



► Fundamentos de Transferências Voluntárias

Módulo I – Noções básicas sobre Transferências Voluntárias

Aula 1 – Conceituando Transferências Voluntárias

Este conteúdo está organizado nos seguintes tópicos:

1. *Execução descentralizada de políticas públicas*
2. *Conceito de transferência voluntária*
3. *Diferenças entre transferências voluntárias e obrigatórias*
4. *Diferenças entre transferências voluntárias e acordos de cooperação*
5. *Diretrizes e normas aplicáveis às transferências voluntárias da União*
6. *Instrumentos de transferência voluntária*
7. *Diferenças entre convênios e contratos*

Materiais complementares

Referências bibliográficas



© Copyright 2021, Tribunal de Contas de União
portal.tcu.gov.br

Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Responsabilidade pelo Conteúdo

Tribunal de Contas da União
Secretaria Geral da Presidência
Instituto Serzedello Corrêa

Conteudista

Vilmar Agapito Teixeira

Tratamento Pedagógico

Marcela de Oliveira Timóteo

Este material tem função didática. A última atualização ocorreu em Outubro de 2021. As afirmações e opiniões são de responsabilidade exclusiva dos autores e podem não expressar a posição oficial do Tribunal de Contas da União.

Conceituando Transferências Voluntárias



Saúde, Educação, Assistência Social, Habitação, Saneamento, Cultura...

Como atender todas essas necessidades?

Como repartir os recursos disponíveis?

Sejam bem-vindos a nossa primeira aula, o primeiro passo da sua jornada no mundo das transferências voluntárias! Vamos começar com um exemplo prático? Imagine que o seu município precisa desenvolver ações para o combate à dengue, mas não possui recursos suficientes para isso. Então, o que ele pode fazer?

Uma opção para o município, representado pelo prefeito, é pactuar um **convênio** com a União, representada por órgão ou entidade do Ministério da Saúde. Esse acordo ocorre no âmbito do programa governamental federal que prevê a execução descentralizada de ações para o combate à dengue, por meio da transferência de recursos.

Esse é um exemplo em que a utilização de uma transferência voluntária pode viabilizar a execução de uma política pública na ponta, no território municipal. Mas, será que todos os repasses de recurso da União para os estados e municípios dependem de uma provocação do gestor? E será que esse tipo de acordo é feito sempre por meio de um convênio? E se esse mesmo município precisasse de recursos federais para construir uma quadra poliesportiva, o instrumento e os procedimentos seriam os mesmos?

Para responder a essas e a outras perguntas, vamos estudar nesta aula alguns **conceitos relacionados com Transferências Voluntárias** e diferenciar as suas formas de operacionalização.

Ao final da aula, esperamos que você tenha condições de:

- Conceituar transferências voluntárias e sua relevância na execução de políticas públicas;
- Diferenciar as transferências voluntárias das transferências obrigatórias;
- Conhecer a legislação inerente às transferências voluntárias da União; e
- Conceituar os instrumentos de transferências voluntárias da União (convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de colaboração e termo de fomento).

Então, vamos lá?

1. Execução descentralizada de políticas públicas

A [Constituição da República de 1988](#) fixou **competências comuns para** a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, que abrangem variadas áreas de interesse da população, tais como, saúde, educação e assistência social, de modo que a entrega de tais serviços públicos depende da ação conjunta desses entes, em seus âmbitos de atuação.

O [Decreto-Lei nº 200, de 1967](#), já estabelecia o princípio administrativo da **descentralização**, preconizando que os **programas federais de caráter nitidamente local** deveriam ser amplamente descentralizados, no todo ou em parte, às administrações estaduais e municipais. Nesse contexto, a administração federal conserva o poder de fixar as regras além da fiscalização e do controle sobre a execução local do programa, condicionando a liberação dos recursos ao fiel cumprimento de objetivos e metas pactuados.



Logo, com a finalidade de **descentralizar a execução das políticas públicas**, a União transfere recursos financeiros para os demais entes realizarem obras e serviços de interesse comum.

Na prática, se um município precisa de dinheiro para construir uma escola ou comprar ônibus para o transporte escolar, pode solicitar ao Ministério da Educação a transferência voluntária de recursos para esse fim. Por outro lado, o ministério também tem interesse recíproco na execução desses objetivos, previstos em seus programas governamentais, e, para os quais, foram alocados recursos no **Orçamento Geral da União (OGU)**.

Ocorre que o governo central não tem capilaridade para executar ações nos mais diversos recantos do país, sem a colaboração dos governos locais. Centralizar as ações seria pouco efetivo. Além disso, os gestores locais, que devem conhecer melhor a realidade de suas comunidades, não dispõem de recursos suficientes para atender a todas as necessidades. Os municípios dependem, em grande medida, do apoio técnico e financeiro da União. Lembremos que a maior parte das receitas municipais advém de transferências intergovernamentais, da União e dos estados.

Por isso, as **transferências voluntárias** despertam grande interesse, pois constituem **importante mecanismo de execução de ações governamentais para o atendimento de muitas das necessidades das comunidades locais**.

Contudo, o gênero transferência voluntária agrupa diversas espécies e **instrumentos**, cada qual com suas características específicas. Como em todo sistema de cooperação, os participantes devem observar deveres e obrigações, de modo que, tanto a União quanto os entes subnacionais devem investir na implementação de mecanismos de gestão e na capacitação de seus agentes para evitar irregularidades que comprometam o uso regular e efetivo dos recursos públicos.

2. Conceito de transferência voluntária

A [Lei Complementar nº 101, de 2000](#), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, conceituou **transferência voluntária** como sendo o repasse de recursos financeiros da União aos demais entes da federação, a título de cooperação, que não decorra de determinação constitucional ou legal (transferências obrigatórias), nem se destine ao custeio do Sistema Único de Saúde (SUS).

Como estudaremos neste curso, as **Transferências Voluntárias da União (TVU)** são destinadas prioritariamente a estados e municípios, mas também podem ser transferidos recursos federais para entidades privadas sem fins lucrativos, em regime de **cooperação** com o poder público.

Logo, podemos conceituar **transferências voluntárias** como:

Recursos financeiros repassados pela União a estados, Distrito Federal, municípios e a entidades privadas sem fins lucrativos para, de forma descentralizada e em regime de cooperação, promover ações de interesse recíproco, como a realização de obras, aquisição de bens e prestação de serviços no âmbito de programas governamentais.

Cabe destacar que estados e municípios também recebem recursos de outras fontes e a União dispõe de outros mecanismos de cooperação com entes públicos e privados. Isso é o que veremos a seguir.

3. Diferenças entre transferências voluntárias e obrigatórias

As transferências voluntárias não se confundem com aquelas fixadas na Constituição e nas leis como sendo **transferências de caráter obrigatório**. Isso ocorre porque muitos recursos oriundos de tributos e outras receitas geradas localmente são arrecadados pela União, que os reparte posteriormente com os demais entes da federação.

A transferência de recursos é **obrigatória e não vinculada** a uma aplicação específica no caso do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), da repartição de parcela da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-Exportação), da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) e das compensações financeiras do art. 20 da CF/1988 (royalties). Já as **obrigatórias e vinculadas** são as transferências “fundo a fundo” do SUS, do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Podemos diferenciar as transferências voluntárias das obrigatórias pelas seguintes características:

| Características | Transferências Voluntárias | Transferências Obrigatórias |
|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Depende de vontade e iniciativa do gestor? | Sim, depende tanto do detentor dos recursos quanto do gestor interessado na sua aplicação. | Não, o gestor repassa os recursos públicos, de acordo com o previsto em lei. |
| Há interesse comum na aplicação dos recursos? | Sim, há interesse comum dos envolvidos no resultado da aplicação dos recursos. | Não, a aplicação dos recursos independe do interesse do repassador. |
| Há formalização do repasse? | Sim, com obrigações de ambas as partes. | Não, a transferência é regulada em lei. |
| A transferência de recursos depende de disponibilidade orçamentária? | Sim, os recursos podem ser remanejados ou contingenciados, além de limitados à capacidade de aprovação das propostas. | Não, os recursos são distribuídos de forma automática para fundos e contas bancárias vinculadas, a partir de critérios pré-definidos. |

Há transferências voluntárias operadas de forma similar às obrigatórias, como as do [Programa de Aceleração do Crescimento \(PAC\)](#), pactuadas por meio de termos de compromisso, e as [transferências especiais](#), decorrentes de emendas parlamentares impositivas (Emenda Constitucional nº 105, de 2019). As transferências dos programas de Alimentação Escolar (Pnae) e Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), apesar previstas em lei, [dependem de exigências impostas pelo repassador](#), entre elas a prestação de contas do total recebido, que, se não cumpridas pelo ente da federação, levam à suspensão dos repasses (vide [Acórdão 3061/2019-TCU-Plenário](#)).

4. Diferenças entre transferências voluntárias e acordos de cooperação

A União pode firmar **acordos de cooperação** com diversos entes públicos e privados para alcançar objetivos ou projetos comuns. Mas o que diferencia esses acordos de cooperação das transferências voluntárias?

A principal diferença é que o acordo de cooperação não envolve transferência de recursos entre as partes. Segundo a Advocacia-Geral da União (AGU), o Acordo de Cooperação é um instrumento jurídico formalizado entre órgãos e entidades da administração pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, visando à mútua cooperação técnica para a execução de programa, projeto, atividade ou evento de **interesse recíproco**, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes (vide o [Parecer nº 15, de 2013, da Câmara Permanente de Convênios](#)).

Logo, o acordo de cooperação é uma espécie de parceria entre instituições com propósitos equivalentes ou complementares, para a realização, por exemplo, de intercâmbio de informações e conhecimentos, ensino e capacitação de pessoas, promoção de pesquisas e outros objetivos de desenvolvimento institucional.

Na **Unidade VI do curso** você aprenderá mais sobre acordos de cooperação e outras formas de parceria.

5. Diretrizes e normas aplicáveis às Transferências Voluntárias da União

De acordo com a redação original do [Decreto nº 6.170, de 2007](#), as transferências voluntárias poderiam ser destinadas a entes da federação ou a entidades privadas sem fins lucrativos e seriam formalizadas por meio de **convênios, contratos de repasse** ou **termos de cooperação** (posteriormente renomeado para [termo de execução descentralizada](#)).

O decreto, que ainda é a principal norma de TVU, também instituiu o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) e o Portal de Convênios do governo federal, atualmente consolidados na [Plataforma +Brasil](#).



O Siconv surgiu em 2008 como marco de padronização, automação e racionalização das transferências voluntárias, substituindo processos físicos por registros digitais e promovendo maior transparência na aplicação dos recursos públicos.

Ao longo do tempo, o governo federal editou várias portarias e instruções normativas para disciplinar as regras fixadas pelo decreto, sendo que a [Portaria Interministerial nº 404, de 2016](#), consolida atualmente os conceitos, regras e procedimentos para a realização de transferências voluntárias mediante **convênios** e **contratos de repasse**.

Outras normas legais disciplinam aspectos importantes das transferências voluntárias:

- [Lei de Diretrizes Orçamentárias \(LDO\)](#), que regula aspectos relativos à operacionalização das transferências voluntárias, em especial os percentuais de contrapartida devidos pelos interessados, e obriga a disponibilização de informações referentes a convênios no Siconv;
- [Lei de Responsabilidade Fiscal \(LRF\)](#), que estabelece condições para os entes federados receberem as transferências voluntárias;
- Leis de Licitações e Contratos Administrativos ([Lei nº 8.666, de 1993](#), [Lei nº 10.520, de 2002](#), [Lei nº 12.462, de 2011](#), [Decreto nº 10.024, de 2019](#), e [Lei nº 14.133, de 2021](#)), que dispõem sobre a contratação de terceiros pelos órgãos e entidades da administração pública, incluindo pregão, Regime Diferenciado de Contratação (RDC) e pregão eletrônico, além do novíssimo estatuto de licitações e contratos;
- [Lei nº 9.790, de 1999](#), e [Decreto nº 3.100, de 1999](#), que definem as regras para qualificação de entidades privadas sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) e instituem o **termo de parceria** entre elas e a administração pública para promoção de ações de educação, saúde, assistência social, cultura, segurança alimentar, desenvolvimento sustentável, dentre outras ; e
- [Lei 13.019, de 2014](#), que instituiu o **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Mrosc)** para regulamentar o regime jurídico das parcerias firmadas por União, estados/DF e municípios com as Organizações da Sociedade Civil (OSC) e criou dois instrumentos jurídicos próprios: o **termo de fomento** e o **termo de colaboração** (não confundir com o termo originalmente previsto no Decreto 6.170/2007).



O Mrosc ampliou as parcerias da administração pública com entidades constituídas como associações e fundações privadas, integrantes do Terceiro Setor ou organizações não-governamentais (ONG), reconhecendo a importância da atuação dessas organizações privadas sem fins lucrativos e entidades filantrópicas na implementação de determinadas políticas públicas.

Recentemente, o [Decreto nº 10.426, de 2020](#), disciplinou o **Termo de Execução Descentralizada (TED)**, retirando-o do contexto do Decreto 6.170/2007, já que o TED **não é instrumento de transferência voluntária da União**. Trata-se de delegação de competência intragovernamental, feita por órgão ou entidade da União, mediante a descentralização de crédito orçamentário, para que outro órgão ou entidade integrante do OGU execute, em seu nome, o programa, projeto ou atividade para o qual o recurso estava previsto no orçamento.

A seguir, vamos detalhar um pouco os principais instrumentos de transferência voluntária.

6. Instrumentos de transferência voluntária

Convênios e contratos de repasse são os instrumentos mais comuns de transferência voluntária, contudo, ainda despertam muitas dúvidas, não é mesmo? Quais são as características que os distinguem?

Convênio é o instrumento formal que disciplina a transferência voluntária para órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos ou, ainda, para entidade privada sem fins lucrativos não abrangida pela Lei 13.019/2014, como no caso das entidades que atuam de forma complementar ao Sistema Único de Saúde – SUS (vide o art. 199, § 1º, da CF/1988) e dos serviços sociais autônomos, que incluem as entidades paraestatais do chamado “Sistema S” (vide art. 9º, III, b, da Portaria Interministerial 404/2016, alterada pela [Portaria Interministerial nº 235, de 23/8/2018](#)).

O convênio tem como finalidade 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, de acordo com as condições ajustadas entre os partícipes.

Os convênios podem ter como objeto a aquisição de ônibus para transporte escolar, a compra de equipamentos para um posto de saúde, a promoção de ações para o desenvolvimento do turismo, o reflorestamento de áreas degradadas, dentre outros.

Como se vê, o conceito de convênio se confunde com o próprio conceito de transferência voluntária, o que leva muitas pessoas a usarem esses termos como sinônimos.



A União, ao firmar um convênio, não apenas transfere recursos para um município. Mais que isso, busca realizar objetivo específico de seu interesse, cumprindo um dos princípios fundamentais previstos no Decreto-Lei 200/1967: o da descentralização (vide o [Acórdão 200/2005-TCU-1ª Câmara](#)).

Importante destacar que a União é representada nos convênios pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal, também denominado governo ou administração federal, formado pela Presidência da República, ministérios, autarquias, fundações e empresas estatais, que detêm a competência para gerir as políticas públicas e programas governamentais e, para tanto, possuem as dotações orçamentárias reservadas no OGU para transferências voluntárias.

Já o **Contrato de Repasse** destina-se preferencialmente a execução de programa de trabalho que objetiva a realização de obras e serviços de engenharia e instalação, quando o repassador dos recursos não tiver estrutura própria para acompanhar a execução do convênio. Na prática, o convênio pode até ser usado para obras, mas os repassadores costumam direcionar esse tipo de objeto para o contrato de repasse, a fim de se desonerar da fiscalização local.

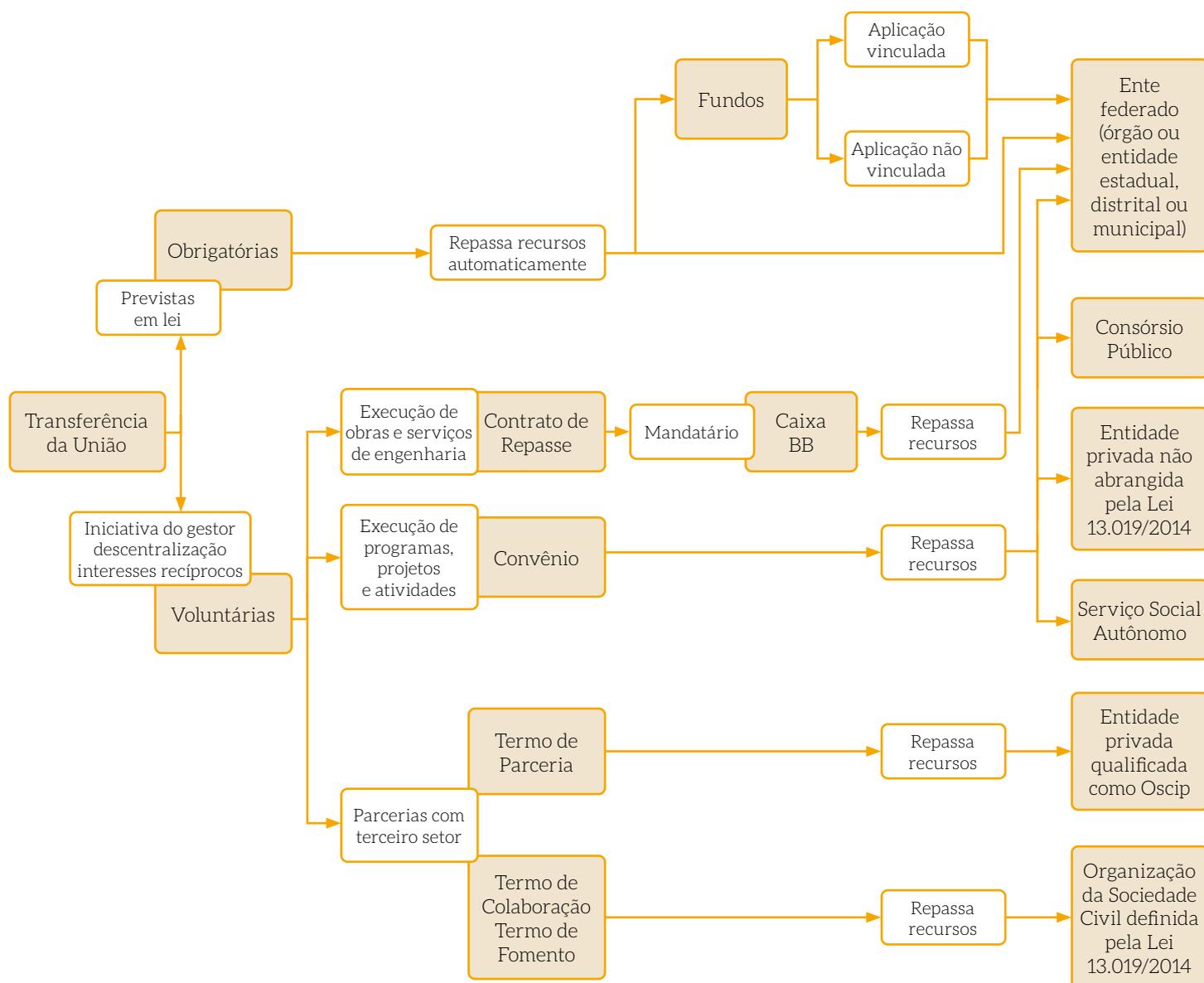
O contrato de repasse se diferencia pela intermediação de instituição ou agente financeiro público federal (em geral, a [Caixa Econômica Federal](#) e Banco do Brasil), atuando como mandatário ou representante da União na execução e fiscalização da TVU. Nesse contexto, o órgão ou entidade detentor dos recursos federais deve firmar com o agente financeiro o respectivo instrumento de cooperação para a intermediação do repasse junto ao destinatário final.

Caso o agente financeiro não detenha capacidade técnica necessária ao regular acompanhamento da aplicação dos recursos transferidos, teremos um novo agente no contrato de repasse. É o chamado interveniente, outra instituição pública ou privada a quem caberá o mencionado acompanhamento. Na próxima aula estudaremos mais sobre esses agentes envolvidos na transferência voluntária.

Outros instrumentos de TVU são: **Termo de Parceria**, **Termo de Colaboração** e **Termo de Fomento**. Como visto no tópico anterior, eles servem para formalizar a TVU com entidades privadas sem fins lucrativos para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco. Enquanto o termo de parceria é firmado com entidades qualificadas como Oscip, os termos de colaboração e de fomento são pactuados com as OSC, sendo este último de iniciativa da própria entidade recebedora dos recursos.

Esses instrumentos de transferências voluntárias serão abordados mais detidamente na **Unidade VI do curso**, de modo que concentraremos as próximas aulas no detalhamento das regras e procedimentos para propor, celebrar, executar e prestar contas de convênios e contratos de repasse.

Vamos fixar o conteúdo visto até aqui? O mapa mental abaixo traz **resumo esquemático das Transferências da União**.



7. Diferenças entre convênios e contratos

O termo convênio tem a mesma origem da palavra convenção e o mesmo significado de ajuste ou acordo entre duas ou mais pessoas. Nesse sentido, assemelha-se ao contrato. Mas, no setor público, há clara distinção entre convênio e contrato administrativo, pois esses institutos têm pressupostos distintos, a saber:

| Convênio | Contrato Administrativo |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Interesse recíproco das partes na execução do objeto, em regime de mútua cooperação, incluindo a divisão dos custos envolvidos. | Interesses antagônicos ou opostos das partes: enquanto a administração contratante pretende o objeto do contrato, o particular contratado espera receber a remuneração devida. |
| Relação entre órgãos e entidades públicas ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos. | Relação predominante entre a administração pública e as pessoas jurídicas de direito privado com fins lucrativos (sociedades empresariais, sociedades limitadas, empresas individuais etc.). |
| Não tem prévia licitação para a escolha do tomador do recurso ou do objeto desejado. | Tem prévia licitação para garantir a igualdade de oportunidades aos particulares e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública (em casos específicos a licitação pode ser dispensada ou não exigida). |
| Instrumento típico para a transferência voluntária de recursos entre entes públicos. | Instrumento típico para a contratação de obras e serviços entre a administração pública e os seus fornecedores. |
| Prestação de contas exigida, sob aspectos físicos e financeiros | Não é exigida prestação de contas, bastando o atesto do recebimento do bem ou serviço, quando da entrega da fatura. |

É importante notar que, apesar da nomenclatura próxima, contratos administrativos e contratos de repasse são se confundem. Já entre convênios e contratos de repasse, há muitas semelhanças, mas também algumas diferenças que observaremos melhor na próxima aula do curso, ao conhecermos os partícipes e as fases da transferência voluntária.

Para fixar o conteúdo desta aula, faça os **exercícios propostos**! E quem quiser se aprofundar, há indicação de **materiais complementares** e **referências bibliográficas**! .

Materiais complementares

Vídeo: [Visão geral sobre transferências voluntárias – por Renato Chaves](#), disponível no YouTube, acesso em 20/9/2021.

Vídeo: [Convênios e instrumentos de repasse – Portaria Interministerial 424/2016 – por prof. Jacoby Fernandes](#), disponível no YouTube, acesso em 20/9/2021.

Auditoria: [Política de transferências voluntárias é avaliada pelo TCU – Acórdão 544/2016-TCU-Plenário](#).

Artigo: [Repensando as transferências voluntárias pela perspectiva dos atores e das instituições locais – por Danilo Bijos](#), disponível na internet, acesso em 20/9/2021.

Referências bibliográficas

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

_____. _____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF, 2000.

_____. Presidência da República. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Organização da administração pública. Brasília, DF, 1967.

_____. _____. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Transferências de recursos da União. Brasília, DF, 2007.

_____. _____. Ministério de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Fazenda, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Portaria Interministerial n. 424, de 30 de dezembro de 2016. Normas de execução de transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Brasília, DF, 2016.

_____. _____. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento. 10ª ed. Brasília, DF, 2021.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex). Convênios e outros repasses. 6ª ed. Brasília, DF, 2016.

_____. _____. Instituto Serzedello Corrêa (ISC). Curso Prestação de contas de convênios: dever do gestor, direito da sociedade. Conteudista: Karine Lilian de Sousa Costa Machado. Brasília: TCU, 2009.

_____. _____. _____. Curso Prestação de contas: fundamento da democracia e exercício de cidadania. Conteudista: Vilmar Agapito Teixeira. Brasília: TCU, 2012.