

008

ORÇAMENTO PÚBLICO  
**EM DISCUSSÃO**

**Repasse de recursos: convênio ou  
transferência fundo a fundo?**

Luciano de Souza Gomes

Consultoria de Orçamentos,  
Fiscalização e Controle

SENADO  
FEDERAL



## **SENADO FEDERAL**

### **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle**

#### **Diretor**

Luiz Fernando de Mello Perezino

#### **Editores**

Renato Jorge Brown Ribeiro  
Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos  
Róbison Gonçalves de Castro

#### **Equipe Técnica**

Thiago de Azevedo Barbosa

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

**Repasse de recursos: convênio ou transferência fundo a fundo?**

Luciano de Souza Gomes\*

2013

---

\* Consultor de Orçamentos do Senado Federal ([lusouza@senado.gov.br](mailto:lusouza@senado.gov.br))

## **Resumo**

O presente estudo analisa a viabilidade de apresentação de proposta legislativa objetivando substituir o instrumento de convênio pela transferência fundo a fundo com vinculação da finalidade dos recursos. Conclui ser inviável tal substituição, ainda que com a vinculação da finalidade de recursos. São dois instrumentos distintos que se prezam a atingir objetivos igualmente distintos: o primeiro decorre da vontade das partes para a realização de uma determinada e específica despesa pública; já o segundo de uma determinação legal para o atendimento de uma despesa de natureza continuada.

## Repasse de recursos: convênio ou transferência fundo a fundo?

Luciano de Souza Gomes

### 1. Introdução

O presente estudo visa a avaliar viabilidade de apresentação de proposta legislativa objetivando substituir o instrumento de convênio pela transferência fundo a fundo com vinculação da finalidade dos recursos.

A norma geral que disciplina os convênios celebrados a partir de 1.º de setembro de 2008 é o Decreto n.º 6.170, de 25 de julho de 2007 (alterado pelos Decretos n.os 6.329/2007, 6.428/2008 e 6.497/2008). O Decreto n.º 6.170/2007 é regulamentado pela Portaria Interministerial n.º 127/2008 (PI 127/2008). Essas novas regulamentações alteram a antiga sistemática de celebração de convênios regida pela Instrução Normativa n.º 1/1997-STN.

### 2. Desenvolvimento

Os repasses de recursos constantes do orçamento da União a Municípios são efetuados por meio de três formas de transferência:

- a) Transferências Constitucionais;
- b) Transferências Legais;
- c) Transferências Voluntárias.

Para atender ao objetivo deste trabalho concentraremos nossa atenção nas transferências voluntárias e legais. Inicialmente iremos abordar as transferências voluntárias, que nada mais são do que repasses de recursos correntes ou de capital da União a estados, Distrito Federal, municípios e entidades privadas sem fins lucrativos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorram de determinação constitucional ou legal.

Os instrumentos para viabilizar as transferências voluntárias são:

- a) Convênios;
- b) Contratos de Repasse;
- c) Termo de Parceria.

O **Convênio** é um acordo ou ajuste que regula a transferência de recursos financeiros de dotações orçamentárias consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. O Convênio deve ter como participantes, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Já o **Contrato de Repasse** é o instrumento utilizado para a transferência de recursos da União para estados, Distrito Federal e municípios por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais federais, destinados à execução de programas governamentais. Ele se assemelha ao convênio, no entanto, no contrato de repasse, as agências financeiras oficiais (principalmente a Caixa Econômica Federal) atuam como mandatárias da União para execução e fiscalização das transferências de recursos federais, firmando, para tanto, termo de cooperação com o Ministério concedente.

Por último, o **Termo de Parceria** é o instrumento jurídico para transferência de recursos a entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP para o fomento e a execução de atividades de interesse público como assistência social, cultura, saúde, educação entre outras.

Nos termos da PI n.º 127/2008, os atos e os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e a informações acerca de tomadas de contas especial dos convênios e contratos de repasse devem ser realizados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV. Assim, do ponto de vista do usuário, a operacionalização de convênio e contrato de repasse está centralizada em um único sistema, o SICONV, independentemente do órgão concedente. Além disso, o sistema está aberto a consulta pública por meio do Portal dos Convênios ([www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)), objetivando a promoção da transparência. É por meio do Sincov que o município cadastra a proposta de trabalho, registra as informações sobre execução físico-financeira e a posterior prestação de contas.

É de se ressaltar que a PI n.º 127/2008 institui no ordenamento jurídico vigente a figura do **Chamamento Público** como forma de induzir à promoção de uma política pública específica. Nesses termos, o órgão público (como frequentemente o fazem o Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres) lança um edital oferecendo aos municípios a possibilidade de celebrar convênios para uma determinada ação governamental, divulgando-o pelo prazo mínimo de quinze dias na primeira página de seu sítio oficial, bem como no Portal dos Convênios – SICONV.

Visto os principais conceitos pertinentes às transferências voluntárias, passemos agora a um breve estudo sobre as transferências legais, conceituadas como repasses de recursos federais para estados, Distrito Federal e municípios regidos por leis específicas. Há duas modalidades de transferências legais:

- a) as que não se vinculam a aplicação dos recursos repassados – o ente receptor dos recursos possui liberdade para definir a despesa correspondente ao recurso repassado;
- b) as que vinculam a aplicação dos recursos repassados a um fim específico – a transferência tem um aspecto finalístico, ou seja, os recursos são repassados para atender a uma despesa específica.

Concentraremos nossos estudos na segunda modalidade, nos termos solicitados pelo Senador Rollemberg. As transferências legais com finalidades específicas podem ocorrer de três formas:

- a) Transferência Direta ao Cidadão;
- b) Transferência Automática;
- c) Transferência Fundo a Fundo.

As **Transferências Diretas ao Cidadão** referem-se aos programas que concedem benefício monetário mensal à população-alvo do programa. Nesta modalidade, compete ao Município a missão de operacionalizar os programas por meio de ações como credenciamento junto ao Governo Federal e a manutenção do cadastro das pessoas beneficiadas e, ainda, instituir conselhos de controle social. Exemplos: Bolsa Família e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

As **Transferências Automáticas** consistem no repasse de recursos financeiros sem a utilização de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante o depósito em conta corrente específica, aberta em nome do beneficiário. Essa forma de transferência é empregada na descentralização de recursos em determinados programas da área de educação. São exemplos de programas governamentais que utilizam as transferências automáticas: Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, Programa de Educação de Jovens e Adultos, Programa Brasil Alfabetizado etc.

Por fim, as **Transferências Fundo a Fundo** representam um instrumento de descentralização de recursos disciplinado em leis específicas que se caracterizam pelo repasse direto de recursos provenientes de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal, dispensando a celebração de convênios. Os fundos que atualmente operam essa modalidade de transferência são o Fundo Nacional da Assistência Social – FNAS e o Fundo Nacional de Saúde – FNS.

As transferências fundo a fundo na área de assistência social são realizadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social. As disposições normativas que disciplinam essas transferências são a Lei n.º 9.604, de 5 de fevereiro de 1998, e o Decreto n.º 2.529, de 25 de março de 1998, que a regulamenta.

A Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB-AS define *“estratégias e movimentos mais operacionais que possibilitem o avanço em direção ao sistema inscrito na lei, dentre eles: competências dos órgãos gestores e das instâncias de negociação e controle social, fluxos e requisitos para o processo de habilitação, mecanismos e critérios para o repasse dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais de Assistências Social.”*

Os recursos destinados pela União aos estados, ao Distrito Federal e municípios para operacionalização dos serviços assistenciais visam suprir as demandas referentes à manutenção de ações de atendimento às crianças de zero a seis anos, aos idosos e às pessoas portadoras de deficiências. O documento da Política Nacional de

Assistência Social considera como destinatários dessa política os segmentos populacionais involuntariamente excluídos das políticas sociais básicas.

Já as transferências fundo a fundo na área da saúde<sup>1</sup> são disciplinadas pela Lei n.º 8.142, de 19 de fevereiro de 1990, e regulamentadas pelo Decreto n.º 1.232, de 30 de agosto de 1994. As transferências fundo a fundo desenvolvem-se no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, por meio do Fundo Nacional de Saúde – FNS, segundo as condições de gestão estabelecidas na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde NOB – 01/1996.

Os recursos das transferências fundo a fundo destinam-se à cobertura das ações e serviços de saúde implementados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, traduzidas pelo investimento na rede de serviços, cobertura ambulatorial e hospitalar e demais ações de saúde.

### 3. Conclusões

Nos termos do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se por transferências voluntárias a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. Tais transferências são destinadas a atender a ações com propósitos específicos e com regras definidas caso a caso. São efetivadas por meio da celebração de Convênios ou Contratos de Repasse.

Já as transferências fundo a fundo integram o rol de transferências legais consideradas “obrigatórias de caráter continuado” como definido pelo art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000): “Art. 17. *Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.*”

Temos, portanto, duas modalidades distintas e específicas de transferência de recursos: uma que decorre da vontade do Governo Federal e do Estado ou Município para a realização de uma determinada ação (por exemplo, a construção de escolas públicas); e outra considerada obrigatória e de caráter continuado advinda de lei, medida provisória ou ato administrativo.

---

<sup>1</sup> Nos termos da Nota Técnica n.º 10, de 2011 – CONOF/CD: “Do conjunto de determinações constitucionais sobre a saúde aos entes federados, vem se conformando o entendimento de que a União está encarregada das funções de financiamento e de formulação da política nacional de saúde, assim como de coordenação das ações intergovernamentais; aos Estados, por sua vez, cabe adaptarem essa política às suas peculiaridades regionais, coordenando as ações entre os respectivos municípios; e, aos municípios, efetuar a prestação dos serviços de saúde com o auxílio técnico e financeiro estadual e federal.”



Observa-se, portanto, que nem todas as despesas que possam ser objeto de descentralização enquadram-se como obrigatórias e de caráter continuado, uma vez que existem despesas discricionárias e de capital que dependem de análises específicas para autorização, sendo submetidas à regra geral de celebração de convênios ou contratos de repasse.

Nesse sentido, entendemos inviável a substituição dos convênios por transferências fundo a fundo, ainda que com a vinculação da finalidade de recursos. São dois instrumentos distintos que se prezam a atingir objetivos igualmente distintos: o primeiro decorre da vontade das partes para a realização de uma determinada e específica despesa pública; já o segundo de uma determinação legal para o atendimento de uma despesa de natureza continuada.