

12 SICONV E A SITUAÇÃO CONVÊNIOS MUNICIPAIS NO BRASIL

Introdução

Criado em 2008, o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses (Siconv) surgiu com a intenção de administrar as transferências voluntárias de recursos da União nos convênios firmados com os demais Entes federativos e com entidades privadas sem fins lucrativos. O sistema contribui para a desburocratização da máquina pública e torna mais viável a realização de investimentos em educação, saúde, infraestrutura, entre outros setores. Além disso, o Siconv disponibiliza acesso livre às informações dos convênios e contratos de repasse firmados com a União, com o objetivo de facilitar o acesso aos dados do sistema para a sociedade e a outras esferas de governo.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM), objetivando compreender a dimensão dos convênios firmados com os Municípios brasileiros, desenvolveu o presente estudo utilizando a base do Siconv, acessada por meio da ferramenta disponibilizada pela Rede Siconv. A Rede Siconv é a integração institucional do Ministério do Planejamento e agentes multiplicadores que visam ao intercâmbio de conhecimentos, informações e experiências na utilização prática Siconv.

O Siconv e seu vocabulário

O Siconv é o sistema informatizado do governo federal no qual são registrados todos os atos de operacionalização das transferências de recursos via convênios e contratos de repasse. O sistema foi instituído em 2008 e no mesmo ano teve início a obrigatoriedade da utilização do Portal de Convênios³ para a celebração, liberação de recursos, acompanhamento da execução e prestação de contas dos convênios firmados com transferências voluntárias da União.

A obrigatoriedade vale tanto para o concedente (órgão da administração pública federal direta ou entidade da administração pública federal indireta, responsável pela transferência dos recursos ou créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio) como para o conveniente (órgão ou entidade da administração pública de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a administração federal pactua a execução de programa). Tal obrigatoriedade de utilização do Siconv o torna um painel rico em in-

3 www.convenios.gov.br

formações confiáveis sobre os pactos feitos entre os Entes subnacionais e a União por meio de convênios e contratos de repasse.

Para a compreensão das informações contidas no Siconv, é necessário ter uma noção preliminar das nomenclaturas utilizadas pelo sistema. O entendimento das diferentes modalidades é o primeiro passo para essa maior compreensão. Os convênios são acordos que disciplinam a transferência de recursos financeiros dos orçamentos da União visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade ou serviço em regime de mútua cooperação entre concedentes e convenientes. Já os contratos de repasse são um instrumento administrativo usado na transferência de recursos financeiros, por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário do governo federal.

Alguns aspectos orçamentários são importantes para o entendimento dos dados. O valor da contrapartida é a parcela de colaboração financeira do conveniente para a execução do objeto do instrumento assinado. O valor da contrapartida se difere do ingresso de contrapartida, pois o segundo termo é o investimento financeiro do recurso descrito, depositado na conta bancária do convênio em conformidade com os prazos estabelecidos. Já o valor do repasse é a parcela com que o concedente (governo federal) colabora para a execução do objeto. Se somados o valor da contrapartida e o de repasse, teremos o valor global do instrumento assinado.

O valor desembolsado, por sua vez, é transferência efetiva da União para as contas dos convênios, enquanto o valor de pagamentos é o quanto foi pago aos fornecedores propriamente ditos pelo convênio. Por fim, o saldo em conta é o montante que efetivamente está na conta dos convênios e ainda não foi gasto, pois muitas vezes se encontra bloqueado.

O Siconv e os números

Munidos do conhecimento mínimo sobre o que é o sistema e sobre as nomenclaturas por ele utilizadas, é possível compreender melhor os dados extraídos do Siconv. A CNM utilizou a Rede Siconv para coletar os dados do sistema e fez algumas limpezas iniciais para que a análise seja facilitada. A primeira das limpezas foi manter na base apenas os instrumentos assinados, ou seja, as propostas já firmadas entre os partícipes; depois, foram excluídos da base os convênios que não envolvessem a esfera municipal. Visando a analisar o período do mandato em vigor, a CNM escolheu os instrumentos assinados de 2013 a 2016.

Entre 2013 e 2016, foram assinados com a esfera municipal 19.134 contratos de repasse relativos a 4.792 convênios, que ao todo somam 23.926 instrumentos assinados. Os Municípios do Estado de São Paulo são os que têm mais instrumentos assinados no período analisado (2.956), seguidos pelos Municípios gaúchos (2.717). Esses dados podem ser observados na Tabela 1.

Tabela 1 – Modalidade de instrumentos por UF

UF	Contrato de Repasse	Convênio	Total Geral
AC	132	199	331
AL	235	56	291
AM	60	86	146
AP	19	138	157
BA	1.360	278	1.638
CE	839	242	1.081
ES	514	52	566
GO	757	162	919
MA	681	181	862
MG	2.213	311	2.524
MS	367	104	471
MT	341	113	454
PA	235	143	378
PB	637	121	758
PE	476	175	651
PI	327	447	774
PR	1.625	343	1.968
RJ	508	162	670
RN	597	69	666
RO	170	324	494
RR	57	183	240
RS	2.496	221	2.717
SC	1.074	107	1.181
SE	366	36	402
SP	2.516	440	2.956
TO	532	99	631
Total Geral	19.134	4.792	23.926

Fonte: SICONV - Elaboração Própria

O valor global dos 23.926 instrumentos assinados, de 2013 até 2016, soma R\$ 14,8 bilhões. Desse montante, 92,9% são recursos de repasse da União, equivalendo a R\$ 13,8 bilhões, e pouco mais de R\$ 1 bilhão é recurso de contrapartida dos Municípios. Do valor de repasse, foram empenhados R\$ 12,7 bilhões e desembolsados, ou seja, efetivamente pagos pela União, menos de um terço do montante empenhado: R\$ 4,1 bilhões.

Dos R\$ 4,1 bilhões desembolsados pelo governo federal, R\$ 1,7 bilhões estão como saldo nas contas dos respectivos convênios, pouco menos da metade. Esse montante não foi gasto por ter sido bloqueado pelos mais diversos motivos, como irregularidades decorrentes do uso dos recursos ou outras pendências de ordem financeira, técnica ou legal. Grande parte desses bloqueios poderiam ser evitados com uma redução na burocracia imposta pelo governo central e aliviariam os Municípios que sofrem com obras e projetos parados.

Tabela 2 – Valores por modalidade (em milhões de R\$)

Dados	Contrato de Repasse	Convênio	Total Geral
Global	11.524	3.341	14.865
Repasse	10.632	3.182	13.814
Contrapartida	892	157	1.049
Empenhado	9.955	2.825	12.781
Desembolsado	2.947	1.184	4.131
Ingresso de Contrapartida	292	80	372
Pagamentos	2.128	702	2.830
Saldo em Conta	1.114	594	1.708

Fonte: SICONV - Elaboração Própria

A maioria dos convênios e contratos de repasse firmados entre 2013 e 2016 estavam em execução: em média, 87,7% dos instrumentos assinados estavam nessa situação. Entretanto, Municípios de alguns Estados tinham boa parte de seus instrumentos assinados em “outras situações” que não em execução. Um exemplo alarmante é dos Municípios do Estado de Rondônia, que tinham a menor média de instrumentos em execução: apenas 71,66%, sendo 21,46% dos restantes em situações como prestação de contas em análise, em complementação ou rejeitadas.

Tabela 3 – Situação média dos instrumentos assinados

UF	Aguardando Prestação de Contas	Em execução	Outras situações
AC	4,83%	81,87%	13,29%
AL	13,75%	84,54%	1,72%
AM	8,22%	81,51%	10,27%
AP	8,28%	82,80%	8,92%
BA	4,88%	93,10%	2,01%
CE	5,46%	90,75%	3,79%
ES	9,01%	82,86%	8,13%
GO	5,33%	91,51%	3,16%
MA	9,28%	90,26%	0,46%
MG	7,21%	89,54%	3,25%
MS	2,97%	92,36%	4,67%
MT	7,05%	84,58%	8,37%
PA	11,90%	84,92%	3,17%
PB	23,48%	74,67%	1,85%
PE	10,29%	86,64%	3,07%
PI	3,36%	94,96%	1,68%
PR	3,25%	92,89%	3,86%
RJ	13,13%	83,88%	2,99%
RN	2,70%	94,89%	2,40%
RO	6,88%	71,66%	21,46%
RR	5,42%	92,50%	2,08%
RS	5,82%	91,76%	2,43%
SC	6,60%	89,25%	4,15%
SE	6,22%	92,79%	1,00%
SP	5,45%	91,98%	2,57%
TO	5,23%	91,76%	3,01%
Média Geral	7,54%	87,70%	4,76%

Fonte: SICONV - Elaboração Própria

Conclusão

A Confederação entende que o estudo aprofundado do quadro dos convênios e contratos de repasses entre a União e os Municípios é de relevante importância para que a gestão destes se torne mais eficiente. A melhoria da gestão traz benefícios para a população e diminui o gargalos entre as mais diversas fases desses instrumentos assinados.