final em aberto pendentes de aprovação. Cabe salientar que houve acentuado crescimento dos recursos inscritos como inadimplentes, também explicado pelas contas pendentes e pela inscrição em tomada de contas especial.

O somatório destas três modalidades de saldos atingiu o volume de R\$ 4,9 bilhões em setembro de 2014, significativo e merecedor de providências imediatas visando sua redução. Ressalte-se que mesmo com os procedimentos céleres determinados pelo SIGP não houve uma repercussão imediata nos saldos a aprovar, que caracteriza efetivamente convênios foram encerrados. Ao contrário, muitos convênios submetidos ao rito do SIGP, não foram objeto de análise acurada, permitindo que possíveis desvios sequer fossem identificados e coibidos.

Ao final de 2014, a Finep lançou mão de instrumento ainda mais célere, ainda em análise nas instâncias administrativas do MCTI, o qual praticamente elimina a análise da prestação de contas nos moldes conhecidos hoje. Pela proposta, os órgãos que se utilizam de recursos do FNDCT para celebraram convênios, termos ou acordos, poderiam estabelecer normativos internos simplificados para efeito de prestação de contas final.

Assim, a partir de resolução interna da concedente, bastaria o beneficiário apresentar recolhimento do saldo de recursos à conta única do tesouro, relatórios simplificados e não estar sob fiscalização dos órgãos de controle, que o convênio é automaticamente considerado "encerrado". A nosso ver, tal procedimento, dá margem a comportamentos oportunistas, tendo em vista que amplitude de projetos nos quais o convênio se aplica e a diversidade de componentes do SNCTI, associadas à ausência de controles e de sistemas corporativos capazes de fazerem frente aos problemas apresentados na gestão de convênios em toda a estrutura do Governo Federal.

Gráfico 1 - Saldos de Recursos "A Comprovar", "A Aprovar" e "Inadimplentes" (R\$ milhões)



Fonte: Fonte: Siafi Gerencial em 27/09/2014.

4.2 Outros Órgãos da Administração Federal

O mesmo procedimento foi aplicado ao restante da amostra. Quando observamos o ocorrido nas prestações de contas de todos os órgãos selecionados em seu conjunto, exceto a Finep, temos o resultado da tabela 7.

Tabela 7 – Visão Geral da Carteira de Todos os Ministérios (exceto Finep)

Status do Convênio	Quantidade Convênios	Quantidade Prestação de Contas	Prazo Médio de Vigência (meses)	Tempo Médio de Análise para PC Concluída (meses)	Tempo Médio de Análise para PC Pendentes (meses)
Em Execução	5.332		40,4		
Prestação de Contas em Análise	7.050	7.050	38,9		34,8
Prestação de Contas Aprovada	1.931	1.931	25,2	27,6	
Prestação de Contas Reprovada	608	608	25,4	75,7	
Total Geral	14.921	9.589	37,1	39,1	34,8

Fonte: Elaborada pelo autor. Informações do Portal da Transparência com base em dados do Siafi e do Siconv.

Nesse caso, considerando o total dos sete ministérios da amostra, também há um grande **passivo** de prestação de contas final em estoque. Aqui já é possível ver prestação de contas aprovada, *status* que só é possível no novo sistema, situação que demonstra que houve **adesão ao Siconv** por parte dessas unidades. Outro ponto relevante é que o prazo médio para finalizar uma prestação de contas final pendente cai para 35 meses, menos da metade comparada à Finep isoladamente, um nítido ganho de tempo proporcionado pelo Siconv.

Novamente o prazo médio decorrido para chegar a um termo final dos convênios "**em análise**" é muito além do aceitável, em torno de 35 meses, e próximo ao prazo médio de vigência. Para os convênios concluídos ("**aprovados**" ou "**reprovados**") o prazo também é alto com destaque para os reprovados (incluindo os que se encontram em tomada de contas especial), em torno de 76 meses, muito longo e com as mesmas consequências indesejáveis citadas no caso particular da Finep.

Tanto tempo decorrido para finalizar uma análise de prestação de contas final demonstra a incapacidade dos órgãos para aperfeiçoar o processo de descentralização de recursos, dinamizando-o. Desse modo, torna-se incompreensível preterir inovações, mesmo incrementais, o que não foi o caso com o advento do Siconv.

4.3 A Implantação do Siconv

Conforme já salientado, esses prazos dilatados para finalização dos processos tornou-se um problema generalizado por toda a administração pública. A fim de solucioná-lo, o TCU expediu o Acórdão 2.066/2006, que previa a implantação do Siconv. Todavia, como é de praxe nessas situações de ruptura, a materialização acontece em ondas, normalmente aperfeiçoando-se ao longo do tempo.

Juntamente com o sistema em si, foram providenciadas alterações legislativas relevantes na matéria que envolve convênios, mormente a Portaria 127/08 e alterações, que podemos sintetizar no quadro 7, a seguir. Buscamos aqui uma abordagem mais detalhada procurando captar os impactos na carteira ao longo da implantação das funcionalidades do Siconv, então dividimos o período total de 2000 a 2014 em 4 fases, a saber:

Quadro 7 – Fases de Implantação do Siconv x Siafi

Fase	Início	Fim	Características
1	01/01/2000	31/10/2008	Fase 1 - Prestação de Contas Apenas no SIAFI
2	01/11/2008	30/06/2010	Fase 2 - Funcionalidades Iniciais do Siconv
3	01/07/2010	31/12/2011	Fase 3 - Com Prestação de Contas (Parcial e Final) no Siconv
4	01/01/2012	06/10/2014	Fase 4 - Com Movimentação Financeira no Siconv

Fonte: Elaborado pelo autor. Portal da Transparência, com base no Siafi e Siconv.

Mesmo com alterações significativas na legislação que regem os convênios neste período, o rito processual não se alterou substancialmente, permanecendo o excesso de controles e o viés de comprovação fisicamente em papel dos fatos ocorridos ao longo do convênio. Isso não permitiu reduzir de imediato o tempo despendido no processo de análise nos primeiros anos do Siconv, quando as prestações de contas parcial e final ainda não estavam disponíveis eletronicamente.

Ressalte-se que normalmente em todo início de operação de novo sistema corporativo na administração pública, é comum forte resistência da burocracia, em todos os níveis, e muitos processos de prestação de contas continuaram no formato de papel, apenas registrados no Siconv, desestimulando a adesão e o aprendizado a respeito do mesmo.

Essas foram desvantagens nítidas na implantação do novo sistema, adicionadas de outras, a saber:

- a) Complexidade na sua operacionalização online, com formulários de preenchimento longos e desconectados da realidade vivida pelos convenientes;
- b) Telas de preenchimento e de consultas pouco estruturadas;
- c) Repetição de informações;
- d) Ausência de propósito específico para os concursos de projetos e de programas;
- e) Ausência de interatividade com o Siafi, superada anos depois.

De uma maneira geral, manteve-se o escopo cujo foco permaneceu na análise da **conformidade documental** e não nos resultados do projeto em si e seus possíveis impactos e desdobramentos. Assim, do quadro 7, temos a fase 1, sob a égide da IN 1/97, o marco legal mais robusto nesta época na tentativa de ordenar o tema convênios. Em seguida, na fase 2, a Portaria 127, e alterações, coincidindo com as primeiras funcionalidades no Siconv. A fase 3 foi um avanço muito significativo, introduzindo a **prestação de contas online**, antigo desejo

dos gestores dessa área. A fase 4 trouxe ruptura também importante, atacando problemas antigos do processo e introduzindo transparência total na movimentação financeira, o principal foco de impropriedades de convênios.

Ao inserir essas fases de implantação na planilha de análise anterior, com as mesmas categorias de prestação de contas e prazos, é possível particionar o período e observar os impactos parciais juntamente com o avanço das funcionalidades do novo sistema. Assim, temos para o caso da Finep a tabela 8.

Tabela 8 – Situação da Carteira de Convênios da Finep ao Longo das Fases do Siconv

Status do Convênio	Quantidade de Convênios	Quantidade de Prestação de Contas	Prazo Médio de Vigência (meses)	Tempo Médio de Análise de PC Concluída (meses)	Tempo Médio de Análise para PC Pendentes (meses)
Fase 1 - Prestação de Contas Apenas no SIAFI	2.835	2818	42,0	80,9	72,2
Em Análise	2.569	2569	42,6		72,2
Em Execução	17		89,7		
Reprovada	249	249	33,0	80,9	
Fase 2 - Funcionalidades Iniciais do SICONV	444	317	54,0	19,1	15,3
Em Análise	304	304	48,9		15,3
Em Execução	127		67,0		
Reprovada	13	13	44,6	19,1	
Fase 3 - Com Prestação de Contas no SICONV	414	152	47,0	10,7	7,4
Em Análise	144	144	37,8		7,4
Em Execução	262		52,5		
Reprovada	8	8	33,9	10,7	
Fase 4 - Com Movimentação Financeira no SICONV	814	79	32,5		6,9
Em Análise	79	79	18,7		6,9
Em Execução	735		34,0		
Total Geral	4.507	3.366	42,0	75,9	61,9

Fonte: Elaborada pelo autor. Informações do Portal da Transparência com base em dados do SIAFI e do Siconv.

Conforme esperado, o panorama se alterou marginalmente, porque o recorte das fases foi realizado de acordo com a data de implantação do Siconv. Como a Finep não aderiu ao novo sistema, os números que representam os prazos médios totais permaneceram inalterados.

Entretanto, é possível observar que mesmo para aqueles convênios celebrados antes de 2008 o tempo médio de análise de prestação de contas é ainda maior, em torno de 81 meses. Os valores aparecem nas fases 2, 3 e 4 apenas por conta do prazo final de vigência estar nesses intervalos, conforme nosso recorte já explicado, todavia, mostram que haveria uma redução drástica no prazo médio tanto de prestações de contas finais concluídas (aprovada ou não) quanto naquelas pendentes.

A eventual redução nesse caso aconteceu pela maior profissionalização interna do departamento que cuidava desse assunto na empresa. Houve ingressos de novos concursados no período, capacitação de beneficiários na elaboração da documentação que acompanha a prestação de contas, gestão mais aprimorada no que tange aos prazos, com inscrição na situação de inadimplentes daqueles que não enviavam os documentos (condição impeditiva para receber os desembolsos dos convênios vigentes), além do lançamento do SIGP, já comentado anteriormente, que introduziu procedimentos operacionais interno visando facilitar

o encerramento de convênios "**em análise**". Ainda assim, o prazo médio continuou alto, considerando que a partir de 2010, houve lançamento de poucas chamadas públicas (para novos convênios), que fez o número total de projetos cair drasticamente.

Quando se expande a análise para todos os outros ministérios, exceto Finep, os resultados demonstram que houve benefícios significativos na adesão ao Siconv, com redução drástica dos prazos médios. No caso das prestações de contas finais concluídas ("**aprovada**" ou "**reprovada**") houve uma redução de 86 meses aproximadamente na fase 1 para 14 meses na fase 4.

Já no caso das prestações de contas finais **pendentes**, a redução também foi contundente, de 52 meses aproximadamente para 7 meses. Considerando que a amostra é consistente, os resultados expressivos apontados acima nos sugerem que uma generalização para as demais estruturas administrativas do Governo Federal provavelmente encontrará resultados semelhantes, com variações pontuais. A tabela 9 resume os resultados quando desmembrado o período total em fases.

**Tabela 9 – Situação da Carteira de Convênios dos Demais Ministérios
(exceto Finep) ao Longo das Fases do Siconv**

Status do Convênio	Quantidade de Convênios	Quantidade de Prestação de Contas	Prazo Médio de Vigência (meses)	Tempo Médio de Análise de PC Concluída (meses)	Tempo Médio de Análise para PC Pendentes (meses)
Fase 1 - Prestação de Contas Apenas no SIAFI	4.220	3.818	47,7	85,8	52,2
Aprovada	3	3	1,7	70,6	
Em Análise	3.337	3.337	45,9		52,2
Em Execução	402		88,1		
Reprovada	478	478	27,4	85,9	
Fase 2 - Funcionalidades Iniciais do SICONV	3.919	3.393	38,2	33,1	24,3
Aprovada	1.184	1.184	27,4	32,5	
Em Análise	2.115	2.115	38,6		24,3
Em Execução	526		63,9		
Reprovada	94	94	19,1	41,4	
Fase 3 - Com Prestação de Contas no SICONV	3.835	1.983	35,0	20,5	13,9
Aprovada	698	698	22,5	20,0	
Em Análise	1.249	1.249	27,7		13,9
Em Execução	1.852		45,0		
Reprovada	36	36	15,9	29,4	
Fase 4 - Com Movimentação Financeira no SICONV	2.947	395	23,2	14,4	6,9
Aprovada	46	46	11,8	14,4	
Em Análise	349	349	13,9		6,9
Em Execução	2.552		24,7		
Total Geral	14.921	9.589	37,1	39,1	34,8

Fonte: Elaborada pelo autor. Informações do Portal da Transparência com base em dados do SIAFI e do Siconv.

Assim, conforme o Siconv foi adensando novas funcionalidades, principalmente as fases 3 e 4 que representam os grandes saltos, os prazos médios caíram bastante, demonstrando que o novo sistema foi efetivo em mitigar o principal gargalo no processo de análise de prestação de contas, que era o tempo despendido.

Ressalte-se que o prazo médio para concluir uma análise era de 84 meses na fase 1, para um prazo médio de vigência de 45 meses. Isso mostra que muito tempo era preciso além da vigência para concluir o processo, quase o dobro do prazo de execução.

Já a fase 4, todavia, mostra uma preferência por projetos mais curtos, e ainda assim o tempo médio de 14 meses além da vigência para encerrar o processo, mostra o ganho de celeridade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho comparou a gestão da carteira de convênios nos órgãos que adotaram o Siconv e a Finep, que não o adotou. Avaliamos os impactos na análise dos processos de prestação de contas parciais e finais de convênios, principalmente o tempo despendido.

O estudo mostrou que aqueles órgãos que aderiram ao Siconv tiveram vantagens na gestão das suas carteiras de convênios, principalmente quanto ao tempo gasto na análise das prestações de contas finais e no acompanhamento durante a execução, mitigando muitos problemas que só eram conhecidos ao final do prazo de vigência, na análise da prestação de contas final. Houve, por conseguinte, redução do estoque de prestação de contas pendentes, sem os percalços administrativos anteriores e respeitando a legislação correlata.

Adicionalmente ao tempo despendido no processo formal de prestação de contas, outros recursos poderiam ser poupados com a adoção do Siconv, principalmente materiais, humanos e financeiros que são deslocados para acompanhamento destes processos, tanto nos órgãos concedentes e convenientes, quanto na CGU no TCU, na apuração de eventuais desvios, muito comuns quando os processos são poucos eficientes.

A análise aqui exposta sugere que a decisão estratégica da Finep de não utilização voluntária do Siconv pode ser revista, à luz dos resultados mostrados e considerando que o conjunto dos órgãos escolhidos é bastante consistente, estando entre os principais órgãos repassadores, tanto em quantidade, quanto em valores, mesmo que tal decisão tenha sido amparada no artigo 2º, inciso IV, alínea "a", da Portaria Interministerial MP/MF/CGU 507/2011.

Essa revisão já poderia ter sido implementada, mesmo levando-se em conta que atualmente o número de novos convênios é reduzido. Todavia a quantidade de convênios antigos celebrados durante a vigência do Siconv é significativa. Ademais, pode haver uma reversão dessa tendência, comum à mudança de orientação no Governo Federal. Tal adesão também prepararia a empresa para futuras demandas da sociedade quanto à agilidade, transparência, economicidade nas suas ações.

Ao contrário disso, o caminho escolhido parece o mesmo de antes, quando insistiu na criação do Portal do Cliente como solução tecnológica em alternativa ao uso do Siconv, iniciativa que não logrou êxito. Agora, a empresa lançou uma nova plataforma tecnológica, com todos os custos correlatos, denominada **FINEP 30 DIAS PESQUISA**, ainda em estágio de desenvolvimento.

Tal mecanismo pretende levar o acompanhamento de todo o ciclo e vida de um convênio à simplificação extrema, com todas as vicissitudes levantadas neste texto. A nosso ver com boa chance de continuar com gestão ineficiente de sua carteira de convênios e sem implementar em sua plenitude o plano permanente de providências recomendado pela CGU.

As funcionalidades do Siconv estão em constante desenvolvimento contando com um comitê gestor com representantes de 4 ministérios, e toda a estrutura de um órgão singular do MPOG, que o abriga, desonerando as demais estruturas do Governo Federal deste custo.

Além de tais vantagens, aqueles órgãos que utilizam o Siconv, não precisam manter estruturas internas específicas para convênios tão grandes. Muitos microprocessos dentro do macroprocesso convênio já estão internalizados, demandando pouco pessoal para a atividade meio em si, podendo ser deslocados para tarefas mais refinadas, como análise de impactos e resultados dos projetos apoiados.

Por um lado, isso demonstra o acerto do Governo Federal em criar esse novo mecanismo de gestão de convênios em substituição ao Siafi, introduzindo uma inovação de serviço e de processo consistente. Por outro lado, sugere que as inovações na administração pública são possíveis, mesmo que incrementais, ao contrário do senso comum, que tem a burocracia governamental como incapaz de oferecer soluções novas.

Eventuais resistências por parte da burocracia do Estado podem ser vencidas com resultados e profissionalismo na gestão dos recursos, materiais ou não materiais (financeiros, humanos e intangíveis)

Cabe destacar que o Siconv possui funcionalidades inexistentes em outros sistemas, tais como:

- i. **Concurso de projetos.** Cada ofertante de recursos disponibiliza seus programas e quais áreas pretende apoiar financeiramente, criando um ambiente de saudável concorrência entre os repassadores e evitando projetos repetidos, tanto geograficamente, quanto em relação ao objeto.
- ii. **Estimativa de custo.** É possível saber quanto se gasta em cada projeto imediatamente.
- iii. **Acompanhamento técnico-financeiro online.** O que possibilita correção de erros imediatamente, servindo de sinalizador para que não se repitam. Permite, ainda, saber que resultados efetivamente foram alcançados por um executor específico e o histórico deste mesmo executor em todos os projetos, inclusive com interrupção do fluxo financeiro, se for o caso.
- iv. **Registro online de toda a movimentação financeira.** Por intermédio da ordem bancária de transferência voluntária. O que reduz dramaticamente comportamentos oportunistas de desvios de recursos.
- v. **Acompanhamento online de todos os pagamentos.** O que facilita na detecção de fraudes, pagamentos indevidos ou a empresas inidôneas, bem como a empresas ou pessoas físicas fornecedores de parentes dos executores, inibindo atos de corrupção.
- vi. **Cotação online.** Possibilidade de saber quais preços estão sendo praticados em todo o País, reduzindo custo de aquisição de bens e serviços.

Com o Siconv é alcançada a desejável gestão mais rigorosa sobre os recursos financeiros descentralizados via convênios, já que o volume é significativo e a capilaridade ampla, considerando, ainda, as dimensões da transparência e dos resultados efetivos alcançados na ação governamental.

A título de sugestão seria remendável que o uso do Siconv se tornasse obrigatório para toda a estrutura do Governo Federal, inclusive todas as empresas estatais, fator que reduziria em muito a assimetria procedimental e o espaço para a prática de comportamentos oportunistas, que normalmente redundam em desvios de recursos.

6 REFERÊNCIAS

ARAÚJO, ÉRIKA AMORIM. Análise Importância das Receitas Provenientes de Concessões de Serviços Públicos e de Compensações Financeiras pela Produção e Exploração de Petróleo e Gás Natural no Orçamento dos Governos Subnacionais. **Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, Relatório do convênio CEPAL/IPEA**, 2003.

BORGES, T. B.; MÁRIO, P. C.; CARNEIRO, R. A implementação do sistema de custos proposto pelo Governo Federal: uma análise sob a ótica institucional. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 469-491, 2013.

DECISÃO Nº 506/2002 TCU – Plenário, publicado no DOU em 24/05/2002.

FERNANDES, Júlio Cesar de Campos. O uso da informação de custos na busca pela excelência da gestão pública. IV Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, maio de 2011.

GRACILIANO, E. A. et al. Accountability na administração pública federal: contribuição das auditorias operacionais do TCU. *Pensar Contábil*, v. 12, n. 47, art. 5, p. 43-51, 2010.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas**. 3ª ed. São Paulo: E.P.U., 1986.

MACHADO, N.; HOLANDA, V. B. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no Governo Federal do Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 4, p. 791-820, 2010.

MENDES, M. J. Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. **Cadernos de Finanças Públicas**, n. 9, p. 5-176, 2009.

MENDONÇA, C. M. C. et al. Governança de tecnologia da informação: um estudo do processo decisório em organizações públicas e privadas. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 443-468, 2013.

OLIVEIRA, A. F.; Convênios e contratos de repasse: análise da prestação de contas pelo Controle Interno. **Auditoria Interna e Controle Governamental** – Controladoria Geral da União, 2ª edição, p. 13-23, 2011.

PICCI, L. The New Face of Government: Publics and Policymaking Online. **Reputation-based Governance**. Stanford Economics and Finance. 223 pp. 2011.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008.

PRADO, O. **Governo eletrônico, reforma do estado e transparência**: o governo eletrônico no Brasil. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de SP, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2009.

REZENDE, F.; CUNHA, A.; BEVILACQUA, R. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. **Revista de Administração Pública**, 44 (4): 959-92, jul/ago. 2010.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 2, p. 82-97, Maio-Agosto, 2011. 16 página(s).

SANTOS, Antônio Raimundo dos. **Metodologia Científica**: a construção do conhecimento. 3ª. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SODRÉ, Antonio C.A.; ALVES, Maria F.C. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. **Revista de Administração Contemporânea, Curitiba**, v.14, n.3, p.414-433. 2010.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

VIEIRA, Marcelo; ZOUAIN, Deborah (organizadores). **Pesquisa Qualitativa em Administração**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Governo eletrônico em <http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br>, consultado em 12/12/2014.

7 ANEXOS

7.1 Lista das Unidades Administrativas de Cada Ministério

Tabela 10 – Unidades Administrativas por Ministério

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO		
ACAO 3693-FNDE/FUNDESCOLA II-FONTE 0148001295	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS	INST.FED.RONDONIA/CAMPUS COLORADO DO OESTE-RO
ADMINISTRAÇÃO GERAL/UFMG	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE	INST.FED.TRIANGULO MINEIRO/CAMPUS UBERLÂNDIA
CAMPUS DO PANTANAL DA UFMS	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE	INST.NACIONAL DE EST.E PESQUISAS EDUCACIONAIS
CENTRO FED.DE EDUCAÇÃO TECNOL.DE MINAS GERAIS	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUI	INSTITUTO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS/UFMG
CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL/AC	MEC/INEP/INST.NAC.DE EST.E PESQ.EDUCAC./DF
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE AQUIDAUANA DA UFMS	FUNDO NACIONAL DE DESENV. DA EDUCAÇÃO-PROEP	MEC-UFRJ-UNIVERSID.FED.DO RIO DE JANEIRO/RJ
CENTRO UNIVERSITÁRIO DE TRES LAGOAS DA UFMS	FUNDO NACIONAL DE DESENV. DA EDUCAÇÃO-PROMED	MEC-UFRJ-UNIV.FED.RURAL DO R.DE JANEIRO/RJ
COORD. DE PROJ. C/A FUND. DE APOIO	HOSPITAL CLÍNICAS/UFMG	MEC-UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO/SP
DIVERSIDADE NA UNIVERSIDADE	HOSPITAL DE CLÍNICAS DA UFTM	PRO-REITORIA DE POS-GRADUAÇÃO E PESQ.DA UFPA
DOCT.INTER. - LITERATURA COMPARADA	HOSPITAL DE CLÍNICAS DE PORTO ALEGRE	PRO-REITORIA DE POS-GRADUAÇÃO/UFMG
EDITORA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - EDU	HOSPITAL ESCOLA DA UFPEL	REPRESENTAÇÃO DO MEC EM SÃO PAULO
ESCOLA EDUCAÇÃO FÍSICA FISIOT.TERAP.OCUP/UFMG	HOSPITAL UNIVERSITÁRIO (HU/UFMG)	REPRESENTAÇÃO DO MEC NO RIO DE JANEIRO
FUNDAÇÃO UNIV. FEDERAL DA GRANDE DOURADOS	HOSPITAL UNIVERSITÁRIO DA UNIV. FED.MATO.GROSSO	SECRETARIA DE ARTIC. C/ OS SISTEMAS DE ENSINO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO FÍSICA - FEF	HOSPITAL VITOR DO AMARAL	SECRETARIA DE EDUC.CONT.ALF.E DIVERSIDADE
FACULDADE DE FARMÁCIA/UFMG	INST. FED. CATARINENSE/CAMPUS RIO DO SUL	SECRETARIA DE EDUC.PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA
FACULDADE DE MEDICINA/UFMG	INST. FED. ED., CIÊNCIA E TEC. DO PARANÁ	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA - DF
FNDE - FUNDESCOLA	INST. FED. DO PE/CAMPUS BARREIROS	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA
FNDE-MEC-FUNDO NAC.DE DESENV.DA EDUCAÇÃO/DF	INST. FED. DO PE/CAMPUS RECIFE	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR
FUND.COORD.DE APERF.DE PESSOAL NÍVEL SUPERIOR	INST.FED. ESPÍRITO SANTO/CAMPUS V.N. DO IMIGR	SUBSECRETARIA DE ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS/MEC
FUNDAÇÃO UNIV. FEDERAL DA GRANDE DOURADOS	INST.FED. ESPÍRITO SANTO/CAMPUS VITÓRIA	UFRS-UNIVERSIDADE FEDERAL DO RS/RS
FUNDAÇÃO UNIV.FED. DE MATO GROSSO DO SUL	INST.FED.DA PARAÍBA/CAMPUS JOÃO PESSOA	UNIFESP-UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO
FUNDAÇÃO UNIV.FEDERAL/MS	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DE SERGIPE	UNIV.FED.DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - FUB	UNIVERSIDADE FED.VALES JEQUITINHONHA E MUCURI	UNIVERSIDADE FEDERAL DE STA.MARIA/RS
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO AMAZONAS	UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA	UNIVERSIDADE FEDERAL DE VICOSA
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO AMAZONAS/AM	UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA	UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO MARANHÃO	UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS	UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO RIO GRANDE/RS	UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA	UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO RIO DE JANEIRO
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FED. DA GRANDE DOURADOS	UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS	UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARA
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE	UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO	UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARA/PA
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO	UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS/RS	UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO	UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS	UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDONIA	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA - HUSM	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INST.FED.DO NORTE DE MG/CAMPUS SALINAS	UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE	UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO
INST.FED.DO PARÁ/CAMPUS BELEM	UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZONIA	INST.FED.DO RN/CAMPUS NATAL - CENTRAL
INST.FED.DO PE/CAMPUS VITÓRIA DE ST. ANTAO	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO CEARÁ	INST.FED.FARROUPILHA/CAMPUS SÃO VICENTE SUL
INST.FED.DO CEARÁ/CAMPUS CRATO	INST.FED.DO CEARÁ/CAMPUS FORTALEZA	UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
MINISTÉRIO DA SAÚDE		
AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR	DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAÚDE - DLOG	NUCLEO ESTADUAL DO MS/AP
AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA	ESCOLA NAC. DE SAÚDE PÚBLICA SÉRGIO AROUCA	NUCLEO ESTADUAL DO MS/PB
CAIXA ECONOMICA FEDERAL/MA	FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ	NUCLEO ESTADUAL DO MS/RJ
CEF/MINISTERIO DO TURISMO/MTUR	FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ/RJ	NUCLEO ESTADUAL DO MS/RR
CEF-PROGRAMAS DO MINISTERIO DA SAÚDE	HOSPITAL NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO S/A	NUCLEO ESTADUAL DO MS/TO
DEPARTAMENTO DE INFORMÁTICA DO SUS	INSTITUTO DE TECNOLOGIA EM FARMACOS	NUCLEO ESTADUAL DO MS-SP
MS-FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE/DF	CAIXA ECONOMICA FEDERAL - FNHIS	MINISTERIO DAS CIDADES
NUCLEO ESTADUAL DO MS/AL		
MINISTÉRIO DO ESPORTE		
CAIXA ECONOMICA FEDERAL/MA	CAIXA ECONOMICA FEDERAL - PROGRAMAS SOCIAIS	INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO
DEPARTAMENTO DE GESTÃO INTERNA	CEF/MINISTERIO DO ESPORTE	PROJETO DE OPERAÇÃO. DOS PROGRAMAS DA SNAS
SUBSECRET.DE PLANEJ. ORCAM. E ADMINISTRAÇÃO	CEF/MINISTERIO DO TURISMO/MTUR	SEC. PROG. DESENV. DO TURISMO - SPROG/MTUR
MINISTERIO DO TURISMO	COORDENACAO-GERAL DE CONVENIOS - CGCV	COORDENACAO-GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS-CGRL
EMBRATUR - CAIXA ECONOMICA FEDERAL		
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO		
CEF-PROGRAMA NAC. DE AGRICULTURA FAMILIAR/MA	SUPERINT.FED.DE AGRIC.,PEC.E ABASTECIMENTO/AM	SUPERINT.FED.DE AGRIC.,PEC.E ABASTECIMENTO/RO
DISTRITO DE METEOROLOGIA DE PORTO ALEGRE	SUPERINT.FED.DE AGRIC.,PEC.E ABASTECIMENTO/AP	SUPERINT.FED.DE AGRIC.,PEC.E ABASTECIMENTO/RS
DISTRITO DE METEOROLOGIA DO R.DE JANEIRO	SUPERINT.FED.DE AGRIC.,PEC.E ABASTECIMENTO/BA	SUPERINT.FED.DE AGRIC.,PEC.E ABASTECIMENTO/SC
Secretaria de Desenvolvimento Agropecuario e Cooperati	SUPERINT.FED.DE AGRIC.,PEC.E ABASTECIMENTO/CE	SUPERINT.FED.DE AGRIC.,PEC.E ABASTECIMENTO/SE
SECRETARIA DE PROD.E AGROENERGIA/MAPA/FUNCAFE	SUPERINT.FED.DE AGRIC.,PEC.E ABASTECIMENTO/DF	SUPERINT.FED.DE AGRIC.,PEC.E ABASTECIMENTO/SP
SECRETARIA DE PRODUÇÃO E AGROENERGIA	SUPERINT.FED.DE AGRIC.,PEC.E ABASTECIMENTO/MG	SUPERINT.FEDERAL DE AGRIC.PECUARIA E ABASTEC.
SECRETARIA DE RELAÇÕES INTERN.DO AGRONEGOCIO	SUPERINT.FED.DE AGRIC.,PEC.E ABASTECIMENTO/PB	SUPERINT.FEDERAL DE AGRIC.PECUARIA E ABASTEC.
SUPERINT.FED. DE AGRIC.PECUARIA E ABASTEC./SP	SUPERINT.FED.DE AGRIC.,PEC.E ABASTECIMENTO/PI	SUPERINT.FED.DE AGRIC.,PEC.E ABASTECIMENTO/PR
SUPERINT.FED.DE AGRIC.,PEC.E ABASTECIMENTO/AL		
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO		
AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA	INDÚSTRIAS NUCLEARES DO BRASIL S/A	LABORATORIO NACIONAL DE COMPUTACAO CIENTIFICA/LNCC
AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA/AEB	INSTIT.NAC.DE PESQ.ESPACIAIS-S.J.CAMPOS - MCT	MCT-COORD. GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS/DF
CENTRO DE TECN. DA INF. RENATO ARCHER - CTI	INSTIT.NACIONAL DE PESQUISA DA AMAZONIA - MCT	PROGRAMA DE ACOES ESPECIAIS DO MCT/FINEP
CNEN-ORÇAMENTO E FINANÇAS	INSTITUTO DE MATEMATICA PURA E APLICADA	SEC.DE CIEN.E TECN.PARA INCLUSAO SOCIAL
CNPQ - AC/ATIVIDADES DE FOMENTO	INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA - INT	SECRET. DE C & P/ INCLUSAO SOCIAL/MCT - CEF
CNPQ - ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA-NORDESTE/MCT	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO/MCT
COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR-SEDE	LABORATORIO NACIONAL DE COMPUTACAO CIENTIFICA	SECRETARIA DE POLITICA E INFORMATICA
CONSELHO NAC DE DESENV CIENT E TECNOLÓGICO	FINEP/CONTRATOS E CONVÊNIOS	FUNDO NAC.DE DESENV. CIENTIFICO E TECNOLÓGICO
COORDENACAO-GERAL DE RECURSOS LOGISTICOS		

7.2 Tabelas com os Resultados Alcançados para Cada Ministério

Tabela 11 – Situação da Carteira de Convênios do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento ao Longo das Fases do Siconv

Status do Convênio	Quantidade de Convênios	Quantidade de Prestação de Contas	Prazo Médio de Vigência (meses)	Tempo Médio de Análise de PC Concluída (meses)	Tempo Médio de Análise para PC Pendentes (meses)
Fase 1 - Prestação de Contas Apenas no SIAFI	27	27	23,2	119,0	94,3
Aprovada	3	3	1,7	70,6	
Em Análise	18	18	29,9		94,3
Reprovada	6	6	13,7	143,1	
Fase 2 - Funcionalidades Iniciais do SICONV	297	294	14,0	50,4	32,2
Aprovada	260	260	12,0	50,5	
Em Análise	23	23	27,6		32,2
Em Execução	3		69,7		
Reprovada	11	11	16,2	47,5	
Fase 3 - Com Prestação de Contas no SICONV	268	223	20,3	30,4	19,0
Aprovada	149	149	12,1	30,2	
Em Análise	61	61	20,9		19,0
Em Execução	45		48,6		
Reprovada	13	13	13,3	33,5	
Fase 4 - Com Movimentação Financeira no SICONV	224	83	17,4	13,0	6,2
Aprovada	15	15	13,1	13,0	
Em Análise	68	68	14,4		6,2
Em Execução	141		19,3		
Total Geral	816	627	17,3	43,5	23,6

Fonte: Elaborada pelo autor. Portal da Transparência, com base no SIAFI e Siconv.

Tabela 12 – Situação da Carteira de Convênios do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (exceto Finep) ao Longo das Fases do Siconv

Status do Convênio	Quantidade de Convênios	Quantidade de Prestação de Contas	Prazo Médio de Vigência (meses)	Tempo Médio de Análise de PC Concluída (meses)	Tempo Médio de Análise para PC Pendentes (meses)
Fase 1 - Prestação de Contas Apenas no SIAFI	291	276	49,5	81,6	41,8
Em Análise	221	221	52,7		41,8
Em Execução	15		91,0		
Reprovada	55	55	25,4	81,6	
Fase 2 - Funcionalidades Iniciais do SICONV	545	462	37,5	38,6	29,1
Aprovada	102	102	25,2	36,6	
Em Análise	332	332	35,2		29,1
Em Execução	83		70,1		
Reprovada	28	28	12,8	46,0	
Fase 3 - Com Prestação de Contas no SICONV	334	196	35,7	20,9	25,2
Aprovada	78	78	29,1	18,8	
Em Análise	105	105	20,9		25,2
Em Execução	138		52,8		
Reprovada	13	13	13,4	33,0	
Fase 4 - Com Movimentação Financeira no SICONV	155	10	33,6		11,2
Em Análise	10	10	12,8		11,2
Em Execução	145		35,0		
Total Geral	1.325	944	39,2	41,3	32,5

Fonte: Elaborada pelo autor. Informações do Portal da Transparência com base em dados do SIAFI e do Siconv.

Tabela 13 – Situação da Carteira de Convênios do Ministério da Educação ao Longo das Fases do Siconv

Status do Convênio	Quantidade de Convênios	Quantidade de Prestação de Contas	Prazo Médio de Vigência (meses)	Tempo Médio de Análise de PC Concluída (meses)	Tempo Médio de Análise para PC Pendentes (meses)
Fase 1 - Prestação de Contas Apenas no SIAFI	1.704	1698	36,6	86,7	69,7
Em Análise	1.524	1524	36,9		69,7
Em Execução	6		93,9		
Reprovada	174	174	31,2	86,7	
Fase 2 - Funcionalidades Iniciais do SICONV	211	185	29,9	47,7	34,8
Aprovada	53	53	14,4	47,8	
Em Análise	130	130	30,5		34,8
Em Execução	26		59,0		
Reprovada	2	2	24,3	45,9	
Fase 3 - Com Prestação de Contas no SICONV	543	400	30,2	27,7	14,9
Aprovada	120	120	16,6	27,7	
Em Análise	280	280	27,3		14,9
Em Execução	143		47,3		
Fase 4 - Com Movimentação Financeira no SICONV	1.042	226	20,2	15,6	7,3
Aprovada	20	20	12,4	15,6	
Em Análise	206	206	14,2		7,3
Em Execução	816		21,9		
Total Geral	3.500	2.509	30,3	57,9	54,4

Fonte: Elaborada pelo autor. Informações do Portal da Transparência com base em dados do SIAFI e do Siconv.

Tabela 14 – Situação da Carteira de Convênios do Ministério da Saúde ao Longo das Fases do Siconv

Status do Convênio	Quantidade de Convênios	Quantidade de Prestação de Contas	Prazo Médio de Vigência (meses)	Tempo Médio de Análise de PC Concluída (meses)	Tempo Médio de Análise para PC Pendentes (meses)
Fase 1 - Prestação de Contas Apenas no SIAFI	115	111	42,2	102,0	87,2
Em Análise	92	92	41,4		87,2
Em Execução	4		97,1		
Reprovada	19	19	34,3	102,0	
Fase 2 - Funcionalidades Iniciais do SICONV	1.395	1149	49,3	23,3	15,5
Aprovada	299	299	34,6	23,4	
Em Análise	840	840	50,6		15,5
Em Execução	246		62,7		
Reprovada	10	10	47,0	19,4	
Fase 3 - Com Prestação de Contas no SICONV	1.852	659	38,9	14,6	11,0
Aprovada	213	213	29,8	14,4	
Em Análise	439	439	29,7		11,0
Em Execução	1.193		44,0		
Reprovada	7	7	22,7	19,4	
Fase 4 - Com Movimentação Financeira no SICONV	1.367	30	26,1		5,4
Em Análise	30	30	17,0		5,4
Em Execução	1.337		26,3		
Total Geral	4.729	1.949	38,3	22,5	18,6

Fonte: Elaborada pelo autor. Informações do Portal da Transparência com base em dados do SIAFI e do Siconv.

**Tabela 15 – Situação da Carteira de Convênios do Ministério
das Cidades ao Longo das Fases do Siconv**

Status do Convênio	Quantidade de Convênios	Quantidade de Prestação de Contas	Prazo Médio de Vigência (meses)	Tempo Médio de Análise de PC Concluída (meses)	Tempo Médio de Análise para PC Pendentes (meses)
Fase 1 - Prestação de Contas Apenas no SIAFI	1.580	1209	68,8	23,2	19,0
Em Análise	1.166	1166	63,4		19,0
Em Execução	371		86,9		
Reprovada	43	43	61,5	23,2	
Fase 2 - Funcionalidades Iniciais do SICONV	507	359	50,0	15,1	14,5
Aprovada	22	22	42,5	15,5	
Em Análise	331	331	44,6		14,5
Em Execução	148		63,5		
Reprovada	6	6	46,6	13,6	
Fase 3 - Com Prestação de Contas no SICONV	501	291	37,5	11,9	10,9
Aprovada	5	5	36,4	12,4	
Em Análise	285	285	31,8		10,9
Em Execução	210		45,2		
Reprovada	1	1	36,5	9,3	
Fase 4 - Com Movimentação Financeira no SICONV	24		27,9		
Em Execução	24		27,9		
Total Geral	2.612	1.859	58,8	19,3	16,9

Fonte: Elaborada pelo autor. Informações do Portal da Transparência com base em dados do SIAFI e do Siconv.

**Tabela 16 – Situação da Carteira de Convênios do Ministério
do Esporte ao Longo das Fases do Siconv**

Status do Convênio	Quantidade de Convênios	Quantidade de Prestação de Contas	Prazo Médio de Vigência (meses)	Tempo Médio de Análise de PC Concluída (meses)	Tempo Médio de Análise para PC Pendentes (meses)
Fase 1 - Prestação de Contas Apenas no SIAFI	319	318	19,8	87,5	86,3
Em Análise	274	274	20,0		86,3
Em Execução	1		173,7		
Reprovada	44	44	14,9	87,5	
Fase 2 - Funcionalidades Iniciais do SICONV	171	170	20,5	36,1	39,3
Em Análise	161	161	20,0		39,3
Em Execução	1		73,3		
Reprovada	9	9	22,2	36,1	
Fase 3 - Com Prestação de Contas no SICONV	143	49	33,6		19,5
Em Análise	49	49	15,7		19,5
Em Execução	94		42,9		
Fase 4 - Com Movimentação Financeira no SICONV	58	7	17,9		11,1
Em Análise	7	7	2,6		11,1
Em Execução	51		20,0		
Total Geral	691	544	22,6	78,8	63,2

Fonte: Elaborada pelo autor. Informações do Portal da Transparência com base em dados do SIAFI e do Siconv.

**Tabela 17 – Situação da Carteira de Convênios do Ministério
do Turismo ao Longo das Fases do Siconv**

Status do Convênio	Quantidade de Convênios	Quantidade de Prestação de Contas	Prazo Médio de Vigência (meses)	Tempo Médio de Análise de PC Concluída (meses)	Tempo Médio de Análise para PC Pendentes (meses)
Fase 1 - Prestação de Contas Apenas no SIAFI	184	179	23,1	100,9	73,0
Em Análise	42	42	32,4		73,0
Em Execução	5		133,1		
Reprovada	137	137	16,2	100,9	
Fase 2 - Funcionalidades Iniciais do SICONV	793	774	26,5	27,5	41,6
Aprovada	448	448	32,7	26,1	
Em Análise	298	298	16,8		41,6
Em Execução	19		60,7		
Reprovada	28	28	9,2	49,7	
Fase 3 - Com Prestação de Contas no SICONV	194	165	25,5	11,8	13,8
Aprovada	133	133	23,6	11,6	
Em Análise	30	30	20,8		13,8
Em Execução	29		39,5		
Reprovada	2	2	14,4	23,8	
Fase 4 - Com Movimentação Financeira no SICONV	77	39	12,8	14,2	5,0
Aprovada	11	11	9,0	14,2	
Em Análise	28	28	10,8		5,0
Em Execução	38		15,4		
Total Geral	1.248	1.157	25,0	37,8	40,3

Fonte: Elaborada pelo autor. Informações do Portal da Transparência com base em dados do SIAFI e do Siconv.