



ASSESSORIA PARA
Análise de Impacto
Regulatório



Escola Nacional de
Administração Pública

RELATÓRIO

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Gestão e Governança das Transferências da União

Departamento de Transferências da União da Secretaria de
Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e
Governo Digital

Ministério da Economia

Brasília, 2021

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA





ÍNDICE

I. SUMÁRIO EXECUTIVO	5
II. PROBLEMA REGULATÓRIO	9
III. AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO	23
IV. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL	27
V. OBJETIVOS	29
VI. ALTERNATIVAS	33
VII. IMPACTO DAS ALTERNATIVAS	37
VIII. PARTICIPAÇÃO SOCIAL	55
IX. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL	56
X. EFEITOS E RISCOS	59
XI. COMPARAÇÃO DE ALTERNATIVAS	61
XII. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO	68
REFERÊNCIAS	78

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 Consequências da Ineficiência do modelo de transferências da União (recursos e/ou bens) para a execução de políticas públicas	17
Figura 2 - Causas da baixa eficiência do modelo de transferências da União (recursos e/ou bens) para a execução de políticas públicas	21
Figura 3 - Mapa Estratégico do Ministério da Economia	31
Figura 4 - Cadeia de Valor Integrada do Ministério da Economia	32

TABELAS

Tabela 1 - Alternativas para as Múltiplas formas de efetuar transferências, de forma individualizada	34
Tabela 2 - Alternativas para o Planejamento inadequado para operacionalização de parcerias.....	35
Tabela 3 - Alternativas para a Dificuldade dos outros entes federados na execução das transferências.....	35
Tabela 4 - Práticas de transferências intergovernamentais, pares aspiracionais	57
Tabela 5 - Práticas de transferências intergovernamentais subnacionais, pares aspiracionais	57
Tabela 6 - Características de transferências intergovernamentais, pares aspiracionais	57
Tabela 7 - Práticas de transferências intergovernamentais, pares estruturais	58
Tabela 8 - Práticas de transferências intergovernamentais subnacionais, pares estruturais.....	58
Tabela 9 - Características de transferências intergovernamentais, pares estruturais	58
Tabela 10 - Notas atribuídas por cada um dos Técnicos que Avaliaram as Alternativas Propostas aos Problemas	63
Tabela 11 - Notas médias atribuídas para a “probabilidade de sucesso em se implementar a alternativa”	64
Tabela 12 - Cenários apresentados por Tema-problema- Probabilidade de sucesso	65

SIGLAS

AIR - Análise de Impacto Regulatório
ACT - Acordos de Cooperação Técnica
AIE - Analistas de Infraestrutura
CF - Constituição Federal
CGU - Controladoria-Geral da União
DETRU - Departamento de Transferências da União
Ead - Ensino à Distância
ENAP - Escola Nacional de Administração Pública
EvEx - Evidências Express
EVG - Escola Virtual de Governo
FNS - Fundo Nacional da Saúde
FPE - Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPEX - Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados
FPM - Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
MC - Ministério da Cidadania
MEG-Tr - Modelo de Excelência em Gestão das Transferências da União
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Mtur - Ministério do Turismo
ONG - Organizações Não Governamentais
OSC - Organizações da Sociedade Civil
OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
P+B - Plataforma +Brasil
PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PPA - Plano Plurianual
SCI - Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal
SEGES - Secretaria de Gestão
SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira
SICOM - Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal
SICONV - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SIEST - Sistema de Informações das Estatais
SIGA - Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo
SIORG - Sistema de Organização e Inovação institucional do Governo Federal
SIPEC - Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal
SISCOR - Sistema de Correição do Poder Executivo Federal
SISG - Sistema de Serviços Gerais
SISP - Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação
SISREDE - Sistema de Gestão da Rede +Brasil
SLTI - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SOF - Secretaria de Orçamento Federal
STN - Secretaria do Tesouro Nacional
TCU - Tribunal de Contas da União

I. SUMÁRIO EXECUTIVO

Com o advento do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, o Ministério da Economia iniciou a realização de projetos-pilotos em suas Unidades, com vistas a implementar o novo marco legal, que passou a ter efeitos para este Ministério em 15 de abril de 2021.

O Decreto nº 10.411, de 2020, define em seu artigo 3º as hipóteses em que a análise de impacto regulatório se faz necessária, ressalvadas as situações previstas no parágrafo único do dispositivo em comento, que afasta a necessidade de elaboração de AIR, bem como as situações elencadas no artigo 4º que justificam a dispensa da AIR. Quanto aos critérios e elementos que devem ser considerados na elaboração da AIR, o normativo define em seu artigo 6º o conteúdo que deve constar no relatório final e em seu artigo 7º as metodologias que podem ser adotadas para aferição dos impactos relacionados ao objeto da regulação analisada.

Assim, o presente relatório apresenta a experiência-piloto do Departamento de Transferências da União da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia com a implantação da análise de impacto regulatório. Para conduzir os pilotos de implementação da metodologia de AIR o Ministério da Economia realizou parceria com a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. A entidade disponibilizou consultores para exercer a função de facilitadores e multiplicadores de conhecimento quanto à aplicação da AIR. Nesse contexto, durante o período de três meses foram realizadas oficinas semanais para construção do presente relatório, com caráter didático e não definitivo em relação aos problemas e soluções apontadas.

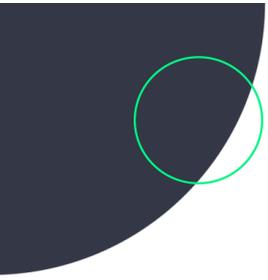
A temática da “Gestão e Governança das Transferências da União” foi definida pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital - SEDGG como objeto do piloto da Secretaria de Gestão - SEGES. Com isso, o Departamento de Transferências da União foi responsável por coordenar a realização desse piloto. Considerando que a temática de transferências envolve muitos atores e com o objetivo de construir a definição do problema de forma conjunta, bem como da proposição das alternativas para solucioná-lo, foram convidados para as oficinas representantes da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, da Secretaria de Orçamento Federal - SOF, da Controladoria-Geral da União – CGU e do Tribunal de Contas da União – TCU, além da participação da Secretaria Executiva e da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital.

O problema definido pelos participantes durante as primeiras oficinas foi a **“Baixa eficiência do modelo de transferências da União (recursos e/ou bens) para a execução de políticas públicas”**. Contudo, com o avançar das oficinas percebeu-se que o problema havia sido definido de forma excessivamente ampla, fato que dificultou em alguns momentos a aplicação da metodologia proposta.

Além disso, concluiu-se que algumas das alternativas sugeridas para a solução do problema podem ensejar a elaboração de outras AIRs, com um maior grau de meticulosidade, o que não pôde ser feito no presente relatório devido ao exíguo tempo para realização das análises, combinado a amplitude e complexidade do problema definido.

O presente relatório, em seu Capítulo II, inicia com a análise das diversas finalidades e formas de transferências e como elas surgiram ao longo do tempo.

Durante *brainstorming* nas oficinas os participantes levantaram uma lista do que consideram ser as principais causas e consequências do problema mencionado. A metodologia



utilizada foi a “árvore de problemas”, onde de um lado são definidas as **causas raízes** e as causas predecessoras das causas raízes que se interrelacionam; e do outro as consequências geradas, em sua maioria, a partir dos efeitos indesejados produzidos pelas causas raízes.

Causas raízes (temas):

- Múltiplas formas de efetuar transferências, de forma individualizada;
- Planejamento inadequado para operacionalização das parcerias; e
- Dificuldade dos outros entes federados e Organizações da Sociedade Civil executarem as transferências.

Consequências:

- Má alocação de recursos;
- Dificuldade no controle da aplicação dos recursos;
- Impactos negativos na atuação da União, dos estados e municípios;
- Aumento no volume de restos a pagar;
- Inexecução de parte das transferências; e
- Atrasos na conclusão da execução das parcerias.

No tocante às consequências, é importante registrar que ao longo das oficinas as análises se concentraram majoritariamente nas causas do problema e nas alternativas propostas. Desse modo, este relatório apresenta algumas diferenças entre as consequências apontadas na “árvore de problemas” e as que foram listadas inicialmente. Foram incluídas três consequências que não estão refletidas na “árvore de problemas”, mas que surgiram ao longo das análises pelo grupo, quais sejam: o aumento no volume de restos a pagar, a inexecução de parte das transferências e o atraso na conclusão da execução das parcerias.

O Capítulo III define os atores afetados pelo problema, que são todos aqueles que, de alguma forma, atuam no processo de transferências, seja na decisão de alocação de recursos, no planejamento da transferência, na execução, na fiscalização ou no controle, perpassando todas as fases da política pública até a entrega do benefício ou serviço ao cidadão. Foram então definidos os seguintes atores:

- Órgãos e entidades da União (Repassadoros de recursos):
 - Órgãos e Entidades responsáveis pelos grandes fundos;
 - Estados, Distrito Federal e Municípios;
 - Organizações da Sociedade Civil;
 - Consórcios Públicos;
 - Secretaria de Gestão do Ministério da Economia;
 - Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia;
 - Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia;
 - Demais órgãos do Ministério da Economia;
 - Congresso Nacional;
 - Secretaria de Governo da Presidência da República;
 - Órgãos de controle federais (CGU e TCU);
 - Controles Internos dos recebedores (Controladorias dos municípios/estados);
 - Cidadão;
 - Mandatária da União;
 - Associações de representação municipal;
 - Conselhos Estaduais e Municipais de políticas públicas; e
 - Instituições financeiras privadas.

No Capítulo IV é apresentada a fundamentação legal que delega ao Ministério da Economia, mais especificamente à SEGES e ao DETRU, a competência para analisar e propor soluções para o problema objeto da presente AIR.

O Capítulo V, por sua vez, traz a análise dos objetivos a serem alcançados com a solução do problema, definindo-se: Objetivos Meio, Objetivos Fim, Objetivos Específicos e Objetivos Gerais;

bem como faz uma vinculação com o Mapa Estratégico e com a Cadeia de Valor do Ministério da Economia.

No Capítulo VI, cada uma das causas-raízes do problema se tornou um tema para os quais foram indicadas alternativas que podem contribuir para solucioná-los. Neste capítulo também é apresentada a primeira análise de viabilidade de cada uma dessas alternativas.

A seguir tem-se as alternativas apresentadas pelos participantes nas oficinas, vinculadas aos seus respectivos temas:

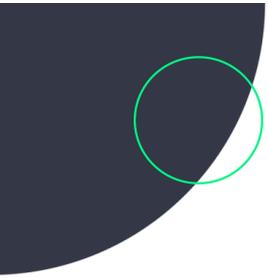
- **Tema 1: Múltiplas formas de efetuar transferências, de forma individualizada**
 - ✓ Alternativa 0 - Manutenção do status-quo
 - ✓ Alternativa 1 - Proposição de projeto de lei complementar para regular execução descentralizada (art. 23, parágrafo único, CF)
 - ✓ Alternativa 2 - Atualização do estudo de classificação das transferências
 - ✓ Alternativa 3 - Edição de norma com a classificação do relacionamento da União com os parceiros para execução de políticas descentralizadas
 - ✓ Alternativa 4 - Instituição do sistema estruturador de cooperação/descentralização
 - ✓ Alternativa 5 - Criação de modelo simplificado de transferência padrão

- **Tema 2: Planejamento inadequado para operacionalização de parcerias**
 - ✓ Alternativa 0 - Manutenção do status-quo
 - ✓ Alternativa 1 - Reformulação da metodologia do PPA com indicadores de efetividade das Políticas Públicas da União
 - ✓ Alternativa 2 - Vinculação/priorização de orçamento para projetos em execução
 - ✓ Alternativa 3 - Fomento a cultura de avaliação *ex-ante* das políticas
 - ✓ Alternativa 4 - Criação de um sistema com cadeias de indicadores (desde os planos decenais aos indicadores do PPA, do programa e da parceria específica)
 - ✓ Alternativa 5 - Elaboração das cartilhas de emendas
 - ✓ Alternativa 6 - Padronização de programas e de objetos

- **Tema 3: Dificuldade dos outros entes federados e OSCs em executar as transferências**
 - ✓ Alternativa 0 - Manutenção do status-quo
 - ✓ Alternativa 1 - Criação de parcerias para prestação de assistência técnica federativa (universidades e realocação de Analistas de Infraestrutura)
 - ✓ Alternativa 2 - Realização de oficinas anuais de elaboração de projetos voltadas para recebedores de recursos
 - ✓ Alternativa 3 - Estímulo aos entes e entidades utilizarem as capacitações
 - ✓ Alternativa 4 - Disponibilização de modelos e tutoriais de uso dos sistemas
 - ✓ Alternativa 5 - Disponibilização de ambientes de treinamento do sistema
 - ✓ Alternativa 6 - Criação de um Guia das transferências (com informações do eixo da política, com a modalidade de execução e onde é executada) - vinculado ao estudo de transferências
 - ✓ Alternativa 7 - Desenvolvimento de Banco de Projetos
 - ✓ Alternativa 8 - Criação de canais de comunicação entre os entes
 - ✓ Alternativa 9 - Ampliação da Rede +Brasil
 - ✓ Alternativa 10 - Estabelecimento de um modelo de avaliação de capacidade técnica e apoiar os municípios de baixa capacidade (e não para puni-los, deixando de enviar recursos)
 - ✓ Alternativa 11 - Estimular a implementação do Modelo de Excelência em Gestão
 - ✓ Alternativa 12 - Normatização e implantação de ferramenta para a realização de licitações centralizadas e doações de equipamentos
 - ✓ Alternativa 13 - Redução do número de sistemas informatizados para a execução das políticas
 - ✓ Alternativa 14 - Estabelecimento de regimes simplificados de transferências para municípios com menos de 50 mil habitantes

No Capítulo VII, faz-se uma análise mais detalhada de cada alternativa, definindo-se pontos positivos e negativos de sua implementação.

No Capítulo VIII, definiu-se como seria realizada a participação social na AIR em questão, levando-se em conta a necessidade de especialização, conhecimento e a amplitude do tema.



Decidiu-se por consultar representantes de alguns dos principais órgãos parceiros, que valoraram as diversas alternativas a partir de uma planilha elaborada para aplicação da análise multicritério.

No Capítulo IX, foi utilizada iniciativa da ENAP, chamada Evidências Express – EvEx, que realizou uma pesquisa e trouxe informações preliminares sobre como são feitas as transferências dos governos centrais para os entes subnacionais em diversos países.

No Capítulo X, fez-se uma breve análise dos efeitos e riscos da implementação ou não das alternativas propostas.

Já o Capítulo XI relata a comparação das alternativas, a fim de verificar quais deveriam ser utilizadas, a partir da metodologia da análise multicritério. Foram definidos critérios e pesos para pontuação das alternativas. Desta análise, foram indicados cenários com a combinação de algumas alternativas para cada um dos temas definidos. A partir desses cenários foi escolhido o cenário médio, que propõe a possibilidade de combinação da implementação de algumas alternativas em cada tema, da seguinte forma:

- **Tema 1: Múltiplas formas de efetuar transferências, de forma individualizada**
 - ✓ Atualização do estudo de classificação das transferências
 - ✓ Edição de norma infralegal com a classificação do relacionamento da União com os parceiros para execução de políticas descentralizadas
 - ✓ Instituição do sistema estruturador de cooperação/descentralização
- **Tema 2: Planejamento inadequado para operacionalização de parcerias**
 - ✓ Fomento a cultura de avaliação ex-ante das políticas
 - ✓ Elaboração das cartilhas de emendas
 - ✓ Padronização de programas e de objetos
- **Tema 3: Dificuldade dos outros entes federados e OSCs em executar as transferências**
 - ✓ Realização de oficinas anuais de elaboração de projetos voltadas para recebedores de recursos
 - ✓ Estímulo aos entes e entidades utilizarem as capacitações
 - ✓ Disponibilização de modelos e tutoriais de uso dos sistemas
 - ✓ Disponibilização de ambientes de treinamento do sistema
 - ✓ Ampliação da Rede +Brasil
 - ✓ Estimular a implementação do Modelo de Excelência em Gestão
 - ✓ Normatização e implantação de ferramenta para a realização de licitações centralizadas e doações de equipamentos
 - ✓ Redução do número de sistemas informatizados para a execução das políticas

No Capítulo XII, define-se a estratégia de implementação de cada alternativa constante dos cenários escolhidos, listando informações como atividades a serem desenvolvidas, produtos, resultados esperados (relacionados ao problema), indicadores e metas.

Cabe destacar que o presente relatório apresenta apenas a consolidação das informações identificadas pelos participantes das oficinas, dentro do escopo de um projeto-piloto e com característica didática e que, para a implementação de qualquer uma das alternativas listadas é necessária a realização de um planejamento complementar detalhado, com a participação e contribuição dos diversos atores parceiros da Rede +Brasil.

II. PROBLEMA REGULATÓRIO

O problema regulatório da presente Análise de Impacto Regulatório (AIR) foi definido pelos participantes das oficinas como: **“Baixa eficiência do modelo de transferências da União (recursos e/ou bens) para a execução de políticas públicas”**. A seguir será feita uma contextualização do problema, apresentando algumas evidências (fatos e dados) identificadas.

No problema estudado entende-se que as transferências da União não são apenas as transferências de recursos, mas todas as formas de parceria da União para entrega de políticas públicas, ou seja, transferências de recursos, de bens, de arrecadação (renúncia) ou de orçamento entre entes da União. Essas transferências podem ocorrer para outra entidade de direito público ou privado que não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços.¹

Do ponto de vista conceitual, significa dizer que para a consecução dos objetivos da República Federativa do Brasil, estabelecidos no art. 23 da Constituição Federal de 1988, a Carta Magna definiu uma série de arranjos institucionais que balizam as relações entre os entes federativos e que possuem como princípio a descentralização da execução das políticas públicas para os Estados, Municípios, Distrito Federal e sociedade civil.

Neste contexto, podemos caracterizar as transferências da União como o aporte de recursos financeiros e não financeiros que a União faz a Estados, Distrito Federal, Municípios e organizações da sociedade civil, de forma direta ou indireta. Essas transferências podem ter o objetivo de repartir receitas e garantir uma melhor distribuição da riqueza do país, corrigindo desigualdades sociais ou assegurando a execução coordenada e descentralizada das políticas públicas, a partir dos diversos instrumentos de cooperação existentes no arcabouço jurídico brasileiro.

As transferências da União fortalecem o pacto federativo, mas possuem regras distintas conforme suas diversas finalidades. Em relação à finalidade, podemos conceituar a **repartição de receitas** e a **descentralização de recursos para execução descentralizada de programas e projetos federais**.

- Repartição de receitas

É a parcela das receitas federais arrecadadas pela União que é repassada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Essas transferências são realizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia.

Dentre as principais transferências da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX); e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

Entre as transferências mencionadas, a grande maioria não exige uma aplicação direta em determinada política pública, passando a ser recurso do ente receptor. Contudo, cumpre ressaltar que as transferências constitucionais não integram o objeto da presente Análise de Impacto Regulatório.

¹ Com esta definição os Termos de Execução Descentralizada - TED poderiam não ser entendidos como transferências, pois os recursos são para a mesma entidade “União”.

- Descentralização de recursos para a execução de políticas públicas

A descentralização de recursos da União para Estados, Distrito Federal, Municípios e organizações da sociedade civil visa a execução de uma determinada política pública, que são aquelas previstas nos Planos Plurianuais, nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e nas Leis Orçamentárias Anuais.

No âmbito da execução descentralizada das políticas públicas, existe, ainda, as transferências indiretas, que consistem em mecanismos de financiamento de algumas políticas a partir da autorização de renúncias tributárias. Nas transferências indiretas, assim como nas demais, a execução é realizada de forma descentralizada com os órgãos responsáveis atuando em todo o ciclo da política (formalização, acompanhamento e prestação de contas). Mas, ao invés de repassar um recurso disponível no caixa do Tesouro, a União abre mão de sua arrecadação para induzir a política. Portanto, não ocorre uma descentralização de recursos propriamente dita. A política é executada de forma descentralizada e o financiamento possui caráter de transferência, uma vez que União deixa de arrecadar impostos para induzi-la.

A partir da descentralização, em regra, a União acompanha e avalia a execução, bem como é a responsável pela análise e aprovação da prestação de contas final, por meio da qual devem constar informações e elementos que indiquem o cumprimento do objeto e o alcance dos objetivos definidos quando da concepção da política pública fim.

Entretanto, cada política pública possui um arranjo institucional distinto, com formas singulares de pactuação entre os atores envolvidos e instrumentos variados de repasse de recursos. A partir dessa conjunção entre as diferentes formas de acordar a execução da política e os inúmeros instrumentos de repasse ou renúncia de recursos, surgem variadas formas de se transferir recursos da União para o executor final da política pública, denominada pelo Departamento de Transferências da União como diferentes “modalidades de transferências”.

Neste contexto, deve-se destacar que identificar as diferentes “modalidades de transferências” é uma das preocupações do Departamento de Transferências da União da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (DETRU/SEGES/SEDGG/ME), pois conforme dispõe o inciso III do art. 130, do anexo I do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, uma de suas competências é “*pesquisar, analisar e sistematizar informações estratégicas no âmbito das transferências da União*”.

Levando em conta esta competência, o DETRU realiza todos os anos o “Levantamento Anual das Transferências da União”, que tem como público-alvo os órgãos e entidades da União, responsáveis pelas transferências da União. O objetivo é levantar informações sobre as modalidades de transferências existentes, bem como os recursos humanos envolvidos na gestão das transferências, a qual engloba todo o fluxo operacional desde a divulgação dos programas, passando pela celebração, execução, acompanhamento e encerrando na prestação de contas. Importante consignar que as informações são dadas de forma declaratória pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Constatou-se, então, a existência de múltiplas modalidades. Sendo possível ainda, que outras sejam criadas ou não tenham sido detectadas pelo levantamento anual ou monitoramento do DETRU.

Considerando que os dados do Censo de Transferências são declaratórios, mesmo com os esforços do DETRU de complementar os instrumentos de transferência com informações de estudos próprios e da previsão de internalização de instrumentos na Plataforma +Brasil, entende-se que seja necessária uma busca mais aprofundada por outras modalidades de transferências que, porventura, possam ainda não terem sido detectadas.

Contudo, como chegamos a um rol múltiplo de transferências?

Inicialmente, o convênio era a forma de transferência elencada no Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que assim dispõe:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;

b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

.....
§ 5º Ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes.

§ 6º Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios.

.....

Logo após a promulgação da Constituição de 1988 começou a se consolidar melhor as políticas de saúde (criação do Sistema Único de Saúde na magna-carta), educação e assistência social. Estas políticas passariam a ter repasses periódicos, continuados e para todos os estados e municípios.

Isto não correspondia com a forma de repasse “convênio”, que era burocrática e com múltiplas prestações de contas, inclusive parciais, causando receio de que em pouco tempo, haveria um grande acúmulo de prestações de contas parciais e finais acarretando uma sobrecarga de trabalho para ambos os parceiros, podendo gerar inadimplências, descontinuidade da política e prejuízo à sociedade.

Cabe ressaltar que este período também é caracterizado pela expansão do número de municípios no Brasil. O quantitativo subiu de 3.974, em 1980; para 4.491, em 1991; e para 5.565, em 2010. Agora, em 2021, este número é de 5.570, sendo que deste total, 4.132 tem menos de 25 mil habitantes, representando 74% dos municípios brasileiros.

Categoria	Nº de Municípios
Menor que 5.000 habitantes	1.249
Entre 5.000 e 10.000 habitantes	1.200
Entre 10.000 e 25.000 habitantes	1.683
Entre 25.000 e 50.000 habitantes	761
Entre 50.000 e 100.000 habitantes	351
Entre 100.000 e 200.000 habitantes	171
Acima de 200.000	155
Total	5.570

Fonte: Dados trabalhados do IBGE

Além da ampliação da quantidade de municípios e considerando o PIB per capita, 3.170 municípios tem o PIB per capita menor que R\$ 20 mil reais ano. Desta forma, pode-se inferir que a maioria dos municípios do país tem baixa renda per capita, com poucos recursos, que por vezes pode resultar numa baixa capacidade de atender aos anseios do Governo Nacional.

PIB Per Capita por ano (2018)	N.º de Municípios
Menor que R\$ 10.000,00	1.422
Entre R\$10.000 e R\$20.000	1.748
Entre R\$20.000 e R\$50.000	1.993
Entre R\$50.000 e R\$75.000	264
Entre R\$75.000 e R\$100.000	69
Entre R\$100.000 e R\$200.000	60
Acima de R\$200.000	14
Total	5.570

Fonte: Dados trabalhados do IBGE

Neste contexto de consolidação de políticas e de ampliação de municípios, surgiu uma nova forma de transferência: os repasses Fundo a Fundo, tanto para o Fundo Nacional da Saúde, como para o Fundo Nacional de Assistência Social, com formas de repasse e prestação de contas menos burocráticas, constituídas em legislação própria.

A Constituição de 1988 fomenta a participação social na implementação e fiscalização de políticas públicas. Então, estes Fundos já surgiram utilizando-se dessa prerrogativa, primordialmente, por meio da criação dos conselhos municipais, estaduais e distrital para cada uma das políticas.

Observando os avanços na saúde e na assistência social, a educação verificou a necessidade de também implementar mudanças na sua forma de repasse. Para a Educação constituiu-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

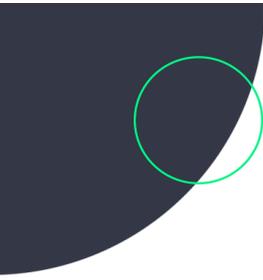
Contudo, a educação tinha outros tipos de transferências que não estavam incluídos no FUNDEB, mas que tinham os mesmos problemas dos repasses periódicos, continuados e para todos os entes. Optou-se então por não criar outro fundo para a Educação. Assim, surge, em 1998, a transferência automática para o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE e o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE. Entretanto, receosos da capacidade operacional de analisar as prestações de contas, incluiu-se, à época, na Medida Provisória, a transferência da análise das prestações de contas para os tribunais de contas:

Art. 3º A prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros relativos ao Programa de Alimentação Escolar será feita pelo beneficiário diretamente ao Tribunal de Contas do Estado ou do Distrito Federal, no caso destes entes federados, e à Câmara Municipal, auxiliada pelos Tribunais de Contas dos Estados ou Tribunais de Contas dos Municípios ou Conselhos de Contas dos Municípios, quando o beneficiário for o Município, e também ao Tribunal de Contas da União, quando for por ele determinado.

Parágrafo único. É assegurado ao Tribunal de Contas da União e ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo da União o acesso, a qualquer tempo, à documentação comprobatória da execução da despesa, aos registros e demais documentos pertinentes à execução dos programas custeados com os recursos financeiros do FNDE.

Fato posteriormente revertido em junho de 2000, quando as prestações de contas voltaram a ser de responsabilidade do órgão repassador, quando também passou a utilizar a figura da participação social com a constituição de conselhos.

Já o instrumento de contrato de repasse surge em 1996, com o Decreto nº 1.819, de 16 de fevereiro de 1996, provavelmente instituído para facilitar a execução por parte dos ministérios competentes. Na época, o referido contrato não era aplicável apenas para obras, atuando como



um instrumento de cooperação que definia os poderes que seriam outorgados do ministério para a mandatária.

Em 1999, reconhecendo a diferença na execução das parcerias por entes públicos e privados, são editadas regras específicas para as Organizações Não Governamentais - ONG, atuais Organizações da Sociedade Civil - OSC, instituindo-se a qualificação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP e, com ela, o Termo de Parceria.

Cabe ressaltar que outras formas de transferências são derivadas do próprio convênio, que inicialmente era utilizado para todo tipo de transferência. Contudo, com a instituição da Lei do MROSC, em 2014, outros dois instrumentos surgiram, quais sejam: Termo de Fomento e Termo de Colaboração. Os instrumentos em questão surgiram para dar suporte às especificidades que eram necessárias às transferências a serem realizadas a OSC.

Outras formas de parceria continuaram surgindo, visando por muitas vezes atender especificidades da política a ser fomentada ou simplesmente diminuir a burocracia do repasse ou da prestação de contas, como exemplos podemos citar o Termo de Compromisso; Convênio de Ciência, Tecnologia e Inovação; Defesa Civil; Fundo de Segurança Pública; Fundo Penitenciário Nacional, dentre outros.

A transferência especial foi outro tipo de repasse, que surgiu recentemente por meio de Emenda Constitucional, para a execução de emendas parlamentares individuais. Cabe destacar, que, antes de 2014 não existia nenhum tipo de obrigação dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal de executarem tais emendas. Desta forma, era baixo o percentual de emendas parlamentares constantes do orçamento que chegavam ao destino previsto pelo parlamentar. A partir de 2014, inicialmente sendo inserido na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO aprovada em 2013, e posteriormente na Constituição, introduziu-se o caráter obrigatório na execução da emenda parlamentar, desde que não houvesse nenhum problema de ordem técnica que impedisse sua execução, o qual ainda dependeria da assinatura de algum instrumento ou edição de ato para ocorrer. O percentual de emendas com recursos executados subiu, contudo muitas ainda ficavam pelo caminho em razão de questões técnicas. Então, em 2019, por meio da Emenda Constitucional 105, criou-se a transferência especial, a qual:

I - seria repassada diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;

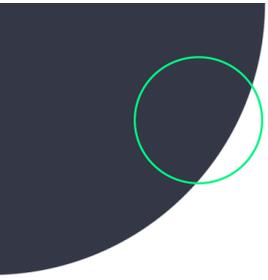
II - pertenceria ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e

III – não estaria vinculada diretamente a nenhum órgão gestor de política pública, devendo ser aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado.

Os Órgãos de Controle por diversas vezes têm alertado e orientado sobre os problemas das transferências. No relatório do Acórdão nº 2927/2013, do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU chegou-se a citar:

“Em 2006 o TCU realizou Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) em diversos órgãos e entidades federais repassadores de recursos mediante convênios e instrumentos congêneres a instituições públicas e privadas sem fins lucrativos em decorrência de representação da Secex/MG acerca de denúncias de irregularidades na aplicação de recursos federais por prefeituras municipais daquele estado (TC 003.777/2002-4).

Naquela ocasião, além de fraudes em convênios e manipulação de licitações, foram identificadas diversas **fragilidades nos sistemas de controle dos recursos federais repassados por órgãos federais. Tais fragilidades expuseram graves deficiências relativas a estrutura de pessoal, falhas na concessão de recursos e no acompanhamento e análise das prestações de contas, estoques elevados de prestações de contas, dentre outras.**”



O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV foi uma das implementações para tratar essas fragilidades, o qual também apareceu em determinações do Tribunal de Contas da União – TCU, como consta no Acórdão nº 2066/2006 - Plenário:

9.1. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, para possibilitar a transparência que deve ser dada às ações públicas, como forma de viabilizar o controle social e a bem do princípio da publicidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 5º, inciso XXXIII, da mesma Carta Magna, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), apresente a este Tribunal estudo técnico para implementação de sistema de informática em plataforma web que permita o acompanhamento on-line de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos/entidades, entes federados e entidades do setor privado, que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores, contendo informações relativas aos instrumentos celebrados, especialmente os dados da entidade conveniente, o parlamentar e a emenda orçamentária que alocaram os recursos, se houver, o objeto pactuado, o plano de trabalho detalhado, inclusive custos previstos em nível de item/etapa/fase, as licitações realizadas com dados e lances de todos os licitantes, o status do cronograma de execução física com indicação dos bens adquiridos, serviços ou obras executados, o nome, CPF e dados de localização dos beneficiários diretos, quando houver, os recursos transferidos e a transferir, a execução financeira com as despesas executadas discriminadas analiticamente por fornecedor e formulário destinado à coleta de denúncias;

O SICONV, desde sua implantação, alcançou grande importância para a operacionalização das transferências voluntárias da União, uma vez que passou a ser a ferramenta de gestão necessária para a operacionalização das transferências de recursos voltadas para a execução de políticas públicas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal em parceria com os entes da federação e, também, com consórcios públicos e com as organizações da sociedade civil.

Considerando a magnitude que o SICONV alcançou desde sua implantação, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio dos Acórdãos nº 198, de 2013; nº 2.635, de 2014; nº 2.643, de 2017; e nº 1.079, de 2019, emitiu as seguintes determinações, apontando **para que o SICONV operacionalize outras modalidades de transferências da União:**

"Acórdão nº 198/2013 - TCU - Plenário

9.2. *determinar à Fundação Nacional de Saúde que:*

(.....)

9.2.9. *em relação ao Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, estabeleça procedimentos para:*

9.2.9.1. *registro de informações de todas as transferências de recursos da Fundação, independentemente dos instrumentos jurídicos utilizados para sua celebração;"*

"Acórdão nº 2.635/2014 - TCU - Plenário

9.1. *com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar ao Ministério do Esporte que, no prazo de 90 (noventa) dias:*

(.....)

9.1.5.1. *registro no Siconv de todas as transferências de recursos, independentemente dos instrumentos jurídicos utilizados para celebração (convênio, contrato de repasse, termo de compromisso e instrumentos congêneres), podendo, para isso, utilizar-se de migração das informações constantes em seu sistema interno;"*

"Acórdão nº 2643/2017 – TCU – Plenário

9.3. *recomendar ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, por intermédio da Secretaria Executiva e do Departamento Penitenciário Nacional, que:*

(.....)

9.3.6. *em conjunto com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, avalie a possibilidade de desenvolver funcionalidades no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de*

Repasse - Siconv para apoiar a execução, o controle e a fiscalização dos recursos do Funpen transferidos na modalidade fundo a fundo."

"Acórdão nº 1.079/2019 - TCU - Plenário

"ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em:

9.1. recomendar ao Ministério da Economia, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que, em conjunto com os demais ministérios que gerenciam recursos destinados a obras públicas, adote providências com vistas a:

[.....]

9.1.2. fortalecer a iniciativa do novo sistema de transferências do Governo Federal e incentivar a integração das demais modalidades de aplicação de recursos federais em obras públicas à plataforma atualmente em desenvolvimento, de modo a ampliar o universo de obras acompanhadas nessa ferramenta e os benefícios que ela proporciona;"

Neste contexto surge a Plataforma +Brasil, que tem por objetivo ampliar o antigo Siconv, a partir da absorção de outros tipos de transferências da União na Plataforma, impactando de forma direta e positiva nas políticas públicas. Destaca-se que a operacionalização das transferências da União em uma plataforma centralizada visa ampliar a transparência e promover melhorias na gestão da execução das políticas públicas de forma descentralizada.

A centralização das informações somada ao potencial para absorção de novas modalidades de transferências da União na Plataforma +Brasil poderá impactar fortemente na economia operacional e processual dos processos de transferências da União, haja vista que esse movimento possibilitará a desativação de eventuais sistemas paralelos que são utilizados para a operacionalização de transferências.

Em suma, pode-se inferir que o universo de transferências da União ocorre num ambiente de múltiplas formas de transferências, múltiplas plataformas de interação para obtenção de recursos, baixa capacidade técnico-operacional tanto por parte do repassador dos recursos como dos recebedores de recursos. Concluindo-se por uma baixa eficiência no modelo existente.

Desta forma, conclui-se que o modelo atualmente existente de transferências possui diversos problemas que devem ser melhor analisados. Sabe-se que já há análises sobre o tema, a exemplo do "Resumo do Relatório do Grupo de Trabalho TCU-CGU-MP para Identificar Oportunidades de melhoria na Gestão de Transferências Discricionárias"².

Assim sendo, cabe uma revisita à problemática das transferências como um todo, de modo a tentar consolidar os problemas encontrados em uma única temática, com a posterior expansão para as suas causas e consequências.

Na busca desta temática detectou-se a existência de problemas no planejamento das políticas públicas, no planejamento de transferências, na execução orçamentária e financeira das transferências, na escolha dos projetos, no acompanhamento e execução, na prestação de contas e, por fim, na entrega da política pública. Desta forma, conforme já citado anteriormente, poder-se-ia definir o problema como: **"Baixa eficiência do modelo de transferências da União (recursos e/ou bens) para a execução de políticas públicas"**.

Pode-se verificar, então, que o problema perpassa todo o processo de transferências, abrangendo todos os órgãos e entidades envolvidas no processo, não se restringindo apenas aos órgãos do Poder Executivo, tendo na verdade um caráter federativo. Isto acaba por tornar o problema mais complexo, com uma gama maior de causas e consequências.

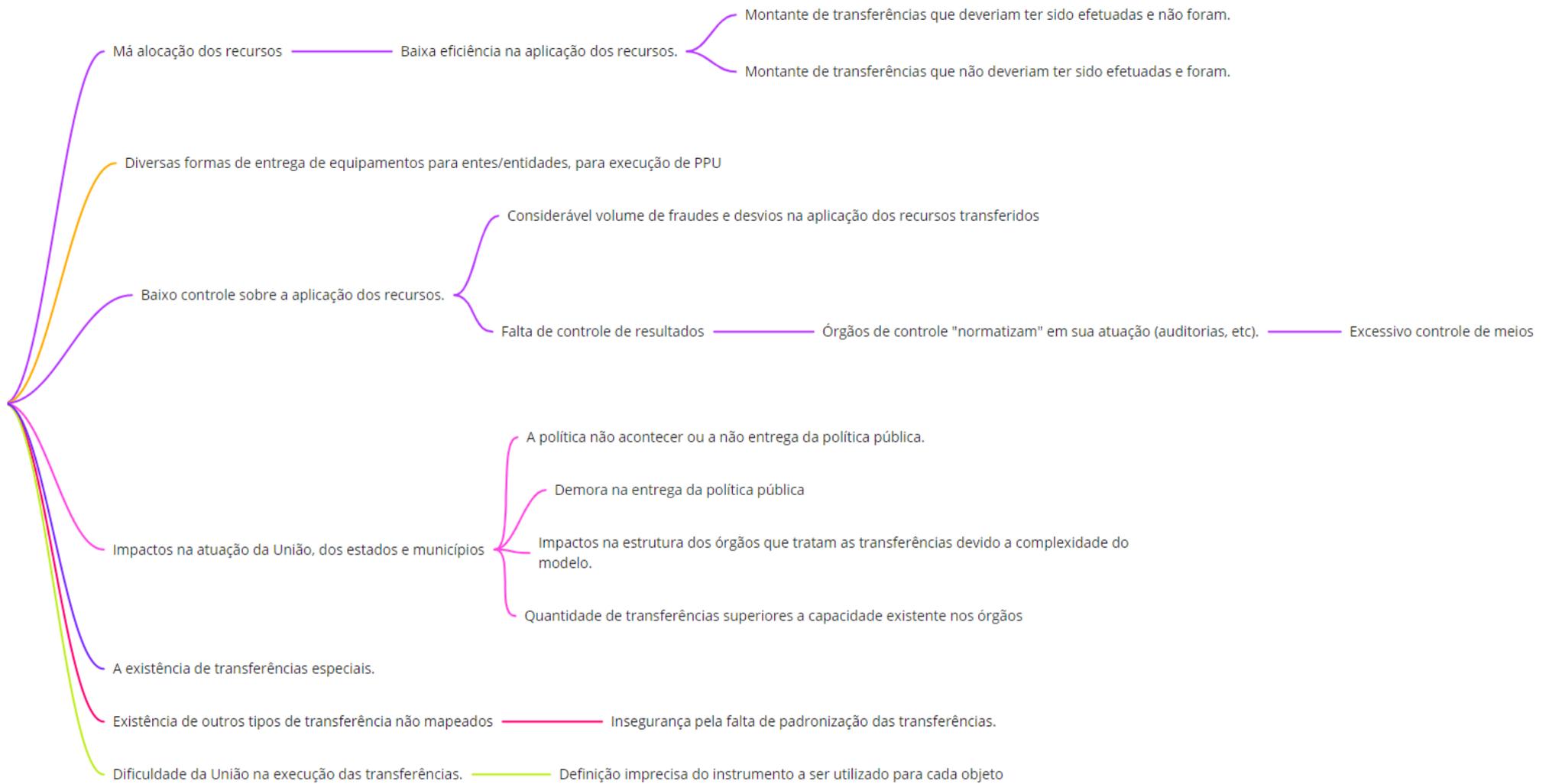
² <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25DAA01ED015DCD35DFCE740B>



Primeiramente, seria interessante verificar quais são as consequências dessa baixa eficiência, quais os resultados trazidos para o modelo de transferências e o que gostaríamos de evitar, a fim de que a política pública chegue de forma desejável ao seu público-alvo e atinja os objetivos para o qual ela foi planejada.

Na figura 1, a seguir, é possível ver de forma resumida algumas das consequências que o modelo de baixa eficiência provoca. Podendo-se listar como principais consequências:

Figura 1 Consequências da Ineficiência do modelo de transferências da União (recursos e/ou bens) para a execução de políticas públicas



Breve descrição das Consequências apontadas pelos participantes da oficina:

- Má alocação dos recursos

Durante as oficinas foram coletados diversos relatos de que a forma atual das transferências pode ensejar a não aplicação de forma eficiente, acarretando por vezes um atraso muito grande ou até mesmo a não entrega da política pública. Foi consenso também que isso pode decorrer de falhas em várias fases do processo.

- As diversas formas de entrega de equipamentos para entes/entidades

O fomento à política pública por meio de doação de equipamentos se mostrou ao longo do tempo método eficiente para determinadas políticas que buscam fortalecer os órgãos que executam as políticas públicas.

A entrega de equipamentos para indução de política pública proporciona uma economia de escala por meio da compra centralizada pela União e prescinde da execução financeira pelo órgão receptor, trazendo benefícios para o processo.

Contudo, não há uma norma geral específica para doação de equipamentos para indução de políticas. Nesse cenário, cada detentor da política buscou da melhor maneira regulamentar por normas específicas esse processo. Esse fenômeno acarretou a falta de padronização e uma baixa aderência a essa forma de indução de política, inclusive por outras políticas que poderiam aproveitar a iniciativa.

- Baixo controle sobre a aplicação dos recursos

O grande volume operacionalizado dificulta o acompanhamento e análise das prestações de contas, por parte dos órgãos repassadores, e dificulta a aferição da entrega da política.

Algumas transferências não operadas pelo antigo Siconv não possuem sistemas, ou entre as que possuem não há padrão de transparência do dado, diminuindo não só o controle institucional como o controle social.

Além disso, permite um cenário sem controle social que acentua a atuação dos órgãos de controle de todas as esferas de governo, os quais acabam por determinar as formas de atuação dos repassadores e receptores de recursos.

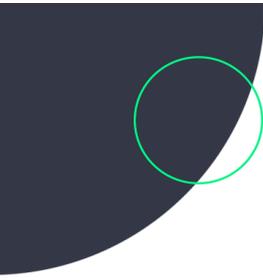
- A existência de impactos na atuação da União, dos estados e municípios

O grande volume operacionalizado acarreta dificuldades na capacidade de todos os envolvidos, seja de recursos humanos disponíveis, capacitações, rotatividade, difícil acesso à informação, entre outros, interferindo diretamente no desempenho deles nas transferências, ocasionando demora ou até mesmo inviabilizando a entrega da política pública ao destinatário final.

- A existência de transferências especiais

O Congresso Nacional verificou a dificuldade dos atores que acarretava uma série de impedimentos técnicos nas transferências, inclusive das emendas parlamentares. Constatou que isso fazia com que os recursos destinados pelos parlamentares não chegassem aos seus destinos. Decidiu então inovar no ordenamento, criando uma forma de transferência que prescindisse de análise prévia e celebração de acordo com um objeto específico.

Para isso, criou duas modalidades aplicáveis a emendas parlamentares individuais impositivas: a transferência de finalidade definida e a transferência especial. Na transferência de finalidade definida mantém-se a lógica de análise prévia do objeto e a celebração de instrumento entre as partes. Já na transferência especial o recurso é repassado ao ente, cabendo ao



parlamentar definir a categoria do gasto (investimento ou custeio) e o montante a ser repassado. O ente por sua vez tem poucas obrigações, quais sejam: aplicar em programações finalísticas (política pública), respeitar a categoria de despesa no momento do gasto e não usar para o pagamento de despesa de pessoal ou dívida, nos moldes do artigo 166-A da Constituição.

Sendo assim, não há determinação prévia no que será aplicado o recurso, dando mais liberdade ao ente recebedor, mas ao mesmo tempo não há qualquer garantia de quais políticas estão sendo fomentadas pelas emendas individuais impositivas. Garante-se que o recurso chegue ao ente, mas não resolve a capacidade técnica ou o mapeamento da política que será fomentada. É um instituto novo, aplicado apenas em 2020, devendo-se acompanhar como será a execução para uma análise posterior mais detalhada.

- A existência de outros tipos de transferência não mapeadas

Como não há uma regra geral para essas parcerias da União, é possível que existam outras modalidades de parceria não declaradas pelos órgãos e entidades e não mapeadas pelo DETRU. Portanto, é necessário que se tenha uma forma de identificá-las, a fim de verificar suas especificidades e encontrar a melhor forma de entregar a política pública.

- A dificuldade da União na execução das transferências

Os órgãos da União possuem dificuldades operacionais seja de recursos humanos disponíveis, capacitações, rotatividade, entre outros, dificultando ao tomador de recursos conhecer o instrumento adequado para obtenção da política pública. Sendo assim, busca soluções para realizar suas competências, instituindo formas e instrumentos diversos.

Breve descrição das Causas:

Na figura 2, a seguir, é possível verificar de forma resumida algumas das causas que se entende como geradoras do problema ora em análise. Podendo-se listar como as principais causas:

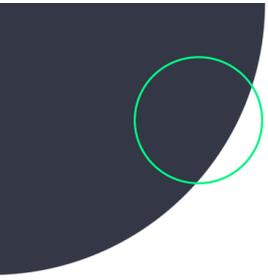
- Múltiplas modalidades de transferências, de forma individualizada

Como visto anteriormente, existem diversas formas de realizar as transferências, as quais se utilizam de sistemas diferentes. Isto decorreu de todo um contexto histórico já apresentado, como também das necessidades que os órgãos tinham de executar as políticas públicas por meio de convênios, o que acabou ocasionando o surgimento de múltiplos regramentos.

Desta forma, tornou-se difícil realizar a categorização e classificação das formas de transferências existentes para a obtenção de informações diferenciadas por tipo de transferência, até mesmo para a detecção dos problemas específicos que cada uma delas possa ter. Isto pode ter decorrido da ausência de normatização do órgão central quanto aos tipos de transferências.

O Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, o qual dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, foi o primeiro normativo que visou concentrar a execução de um tipo de transferência e ainda a definição de um órgão central. A Secretaria de Gestão é responsável pelo Sistema. Neste primeiro momento, cabe-se frisar que não existia uma unidade responsável exclusivamente pelas transferências da União.

Em 2009, o responsável por gerenciar e operacionalizar o funcionamento sistêmico das atividades do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV era o Departamento de Logística e Serviços Gerais.



Apenas em 2012, por meio do Decreto nº 7.675, de 20 de janeiro de 2012, foi criado o Departamento de Suporte à Gestão do Sistema de Transferências Voluntárias da União, unidade para tratar, especificamente, das transferências voluntárias. Em 2014, a unidade passou a ser denominada Departamento de Transferências Voluntárias. A denominação atual, Departamento de Transferências da União, passou a existir em abril de 2019.

Assim sendo, somente com o advento do referido Decreto é que se pode afirmar que houve a criação de uma unidade responsável pelo tratamento centralizado das transferências da União.

Figura 2 - Causas da baixa eficiência do modelo de transferências da União (recursos e/ou bens) para a execução de políticas públicas



- Falta de padronização no planejamento para operacionalização de parcerias

São diversas políticas públicas fomentadas, com diferentes órgãos gestores dessas políticas e cada uma delas possui maturidade diferente no planejamento e na análise da política de cada instrumento. As políticas públicas de forma macro são acompanhadas pelo governo, mas não encontramos padronização na forma de análise dessas políticas nos instrumentos de parceria. Algumas políticas contam com planos nacionais, indicadores, metodologias de prioridade, projetos padrão, análise ex-ant e ex-post, enquanto outras possuem apenas parte dessas ferramentas, gerando a falta de padronização no planejamento das diferentes políticas existentes.

Agregado a isso, temos diversas variáveis nesse planejamento, como a execução das emendas impositivas, a sazonalidade da arrecadação, que podem gerar contingenciamento, bem como a disseminação dessa cultura de indicadores entre os órgãos.

- Dificuldade dos outros entes federados na execução das transferências

Os municípios brasileiros possuem diferenças significativas quando se considera a capacidade técnico-operacional na execução das transferências. Existindo por vezes dificuldades na apresentação de propostas ou até mesmo em como obter os recursos dentro da diversidade do modelo das transferências.

Isto pode ter como consequência políticas públicas que não chegam a determinadas localidades ou acabam por se concentrar naquelas que possuem a capacidade técnico-operacional superior às demais.

Por fim, caso nada seja realizado para sanar o problema, acredita-se que **a baixa eficiência do modelo de transferências da União (recursos e/ou bens) para a execução de políticas públicas** tende a se agravar ao longo do tempo. Podendo gerar desperdícios na utilização de recursos públicos, ou até mesmo a não entrega dessas políticas, ou ainda a entrega com qualidade inferior a desejada.

III. AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO

Após verificar o problema relativo à baixa eficiência do modelo de transferências da União (recursos e/ou bens) para a execução de políticas públicas, deve-se ter em conta quais seriam os atores envolvidos, e que seriam afetados direta ou indiretamente pelo problema.

Primeiramente, pode-se pensar naquelas entidades que estão envolvidas com as transferências propriamente ditas, quais sejam:

Repassadores e Recebedores:

- Órgãos e entidades da União (Repassadores de recursos):

Estes órgãos:

- realizam o planejamento e definem a forma de implementação das políticas públicas;
- detêm os recursos da União a serem transferidos;
- definem os instrumentos a serem utilizados para a transferência; e
- são responsáveis pelo acompanhamento e análise das prestações de contas.

Desta forma, pode-se inferir que eles são um dos mais afetados pelo problema, bem como um dos que tem maior interesse em solucioná-lo.

- Estados e Municípios

São recebedores de recursos. A informação chega até eles de forma difusa. Parte desses entes tem baixa capacidade técnico-operacional para atuar na execução das transferências.

Possuem grande interesse na solução do problema, haja vista que desta forma conseguirão obter maior quantidade de recursos e poderão executá-los de maneira mais eficiente.

- Organizações da Sociedade Civil

Também são recebedores que possuem grande interesse na solução do problema, mas parte das organizações são de pequeno porte e com baixa capacidade técnico-operacional ou não estão familiarizadas com o modus operandi da administração pública.

- Consórcios Públicos

Também são recebedores que possuem grande interesse na solução do problema. São formados pela unificação de estados ou municípios, por vezes para solucionar a questão da baixa capacidade técnico-operacional.

Este grupo pode fazer parte da solução do problema, haja vista poderem atuar na solução da questão da capacidade técnico-operacional dos estados e municípios.

- Secretaria de Gestão do Ministério da Economia

Esta Secretaria é a responsável por propor melhorias na gestão das transferências da União, como será visto no item IV deste relatório.

Assim sendo, pode-se entender que ela é quem possui o maior interesse em solucionar o problema em análise na presente AIR.

- Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia

Esta Secretaria atua como um braço do Ministério da Economia no Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, o qual tem por finalidade, conforme disposto no art. 2º da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001:

- I - formular o planejamento estratégico nacional;
- II - formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;
- III - formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;
- IV - gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; e
- V - promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Cabe ressaltar que o art. 3º da referida lei assim dispõe:

Art. 3º O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas sócio-econômicas.

Desta forma, como as transferências são execução direta do processo de orçamento federal, parte da melhoria do processo de transferências perpassa as competências dessa secretaria.

- Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia

Esta secretaria atua como um braço do Ministério da Economia em dois sistemas, quais sejam:

- ✓ o Sistema de Administração Financeira Federal, que visa o equilíbrio financeiro do Governo Federal dentro dos limites da receita e despesa públicas; e
- ✓ o Sistema de Contabilidade Federal, que visa evidenciar a situação orçamentária, financeira e patrimonial da União.

Cabe ressaltar que o art. 10 e o art. 14 da Lei nº 10.180, de 2001, assim dispõem:

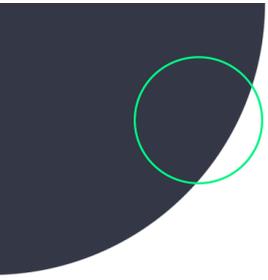
Art. 10. O Sistema de Administração Financeira Federal compreende as atividades de programação financeira da União, de administração de direitos e haveres, garantias e obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional e de orientação técnico-normativa referente à execução orçamentária e financeira.

Art. 14. O Sistema de Contabilidade Federal visa a evidenciar a situação orçamentária, financeira e patrimonial da União.

Desta forma, toda a parte de execução financeira e todas as operações contábeis da União, sejam por transferências da União ou não, estão diretamente ligadas às competências dessa secretaria. Portanto, esse processo também perpassa as competências da referida secretaria.

- Congresso Nacional

Este agente atua como aprovador de normativos legais e constitucionais, por meio do trabalho parlamentar, e assim podem vir a ser necessários para a solução do problema em análise, por exemplo, por meio da discussão e aprovação de projeto de Lei relativo à matéria, bem como as leis anuais de diretrizes e orçamentária.



Além disso, estes são os formuladores das emendas parlamentares, tanto relativas às transferências especiais quanto às transferências com finalidade definida. Como representantes dos estados e da população tem o anseio de que as políticas públicas sejam entregues, e representem, cada uma, parte do nosso território. Ademais, possui a prerrogativa de indicar emendas ao orçamento direcionando transferências para o fomento dessas políticas a nível regional e local. Portanto, também possuem grande interesse que o problema seja tratado.

- Secretaria de Governo da Presidência da República

Essa Secretaria é responsável pela interlocução entre o Poder Executivo Federal e o Legislativo, Governadores e Prefeitos.

Por sua competência institucional tem total interesse de que esse processo de indução de política pública seja entregue de forma mais célere para a população e com menos ônus para os envolvidos.

Órgãos de Controle:

- Órgãos de controle federais

Estes órgãos estão constantemente fiscalizando e apontando melhorias nas diversas modalidades de transferências, e, em suas diversas fases. Eles auxiliam toda a cadeia das transferências ao detectar inconsistências que por vezes passam despercebidos aos repassadores e aos tomadores de recursos. Defendendo, na verdade, a efetiva entrega da política pública.

Possuem grande poder e influência que já lhes é dada por suas competências, bem como potencial interesse na solução do problema.

- Controles Internos dos recebedores (Controladorias dos Municípios/estados)

Este órgão só difere do anterior, quanto ao poder que lhe é inerente, pois dada a sua competência, sua fiscalização fica adstrita aos recursos aportados pelos municípios e estados como contrapartida.

Beneficiário da Política Pública

- Cidadão

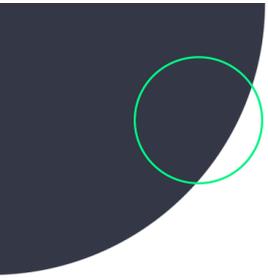
São os beneficiários finais da política pública. Possuem grande interesse que a política seja entregue da melhor forma possível, com rapidez e eficiência.

Operadores

- Mandatária da União

Mandatárias da União são instituições financeiras oficiais federais, que celebram e operacionalizam, em nome da União, os contratos de repasse. Atualmente, apenas a Caixa Econômica Federal está credenciada para celebrar Contratos de Prestação de Serviços com os órgãos e entidades concedentes.

Assim sendo, a mandatária opera em nome da União todo o processo, e assim como os órgãos da União possui alto interesse na solução do problema.



Representações

- Associações de representação municipal

Em regra, estas organizações não recebem recursos de transferências, buscam defender os anseios de seus membros, os municípios, na melhoria da captação e execução desses recursos para a entrega da política pública. Logo, elas têm grande interesse na solução do problema em análise.

- Conselhos Estaduais e Municipais de Política Pública

Estes órgãos normalmente fazem a definição de prioridades, fiscalização ou a avaliação da política setorial a qual são vinculados. Sua composição e atribuições podem ter pequenas variações de acordo com a lei que os rege, mas todos defendem as políticas as quais representam. Portanto, possuem total interesse na solução do problema.

- Outras instituições financeiras oficiais e privadas

O volume de recursos operacionalizados nessas parcerias são de grande vulto, e as instituições financeiras auxiliam na manutenção das contas e no desenvolvimento de serviços e ferramentas de transparência da operação desses recursos.

IV. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

A Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, define em seu art. 31, inciso XVIII, que compete ao Ministério da Economia a “coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos de informação e informática e de serviços gerais”.

Embora ainda não exista um regulamento que discipline o sistema estruturador de transferências da União, no portal do Ministério da Economia o referido sistema já integra a lista de sistema estruturadores³. Isso porque, as atividades relacionadas à gestão das transferências da União atendem todas as características previstas no art. 30 do Decreto-Lei nº 200, de 1967, que dispõe sobre as atividades que devem ser organizadas na forma de sistema.

Em termos de sistema estruturante, que é a ferramenta tecnológica utilizada para operacionalizar as atividades do sistema estruturador, o Decreto nº 6.170, de 2007, que dispõe sobre transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, prevê no § 4º do art. 13 as competências do órgão central do sistema de transferências da União.

Entretanto, à época da publicação do Decreto nº 6.170, de 2007, não havia distinção entre sistema estruturante – ferramenta tecnológica – e sistema estruturador – arranjo institucional. Assim, o Sistema de Gestão de Convênios – SICONV era considerando o sistema estruturante de gestão das transferências da União, mas não se falava em sistema estruturador.

Com a promulgação do Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019, foi instituída a Plataforma +Brasil, ferramenta tecnológica que substituiu o SICONV. O art. 9º do Decreto nº 10.035, de 2019, definiu que a Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia é o órgão responsável por presidir a comissão gestora da Plataforma +Brasil (sistema estruturante). Por sua vez o Decreto nº 9.745, de 2019, que trata da estrutura regimental do Ministério da Economia, estabelece que:

Art. 127. À Secretaria de Gestão compete:

I - formular políticas e diretrizes para a gestão pública, compreendidos:

.....

c) o aperfeiçoamento e a inovação da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal;

.....

II - propor, coordenar e apoiar a implementação de planos, programas, projetos e ações estratégicas de inovação, modernização e aperfeiçoamento da gestão pública;

III - promover a gestão do conhecimento e a cooperação em gestão pública;

.....

IX - propor políticas, planejar, coordenar, supervisionar e normatizar as atividades:

.....

b) de gestão de convênios, contratos de repasse, colaboração e fomento, termos de execução descentralizada e termos de parceria; e

X - propor e implementar políticas e diretrizes relativas à melhoria da gestão no âmbito das transferências da União, por meio da Rede +Brasil;

.....

Art. 130. Ao Departamento de Transferências da União compete:

I - gerir os recursos de tecnologia da informação que deem suporte à Plataforma +Brasil;

³ <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/sistemas-estruturadores>

- II - operacionalizar a Plataforma +Brasil;
- III - pesquisar, analisar e sistematizar informações estratégicas no âmbito das transferências da União;
- IV - realizar estudos, análises e propor atos normativos para os processos de transferências de recursos e a prestação de serviços das mandatárias da União que instrumentalizam contratos de repasse;
- V - realizar de forma colaborativa a governança e a gestão do conhecimento e da informação no âmbito da Rede +Brasil;
- VI - realizar e promover a capacitação em assuntos referentes às transferências voluntárias da União; e
- VII - exercer a função de secretaria-executiva do Confoco e da Comissão Gestora do Siconv, na forma estabelecida em regulamentação específica.

Desse modo, pode se dizer que o objeto da presente AIR está fundamentado no inciso XVIII do art. 31 da Lei nº 13.844, de 2019, bem como nas disposições dos Decreto nº 6.170, de 2007, e nº 10.035, de 2019, combinadas com os arts. 127 e 130 do Decreto nº 9.745, de 2019.

Além das normas citadas anteriormente, também tangenciam as análises apresentadas nesse AIR, as seguintes competências do Ministério da Economia, elencadas no art. 31 da Lei nº 13.844, de 2019:

Art. 31. Constituem áreas de competência do Ministério da Economia:

.....

III - administração financeira e contabilidade públicas;

XII - formulação do planejamento estratégico nacional e elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo destinadas ao desenvolvimento nacional;

.....

XIII - avaliação dos impactos socioeconômicos das políticas e dos programas do governo federal e elaboração de estudos especiais para a reformulação de políticas;

.....

XV - elaboração, acompanhamento e avaliação do plano plurianual de investimentos e dos orçamentos anuais;

XVI - viabilização de novas fontes de recursos para os planos de governo;

.....

.....

Nesse sentido, apesar do sistema estruturador das transferências da União, ainda, não estar formalmente regulamentado, pode-se dizer que o Ministério da Economia é o órgão competente para atuar na solução do problema identificado nesta AIR, mais precisamente por meio do Departamento de Transferências da União da Secretaria de Gestão, órgão pertencente à Secretaria de Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital.

Cabe-se ressaltar que no item II deste relatório já foram listados diversos Acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) determinando ao Ministério da Economia que atuasse em questões relativas ao objeto do presente relatório.

V. OBJETIVOS

O objetivo principal das ações propostas neste AIR é resolver o problema central detectado pelos participantes, ou seja, é tornar o modelo de transferências da União para execução de políticas públicas descentralizadas mais eficiente.

Na metodologia do modelo lógico, que tem como referência a “árvore de problemas”, é preciso levantar todas as causas possíveis do problema, estabelecendo a conexão e a relação entre elas, para que se possa identificar suas causas críticas. Dessa forma, para cada causa crítica pode existir um número variado de outras causas, as quais são denominadas de causas raízes. Assim, as ações de enfrentamento às causas raízes levam a resolução das causas críticas, que por sua vez modificam o problema central e alteram os efeitos indesejados gerados pelo problema.

Com isso, gera-se um encadeamento lógico no sentido de que as ações geram produtos para enfrentar as causas raízes, os produtos gerados no enfrentamento de cada causa raiz levam a resultados específicos que modificam as causas críticas, o alcance dos resultados específicos modificam o problema central alcançando-se o objetivo-geral e o alcance do objetivo-geral mitiga os efeitos negativos do problema, gerando impactos positivos para a sociedade.

Neste AIR, os objetivos foram divididos em objetivos meios e fins e específicos e gerais, conforme discutido nas oficinas e proposto pelos facilitadores. Destarte, os objetivos descritos abaixo podem sofrer revisão, haja vista o caráter didático e pedagógico deste AIR piloto.

• **Objetivos Meios:** seriam aqueles que, se alcançados, auxiliariam na solução do problema, sem atacá-lo diretamente:

- ✓ Atualizar a classificação das transferências
- ✓ Auxiliar os entes e OSCs na execução das políticas
- ✓ Estimular a utilização da Plataforma +Brasil
- ✓ Identificar transferências ainda não mapeadas
- ✓ Normatizar a classificação das transferências

• **Objetivos Fim:** seriam os objetivos cujos resultados, se alcançados, auxiliariam diretamente na solução do problema:

- ✓ Desburocratizar e simplificar os processos de transferências
- ✓ Reduzir a quantidade de modalidades de transferências

• **Objetivos Específicos:** seriam os propósitos que, se alcançados, afetariam diretamente na solução do problema:

- ✓ Alinhar os indicadores das políticas públicas aos indicadores das parcerias
- ✓ Desestimular a criação de novas formas de transferência
- ✓ Reduzir o tempo para disponibilização dos recursos
- ✓ Reduzir os passivos de prestações de contas

• **Objetivos Gerais:** seriam os resultados que, se alcançados, solucionariam parte do problema:

- ✓ Adequar a quantidade de transferências a capacidade do órgão/entidade
- ✓ Melhorar a alocação dos recursos
- ✓ Melhorar a capacidade dos outros entes federados e OSCs
- ✓ Reduzir o tempo para a entrega da política pública

Os objetivos acima listados vão ao encontro das competências do Ministério da Economia e estão alinhados com o Mapa Estratégico da Pasta e com sua Cadeia de Valor, ilustrados nas figuras 3 e 4, respectivamente.



Dentro do Mapa Estratégico, pode-se observar que os objetivos desta AIR estão inseridos em dois títulos, quais sejam:

- ✓ Promover a transformação do Estado para torná-lo menor e mais eficiente
- ✓ Desburocratizar e digitalizar os serviços para a sociedade

Já em relação à Cadeia de Valor, identificamos que os objetivos possuem relação direta e indireta com os seguintes processos:

- ✓ 13 – Gestão das transferências governamentais
- ✓ 15 – Elaboração e desdobramento do planejamento federal de médio e longo prazo com foco no monitoramento de resultados
- ✓ 16 – Gestão das ações de simplificação, desburocratização e transformação digital dos serviços públicos e administrativos
- ✓ 18 – Desenvolvimento das políticas integradas de gestão da Administração Pública Federal
- ✓ 21 - Simplificação e desburocratização do ambiente de negócios.

Figura 3 - Mapa Estratégico do Ministério da Economia



* Inclui Gestão Estratégica, Gestão de Pessoas, Gestão de Tecnologia da Informação, Gestão Administrativa, Gestão Orçamentária, Financeira e Controladoria, Comunicação Institucional e Comunicação Interna, Gestão de Riscos, Integridade e Transparência.

Figura 4 - Cadeia de Valor Integrada do Ministério da Economia



VI. ALTERNATIVAS

Nas seções precedentes, definiu-se o problema a ser resolvido, foram identificadas as suas causas e consequências, verificados quais os agentes afetados, a certificação de que a fundamentação legal nos respalda para enfrentar a questão, bem como determinado os objetivos que se pretende alcançar na busca por soluções ao problema em análise.

Contudo, ainda é necessário indicar as alternativas que possam enfrentar as causas raízes e solucionar o problema central. Para cada alternativa levantada, o grupo avaliou se o Ministério da Economia teria competência para implementá-la, o grau de complexidade de sua implementação, tal como o grau de eficácia em relação às causas críticas e de efetividade em relação ao problema.

Para cada conjunto de causas identificadas no item II deste relatório, ou seja, para cada causa raiz dos três ramos da árvore de problemas (causas críticas), os participantes das oficinas, em *brainstorming*, identificaram uma série de alternativas. Inicialmente, tais alternativas foram avaliadas e após consideração quanto aos pontos levantados no parágrafo anterior, mantidas aquelas que estavam sob a competência do Ministério da Economia e consideradas viáveis e efetivas na solução do problema.

Assim, as alternativas foram agrupadas em temas, os quais refletem as causas críticas, representadas nos três ramos de causas da “árvore de problemas”. Tal decisão foi motivada pela complexidade e diversidade de elementos contidos em cada um dos ramos da “árvore de problemas”. Assim, será realizada uma avaliação de “subproblemas”, que contribuem para a questão principal, qual seja: a **“Baixa eficiência do modelo de transferências da União (recursos e/ou bens) para a execução de políticas públicas”**.

Os Temas elencados foram os seguintes:

- **Tema 1: Múltiplas formas de efetuar transferências, de forma individualizada.**
- **Tema 2: Planejamento inadequado para operacionalização de parcerias.**
- **Tema 3: Dificuldades dos outros entes federados e OSCs em executar as transferências.**

Para o Tema 1, foram apresentadas, inicialmente, as alternativas a seguir:

- **Tema 1: Múltiplas formas de efetuar transferências, de forma individualizada**
 - ✓ Alternativa 0 - Manutenção do status-quo
 - ✓ Alternativa 1 - Proposição de projeto de lei complementar para regular execução descentralizada (art. 23, parágrafo único, CF)
 - ✓ Alternativa 2 - Atualização do estudo de classificação das transferências
 - ✓ Alternativa 3 - Edição de norma com a classificação do relacionamento da União com os parceiros para execução de políticas descentralizadas
 - ✓ Alternativa 4 - Instituição do sistema estruturador de cooperação/descentralização
 - ✓ Alternativa 5 - Criação de modelo simplificado de transferência padrão

Para o Tema 2, as alternativas propostas foram as seguintes:

- **Tema 2: Planejamento inadequado para operacionalização de parcerias**
 - ✓ Alternativa 0 - Manutenção do status-quo
 - ✓ Alternativa 1 - Reformulação da metodologia do PPA, com ênfase em indicadores de efetividade das Políticas Públicas da União
 - ✓ Alternativa 2 – Integração do PPA aos planos nacionais das políticas públicas
 - ✓ Alternativa 3 - Vinculação/priorização de orçamento para projetos em execução
 - ✓ Alternativa 4 - Fomento a cultura de avaliação ex-ante das políticas

- ✓ Alternativa 5 - Criação de um sistema com cadeias de indicadores (desde os planos decenais aos indicadores do PPA, do programa e da parceria específica)
- ✓ Alternativa 6 - Elaboração das cartilhas de emendas
- ✓ Alternativa 7 - Padronização de programas e de objetos
- ✓ Alternativa 8 – Programa de capacitação em políticas públicas obrigatório para prefeitos, governadores e altos executivos estaduais e municipais.

Por fim, as alternativas propostas para o Tema 3 foram:

• **Tema 3: Dificuldade dos outros entes federados na execução das transferências**

- ✓ Alternativa 0 - Manutenção do status-quo
- ✓ Alternativa 1 - Criação de parcerias para prestação de assistência técnica federativa (universidades e realocação de Analistas de Infraestrutura)
- ✓ Alternativa 2 - Realização de oficinas anuais de elaboração de projetos voltadas para recebedores de recursos
- ✓ Alternativa 3 - Estímulo aos entes e entidades utilizarem as capacitações
- ✓ Alternativa 4 - Disponibilização de modelos e tutoriais de uso dos sistemas
- ✓ Alternativa 5 - Disponibilização de ambientes de treinamento do sistema
- ✓ Alternativa 6 - Criação de um Guia das transferências (com informações do eixo da política, com a modalidade de execução e onde é executada) - vinculado ao estudo de transferências
- ✓ Alternativa 7 - Padronização de objetos e programas
- ✓ Alternativa 8 - Desenvolvimento de Banco de Projetos
- ✓ Alternativa 9 - Criação de canais de comunicação entre os entes
- ✓ Alternativa 10 - Ampliação da Rede +Brasil
- ✓ Alternativa 11 - Estabelecimento de um modelo de avaliação de capacidade técnica e apoiar os municípios de baixa capacidade (e não para puni-los, deixando de enviar recursos)
- ✓ Alternativa 12 - Estimular a implementação do Modelo de Excelência em Gestão
- ✓ Alternativa 13 - Normatização e implantação de ferramenta para a realização de licitações centralizadas e doações de equipamentos
- ✓ Alternativa 14 – Estímulo à criação de consórcios públicos
- ✓ Alternativa 15 - Redução do número de sistemas informatizados para a execução das políticas
- ✓ Alternativa 16 - Estabelecimento de regimes simplificados para transferências aos municípios com menos de 50 mil habitantes

Na sequência, todas as alternativas foram analisadas levando em consideração a competência do Ministério da Economia para implantá-las, a complexidade de implantação e a efetividade na resolução das causas críticas (temas), conforme apresentado nas Tabelas 1, 2 e 3.

Tabela 1 - Alternativas para as Múltiplas formas de efetuar transferências, de forma individualizada

Alternativa	A Implementação da Alternativa é Competência do Órgão?	Complexidade de Implementação da Alternativa	Efetividade no alcance dos objetivos
Manutenção do status-quo	Sim		
Proposição de projeto de lei complementar para regular execução descentralizada (art. 23, parágrafo único, CF)	Sim	Muito Alta	Muito Alta
Atualização do estudo de classificação das transferências	Sim	Média	Média
Edição de norma com a classificação do relacionamento da União com os parceiros para execução de políticas descentralizadas	Sim	Alta	Muito Alta
Instituição do sistema estruturador de cooperação/descentralização	Sim	Média	Muito Alta
Criação de modelo simplificado de transferência padrão	Sim	Alta	Muito Alta

Tabela 2 - Alternativas ao Planejamento inadequado para operacionalização de parcerias

Alternativa	A Implementação da Alternativa é Competência do Órgão?	Complexidade de Implementação da Alternativa	Efetividade no alcance dos objetivos
Manutenção do status-quo	Sim		
Reformulação da metodologia do PPA, com ênfase em indicadores de efetividade das Políticas Públicas da União	Sim	Muito Alta	Média
Integração do PPA aos planos nacionais das políticas públicas	Não	Muito Alta	Média
Vinculação/priorização de orçamento para projetos em execução	Não	Muito Alta	Muito Alta
Fomento a cultura de avaliação <i>ex-ante</i> das políticas	Sim	Média	Alta
Criação de um sistema com cadeias de indicadores (desde os planos decenais aos indicadores do PPA, do programa e da parceria específica)	Sim	Muito Alta	Muito Alta
Elaboração das cartilhas de emendas	Não	Muito Baixa	Baixa
Padronização de programas e de objetos	Sim	Baixa	Média
Programa de capacitação em políticas públicas obrigatório para prefeitos, governadores e alto executivo estadual e municipal.	Não	Muito Alta	Média

Tabela 3 - Alternativas para a Dificuldade dos outros entes federados na execução das transferências

Alternativa	A Implementação da Alternativa é Competência do Órgão?	Complexidade de Implementação da Alternativa	Efetividade no alcance dos objetivos
Manutenção do status-quo	Sim		
Criação de parcerias para prestação de assistência técnica federativa (universidades e realocação de Analistas de Infraestrutura)	Sim	Alta	Média
Realização de oficinas anuais de elaboração de projetos voltadas para recebedores de recursos	Sim	Baixa	Baixa
Estímulo aos entes e entidades utilizarem as capacitações	Sim	Muito Baixa	Baixa
Disponibilização de modelos e tutoriais de uso dos sistemas	Sim	Média	Média
Disponibilização de ambientes de treinamento do sistema	Sim	Média	Alta
Criação de um Guia das transferências (com informações do eixo da política, com a modalidade de execução e onde é executada) - vinculado ao estudo de transferências	Sim	Alta	Média

Padronização de objetos e programas	Não	Alta	Alta
Desenvolvimento de Banco de Projetos	Sim	Alta	Alta
Criação de canais de comunicação entre os entes	Sim	Muito Baixa	Média
Ampliação da Rede +Brasil	Sim	Média	Média
Estabelecimento de um modelo de avaliação de capacidade técnica e apoiar os municípios de baixa capacidade (e não para puni-los, deixando de enviar recursos)	Sim	Alta	Média
Estimular a implementação do Modelo de Excelência em Gestão	Sim	Alta	Média
Normatização e implantação de ferramenta para a realização de licitações centralizadas e doações de equipamentos	Sim	Alta	Alta
Estímulo a criação de consórcios públicos	Não	Alta	Baixa
Redução do número de sistemas informatizados para a execução das políticas	Sim	Muito Alta	Muito Alta
Estabelecimento de regimes simplificados para transferências para municípios com menos de 50 mil habitantes	Sim	Muito Alta	Alta

Frente às avaliações apresentadas, decidiu-se pela retirada das alternativas marcadas de vermelho, principalmente por não estarem no rol de competências do Ministério da Economia, como também por terem alta complexidade de implementação ou baixa relevância para solução do tema apresentado.

Cabe ressaltar que foi avaliada a retirada da alternativa marcada em amarelo. No entanto, a alternativa foi mantida em virtude da classificação “muito alta” no campo da “efetividade”.

Já a alternativa “elaboração de cartilhas de emendas” do tema 2, apesar de não ter sido considerada competência do Ministério da Economia, é uma alternativa de complexidade de implantação muito baixa e que se sabe que alguns órgãos já a adotam. Desse modo, entendeu-se que o papel do Ministério da Economia seria apenas dar mais visibilidade para essa ação, por meio de seus portais e canais de comunicação.

Com isso, foram excluídas nessa primeira triagem as alternativas 2 e 8 do tema 2 e as alternativas 7 e 14 do tema 3.

VII. IMPACTO DAS ALTERNATIVAS

Após analisar a competência, a complexidade e a efetividade na implantação de cada alternativa, o grupo avaliou os impactos de cada uma delas, considerando seus pontos positivos e negativos, como forma de aprofundar nas análises qualitativas.

Isso porque faz parte da metodologia da Análise de Impacto Regulatório considerar como alternativa a manutenção do *Status-quo*, ou seja, a decisão de não agir e não implementar nenhuma das alternativas elencadas. Por isso, um dos aspectos qualitativos considerados foi se os efeitos positivos de cada alternativa seriam superiores aos custos e riscos de não implementar as alternativas.

A seguir são apontados e descritos os pontos positivos e negativos das alternativas, elencados pelos participantes das oficinas, relativos a cada um dos 3 (três) temas avaliados.

• TEMA 1: MÚLTIPLAS FORMAS DE EFETUAR TRANSFERÊNCIAS, DE FORMA INDIVIDUALIZADA

✓ Alternativa 0 – Manutenção do Status-quo

Os seguintes pontos positivos e negativos podem ser identificados para a alternativa de manutenção do status-quo, a qual refletiria a “não ação do poder público” de forma que são preservados os processos, o ambiente normativo e a estrutura para efetuar as transferências da União:

Pontos positivos:

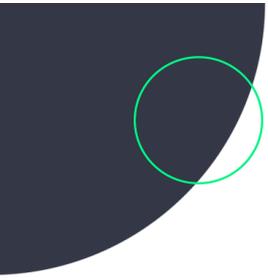
- zero grau de complexidade, não envolvendo ações específicas; e
- não há custo de implementação, pois não seriam necessários investimentos para adaptar o ambiente atual, tanto normativo quanto dos processos e da estrutura para realizar as transferências da União.

Pontos negativos:

- não reduz e nem ajuda a manter em patamar razoável a quantidade de formas de efetuar transferências;
- não contribui para melhoria da capacidade técnica dos repassadores e dos recebedores de recursos; e
- impacta na baixa eficiência do modelo de transferências da União.

✓ Alternativa 1 - Proposição de projeto de lei complementar para regular execução descentralizada (art. 23, parágrafo único, Constituição Federal - CF)

O art. 23 da Constituição Federal de 1988 define as competências comuns entre a União, os Estados, Municípios e o Distrito Federal. Ou seja, são áreas nas quais os entes federados atuam de forma cooperada para gerar valores para a sociedade e proporcionar o desenvolvimento econômico e social do país. Por isso, o parágrafo único, do dispositivo citado, previu que “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.



Portanto, a iniciativa deriva de um comando constitucional, que ainda carece de regulamentação própria. Ressalta-se que o texto da norma fala em “leis complementares”, porque as formas de cooperação entre os entes federados ainda são diversas. No entanto, a tendência a ser seguida pelo Brasil é a mesma adotada por outros países, que é a de simplificar os mecanismos de cooperação intergovernamental, conforme evidenciado no estudo da EVEX/ENAP.

Dessa forma, ao invés de várias leis complementares, acredita-se que o ideal seria a proposição de uma única lei complementar que abarcasse as regras gerais de cooperação entre os entes, os instrumentos de pactuação, as formas de financiamento, as modalidades de repasse, as ferramentas de gerenciamento, os mecanismos de monitoramento, as regras de prestação de contas, as instâncias de coordenação e governança e os instrumentos de accountability e participação social.

Pontos positivos:

- simplificação das formas de relacionamento da União com entes e OSCs para execução de políticas públicas;
- redução da necessidade de criação de novas modalidades de transferência;
- uniformização da classificação e categorização das transferências; e
- aumento da segurança jurídica, bem como perenidade ao modelo adotado.

Pontos negativos:

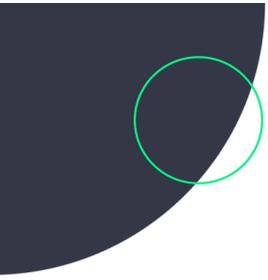
- complexidade da proposição e tempo elevado para elaboração da proposta;
- depende de estudos e discussões prévias;
- a possibilidade de desfiguração do projeto inicial, haja vista as mudanças que podem ocorrer durante a tramitação do projeto;
- dependência de fatores políticos para o que projeto possa ser colocado em pauta no Congresso; e
- prazo provavelmente elevado de aprovação pelo Congresso Nacional, considerando a tramitação nas Comissões das duas Casas.

✓ **Alternativa 2 - Atualização do estudo de classificação das transferências**

Foi realizado em 2014 estudo que consta do Relatório de Atividades do “Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da União”⁴, que contou com a participação de representantes da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), ambas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e da Controladoria-Geral da União (CGU), estabelecendo uma classificação das transferências da União.

Fora isso, a Secretaria de Gestão do Ministério da Economia realiza, anualmente, um levantamento sobre Transferências da União, a partir de questionários aplicados junto aos órgãos e entidades repassadores de recursos da União. Tal levantamento

⁴ https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:32108, acessado em 19 de abril de 2021.



poderá ser útil como insumo inicial para o grupo de estudo que elaborará o estudo proposto.

Além do estudo coordenado pela Secretaria do Tesouro Nacional e do levantamento anual das transferências, existem diversos estudos acadêmicos que tratam do tema das transferências da União, seja sob a ótica da coordenação, do financiamento, da justiça fiscal dos instrumentos de cooperação. Fato é que a categorização e classificação das transferências ainda não é uniforme e consensual, o que contribui para o crescimento das modalidades de transferência.

Dessa forma, a presente alternativa consiste em atualizar o estudo de classificação das transferências da União, utilizando o estudo elaborado pela STN e os dados do levantamento anual das transferências como base.

Pontos positivos:

- padronização e atualização da classificação das transferências;
- redução de dissensos quanto à classificação das transferências;
- agregação de conhecimento e respaldo técnico para o órgão; e
- geração de subsídios para implementação das alternativas normativas propostas nesse tema (projeto de lei complementar e/ou ato com a categorização do relacionamento da União com os parceiros para execução de políticas públicas), haja vista que o estudo prévio é um passo obrigatório.

Pontos negativos:

- provável desconhecimento de todas as modalidades de transferências;
- demanda tempo e conhecimento técnico sobre o tema das transferências;
- força de trabalho técnica do órgão comprometida com as demandas e rotinas diárias; e
- pode exigir atualização periódica.

✓ **Alternativa 3 - Edição de norma com a classificação do relacionamento da União com os parceiros para execução de políticas descentralizadas**

Esta alternativa visa a edição de normativo, infralegal, que estabeleça:

- as formas de relacionamento da União com seus parceiros, para viabilizar os meios necessários à execução descentralizada de políticas públicas (envio de recursos, entrega de bens, renúncia fiscal, dentre outras); e
- as classificações e tipologias de transferências de recursos.

Como **pontos positivos** desta alternativa tem-se:

- simplificação e padronização das formas de relacionamento da União com entes e OSCs para execução de políticas públicas;
- resolução provisória do problema da falta de padronização na classificação e categorização das transferências; e
- segurança jurídica do modelo adotado.

Como **pontos negativos** desta alternativa tem-se:

- complexidade da proposição, que acarretaria tempo elevado para elaboração da proposta;
- depende de estudos e definições prévias;
- necessidade de construção de consensos e de inclusão do tema na agenda; e
- possibilidade de alterações substanciais durante sua tramitação.

✓ **Alternativa 4 - Instituição do sistema estruturador de Gestão de Parcerias**

A administração pública federal possui diversos sistemas estruturadores⁵ que são arranjos institucionais com o objetivo de organizar e uniformizar as atividades comuns aos órgãos e entidades da administração pública federal. Em regra, os sistemas estruturadores são constituídos por um órgão central, que coordena e supervisiona as atividades do sistema, que são desempenhadas pelos órgãos setoriais (unidades responsáveis em cada órgão ou entidade).

Cada sistema estruturador possui o seu sistema estruturante. A Portaria SE/CGU nº 352, de 31 de janeiro de 2020, definiu no inciso XXXI do art. 2º, sistema estruturante como:

XXXI - Sistema Estruturante: sistema com suporte de tecnologia da informação fundamental e imprescindível para planejamento, coordenação, execução, descentralização, delegação de competência, controle ou auditoria das ações do Estado, além de outras atividades auxiliares, desde que comum a dois ou mais órgãos da Administração e que necessitem de coordenação central;

São sistemas estruturadores formalmente constituídos, por lei ou Decreto:

- Sistema de Organização e Inovação institucional do Governo Federal – SIORG;
- Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – Sipec;
- Sistema de Serviços Gerais – SISG;
- Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISP;
- Sistema de Planejamento e Orçamento Federal;
- Sistema de Administração Financeira Federal;
- Sistema de Contabilidade Federal;
- Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal – SCI;
- Sistema de Correição do Poder Executivo Federal – SisCor;
- Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal;
- Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo – SIGA;
- Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal;
- Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal – Sicom.

Os sistemas estruturadores que ainda não foram formalmente instituídos:

- Transferências da União;
- Patrimônio da União; e
- Sistema de Informações das Estatais – Siest.

No caso do sistema estruturador das transferências da União, conforme explicado anteriormente, embora não haja um decreto formal que o regulamente, sua existência

⁵ <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/sistemas-estruturadores>, acessado em 19 de abril de 2021

é indubitável, haja vista as disposições contidas nos Decretos nº 9.745, de 2019, nº 6.170, de 2007, e nº 10.035, de 2019.

A existência do sistema estruturante (plataforma tecnológica) é mais fácil de ser percebida pelos órgãos e entidades, pois não só existe uma norma como grande parte dos órgãos e entidades que integram a administração pública federal utilizam o sistema para operacionalizar suas transferências e gerenciar a execução descentralizada de seus programas.

Contudo, a inexistência de um ato normativo regulamentando o sistema estruturador, prejudica o papel de coordenação do órgão central do sistema e a uniformização dos processos de trabalho a ele inerentes, o que reflete diretamente na baixa eficiência do modelo de gestão das transferências da União.

Dessa maneira, o objetivo desta alternativa é instituir formalmente o sistema estruturador de gestão das parcerias da União.

Pontos positivos:

- delimitação das competências dos órgãos que integram o sistema estruturador;
- melhoria na coordenação do macroprocesso;
- definição de regras e padronização de processos;
- legitimação da atuação da Secretaria de Gestão como órgão central do sistema; e
- geração de respaldo legal para regulamentação de outras normas e uniformização de entendimentos relacionados às modalidade de transferências da União.

Pontos negativos:

- necessidade de construção de consensos sobre conceitos e sobre a organização dos sistema;
- possibilidade de alterações durante a tramitação da minuta; e
- não depende exclusivamente do Ministério da Economia.

✓ **Alternativa 5 - Criação de modelo simplificado de transferência padrão**

As diversas modalidades de transferência têm suas peculiaridades e regramentos próprios. Esta alternativa visa a criação de uma forma simplificada de transferência que uniformize algumas de suas etapas.

Como **pontos positivos** desta alternativa tem-se:

- simplificação para os stakeholders;
- redução do tempo do ciclo de operacionalização das transferências;
- redução dos custos administrativos; e
- desestímulo à criação de novas formas de transferências.

Pontos negativos:

- complexidade da proposição;
- tempo elevado para elaboração da proposta;
- depende de estudos e definições prévias;

- necessidade de construção de consensos;
- depende de normatização, o que pode demandar a elaboração de outro AIR; e
- depende da regulamentação do sistema estruturador.

• **TEMA 2: PLANEJAMENTO INADEQUADO PARA OPERACIONALIZAÇÃO DE PARCERIAS**

✓ **Alternativa 0 – Manutenção do Status-quo**

Para a alternativa de manutenção do status-quo, a qual refletiria a não ação do poder público de forma que são mantidos os processos, o ambiente normativo e a estrutura do planejamento para a execução das parcerias, os seguintes pontos positivos e negativos podem ser identificados.

Pontos positivos desta alternativa:

- não envolve ações específicas; e
- não há custo de implementação, pois não seriam necessários investimentos para adaptar o ambiente atual, tanto normativo quanto dos processos e da estrutura para realizar o planejamento para a execução das parcerias.

Pontos negativos desta alternativa:

- não auxilia na melhoria do planejamento da execução das parcerias; e
- não auxilia na melhoria da execução das políticas públicas.

✓ **Alternativa 1 - Reformulação da metodologia do PPA, com indicadores de efetividade das Políticas Públicas da União**

A Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, incluiu o parágrafo 16 no artigo 37 da Constituição Federal, a qual passou a dispor expressamente que “os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados”. A referida emenda também fez constar no parágrafo 16 do artigo 165 da CF/88, que os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais devem observar os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas. Ou seja, com o advento das novas mudanças constitucionais o ciclo de planejamento e o ciclo orçamentário devem levar em consideração os resultados dados pelas políticas públicas.

Com isso, a alternativa visa dar cumprimento às inovações constitucionais com vistas a garantir uma melhor alocação de recursos com base nos resultados da avaliação das políticas, obtidos a partir de indicadores, como forma de subsidiar os gestores com informações sobre a eficácia e a efetividade de cada política.

Como **pontos positivos** desta alternativa tem-se:

- Possibilita avaliação das políticas públicas;
- Possibilita alinhar o planejamento ao orçamento; e
- Reduz margem para indicação política do orçamento.

Pontos negativos desta alternativa:

- aplicável somente no próximo ciclo (2024-2027);

- depende de entrada na agenda e construção de consenso; e
- constante reformulação da metodologia do Plano Plurianual - PPA.

✓ **Alternativa 2 - Vinculação/priorização de orçamento para projetos em execução**

A alternativa visa assegurar que recursos sejam alocados prioritariamente para os projetos em andamento, de modo a mitigar os riscos de paralização dos projetos em execução.

Pontos positivos desta alternativa:

- Facilita priorização da alocação orçamentária;
- Reduz a quantidade de obras/projetos não concluídos; e
- Aumenta a possibilidade de entrega dos objetos pactuados.

Pontos negativos desta alternativa:

- redução dos valores previstos no orçamento para novos projetos;
- de certa forma a medida proposta já está contemplada na Lei de Diretrizes Orçamentárias; e
- necessidade de construção de consensos e entrada na agenda.

✓ **Alternativa 3 - Fomento à cultura de avaliação *ex-ante* das políticas**

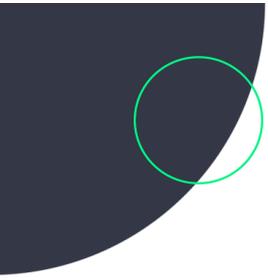
Na introdução da publicação “Avaliação de Políticas Públicas - Guia Prático de Análise Ex Ante - Volume 1”⁶ tem-se que:

“A avaliação das políticas públicas deve começar no nascedouro, por meio da análise ex ante, a fim de verificar, fundamentalmente, se respondem a um problema bem delimitado e pertinente. Em função disso, observa-se se há um objetivo claro de atuação do Estado e se propõe um desenho que efetivamente possa ser alcançado. Entre outros tópicos, é necessário que as políticas públicas contem com essa análise ex ante para que os recursos públicos e o bem-estar da sociedade sejam otimizados. Desse modo, evita-se a detecção posterior de erros de formulação e de desenho, que, com maior racionalidade no processo inicial de implantação da política, poderiam ter sido previstos e eliminados”

No referido Guia, são apresentadas as seguintes etapas para uma avaliação *ex-ante*:

- i) diagnóstico do problema;
- ii) caracterização da política: objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados;
- iii) desenho da política;
- iv) estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade;
- v) estratégia de implementação;
- vi) estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle;
- vii) análise de custo-benefício; e
- viii) impacto orçamentário e financeiro.

⁶ https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf, acessado em 20 de abril de 2021



Considerando essa lista de etapas pode-se fazer um paralelo entre a análise *ex-ante* e a Análise de Impacto Regulatório, haja vista diversas etapas em comum; sendo a principal diferença o foco do que se está analisando. No primeiro é uma política como um todo, no outro um normativo ou um problema regulatório que se deseja analisar.

Essa alternativa consiste, então, na implementação de ações de fomento da avaliação *ex-ante*, com o objetivo de melhorar a alocação de recursos:

Pontos positivos desta alternativa:

- Melhora a efetividade das políticas;
- Melhora a alocação de recursos;
- Diminui os riscos da execução; e
- Favorece a governança.

Pontos negativos desta alternativa:

- exige mudança de cultura;
- Amplia o tempo de formulação de políticas;
- demanda investimento em capacitações; e
- Contratação de profissionais especializados.

✓ **Alternativa 4 - Criação de um sistema com cadeias de indicadores (desde os planos decenais aos indicadores do PPA, do programa e da parceria específica)**

Esta alternativa visa uma melhor alocação de recursos, criando um sistema de indicadores para as diversas fases da política pública, desde a sua implementação por uma parceria; passando por como essa parceria se insere em um programa do governo, no plano plurianual e em planos decenais. Visando sempre a busca por políticas públicas mais efetivas, proporcionando uma melhor alocação dos recursos públicos.

Pontos positivos desta alternativa:

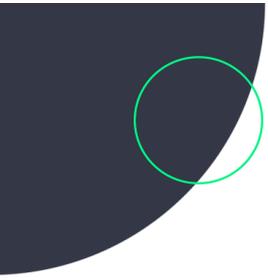
- Melhora a efetividade das políticas;
- Melhora a alocação de recursos;
- Contribui para a melhoria contínua dos programas;
- Favorece a governança; e
- Favorece o monitoramento e avaliação de políticas.

Pontos negativos desta alternativa:

- Depende da existência de indicadores nos planos de longo prazo;
- Depende da constante alimentação pelos órgãos; e
- Complexidade para estabelecer cadeias de indicadores para todas as políticas (fontes, periodicidade, etc).

✓ **Alternativa 5 - Elaboração das cartilhas de emendas**

O objetivo de uma cartilha de emendas é auxiliar o Congresso Nacional na elaboração e indicação de emendas ao Orçamento Geral da União. A cartilha forneceria a indicação dos principais programas e projetos priorizados por cada Ministério, no



âmbito das Políticas Públicas sob suas competências. A cartilha apresentaria também as peculiaridades de cada programa, bem como suas finalidades, justificativas e público-alvo.

Esta ação visa demonstrar a melhor forma de cada parlamentar alocar suas emendas e evitar possíveis problemas futuros em sua execução.

Pontos positivos desta alternativa:

- facilita o conhecimento dos programas pelos parlamentares;
- fomenta linhas de parceria já existentes nos órgãos da União; e
- Direciona melhor as propostas a serem enviadas, refletindo em maior celeridade na análise.

Pontos negativos desta alternativa:

- solução temporária, necessidade de atualização anual; e
- vincula apenas os projetos já existentes.

✓ **Alternativa 6 - Padronização de programas e de objetos**

Desde o Decreto nº 6.170, de 2007, existe a recomendação para que os órgãos e entidade da administração pública federal adotem medidas para padronizar os objetos executados de forma descentralizada, cujos objetos das parcerias sejam idênticos.

Por isso, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016, define no inciso XXII do §1º do art. 1º, padronização do objeto como:

XXIII - [...] estabelecimento de modelos ou critérios a serem seguidos nos instrumentos que visem ao atingimento de objetivo similar, definidos pelo concedente, especialmente quanto às características do objeto e ao seu custo;

Como se observa, a iniciativa está prevista em normativos infralegais e a padronização tem como objetivos facilitar a apresentação de propostas pelos recebedores de recursos e simplificar o ciclo de formalização, execução e prestação de contas das parcerias.

Pontos positivos desta alternativa:

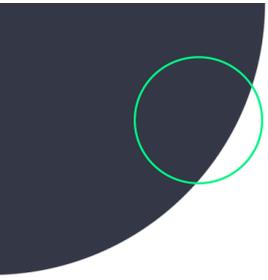
- uniformização das propostas recebidas;
- simplificação de procedimentos;
- alinhamento com a análise *ex-ante*; e
- redução do tempo de análise e aprovação dos projetos.

Ponto negativo desta alternativa:

- pode exigir reformulação/mudança nos programas a cada governo.

• **TEMA 3: DIFICULDADE DOS OUTROS ENTES FEDERADOS E OSCs EM EXECUTAR AS TRANSFERÊNCIAS**

As alternativas ligadas a este tema, em sua maioria estão vinculadas à melhoria da qualificação das entidades receptoras de recursos, principalmente, no que se refere aos recursos humanos envolvidos.



A seguir são apresentadas as alternativas desse Tema, bem como seus pontos positivos e negativos.

✓ **Alternativa 0 – Manutenção do Status-quo**

Para a alternativa de manutenção do status-quo, a qual refletiria a não ação do poder público de forma que são mantidos os processos, o ambiente normativo e a estrutura para mitigar as dificuldades dos entes federados e OSCs na execução das transferências, os seguintes pontos positivos e negativos podem ser identificados.

Pontos positivos desta alternativa:

- baixa complexidade, não envolvendo ações específicas; e
- baixo custo de implementação, pois não seriam necessários investimentos para adaptar o ambiente atual, tanto normativo quanto dos processos e da estrutura para mitigar as dificuldades dos entes federados e OSCs na execução das transferências.

Pontos negativos desta alternativa:

- não auxilia na mitigação das dificuldades dos entes federados e OSCs na execução das transferências e na redução de assimetrias entre os diferentes entes; e
- não auxilia na melhoria da execução das políticas públicas.

✓ **Alternativa 1 - Criação de parcerias para prestação de assistência técnica federativa (universidades e realocação de Analistas de Infraestrutura)**

Um dos problemas constatados na execução descentralizada de políticas públicas, que envolvem projetos de engenharia é a dificuldade que os recebedores do recurso possuem de elaborar os projetos básicos exigidos para parcerias dessa natureza.

Como a apresentação do projeto básico é um pré-requisito para liberação dos recursos, os atrasos nessa etapa acabam prejudicando todas as demais, quando não inviabiliza a execução de todo o projeto, gerando ineficiência e resultados indesejados.

Assim sendo, o objetivo desta alternativa é oferecer a possibilidade de os recebedores de recursos recorrerem a assistência técnica de profissionais de engenharia, com o intuito de obter auxílio na confecção do projeto básico.

A proposta é que a referida assistência técnica seja fornecida por meio de parcerias com as Universidades Federais ou mediante realocação de servidores federais da carreira de Analistas de Infraestrutura (AIE).

Pontos positivos desta alternativa:

- melhoria na qualidade dos projetos; e
- redução do tempo para entrega dos resultados.

Pontos negativos desta alternativa:

- necessidade de adesão das Universidades;
- necessidade de arcar com eventuais custos administrativos das Universidades;
- necessidade de alterar a política de alocação de AIEs;
- necessidade de estrutura para atuação local de AIEs;
- necessidade de entrada do tema na agenda; e

- ultrapassa as competências e a governabilidade do ME.

✓ **Alternativa 2 - Realização de oficinas anuais de elaboração de projetos voltadas para recebedores de recursos**

Outro problema constatado é a rotatividade de pessoal nos órgãos e entidades recebedores de recursos, que atuam diretamente com operacionalização das transferências, sobretudo na etapa de formalização. Essa rotatividade acaba demandando uma política de capacitação com ciclos mais curtos, ou seja, exige que o intervalo entre as capacitações sejam menores.

Assim sendo, a alternativa sugere a realização de oficinas anuais voltadas para os tomadores de recursos, como forma de contribuir com a continuidade e periodicidade das capacitações, com o objetivo de melhorar a qualidade dos projetos recebidos pela União.

Pontos positivos desta alternativa:

- melhor qualidade dos projetos/propostas recebidos pela União; e
- redução do tempo para entrega de resultados à sociedade.

Pontos negativos desta alternativa:

- tempo e custo para estruturar e realizar as oficinas;
- depende de adesão voluntária dos participantes; e
- alta rotatividade das equipes dos municípios.

✓ **Alternativa 3 - Estímulo aos entes e entidades utilizarem as capacitações**

O Departamento de Transferências da União disponibiliza no portal da Plataforma +Brasil materiais didáticos e tutoriais, bem como oferece capacitações periódicas voltadas para a melhoria da utilização dos aplicativos e funcionalidades da plataforma. Além das capacitações ofertadas pelo próprio DETRU/ME, também são ofertadas capacitações na modalidade de ensino à distância – EAD e presencial, em parceria com a ENAP.

As capacitações ofertadas pelo DETRU/ENAP se inserem no escopo da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, instituída pelo Decreto nº 9.991, de 2019, bem como consistem na prestação de assistência técnica aos tomadores de recursos, conforme preconiza o art. 64 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)

No entanto, para que as capacitações logrem êxito, é preciso que seu público alvo seja alcançado. Dessa forma, a presente alternativa visa estimular os entes federativos a usufruírem das capacitações ofertadas pelo DETRU/ME.

Pontos positivos desta alternativa:

- elevação do conhecimento sobre as transferências por parte dos capacitados; e
- atuação preventiva frente aos problemas comumente identificados.

Pontos negativos desta alternativa:

- dificuldade de avaliar a absorção do conhecimento, em termos de aplicabilidade prática no cotidiano pós-capacitação;

- depende de adesão voluntária dos participantes;
- atualização periódica de conteúdo/mudança nas normas; e
- alta rotatividade das equipes dos municípios.

✓ **Alternativa 4 - Disponibilização de modelos e tutoriais de uso dos sistemas**

Como destacado anteriormente, o DETRU/ME disponibiliza tutoriais sobre os módulos, funcionalidade e aplicativos da Plataforma +Brasil. Contudo, à medida em que são desenvolvidos novos módulos e funcionalidades torna-se necessário, também, a elaboração de novos tutoriais.

Desse modo, a alternativa visa a elaboração continuada de modelos e tutoriais sobre o uso dos sistemas e aplicativos, para que sirvam de ferramentas auxiliares aos usuários da Plataforma +Brasil.

Pontos positivos desta alternativa:

- diminuição da dependência de recursos humanos; e
- melhoria na utilização dos sistemas para transferências.

Pontos negativos desta alternativa:

- necessita de atualização constante; e
- custo e tempo de confecção dos modelos e tutoriais.

✓ **Alternativa 5 - Disponibilização de ambientes de treinamento do sistema**

Esta alternativa refere-se à implementação e disponibilização de ambientes para aplicar o conteúdo aprendido nas capacitações teóricas que, por vezes, podem não aprofundar no uso das ferramentas. O objetivo de tais ambientes de treinamento é permitir que o usuário já se familiarize com o sistema na prática, por meio de simulações das funcionalidades reais do sistema.

Pontos positivos desta alternativa:

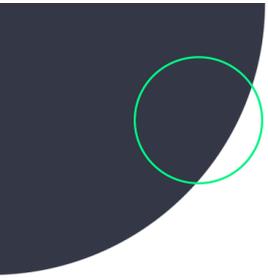
- melhoria na utilização dos sistemas para transferências;
- melhora na integridade e confiabilidade dos dados; e
- contribui para o aprendizado ativo dos capacitados.

Pontos negativos desta alternativa:

- necessita atualização constante;
- custo de disponibilização e manutenção dos ambientes; e
- necessita de suporte técnico aos usuários.

✓ **Alternativa 6 - Criação de um Guia das transferências (com informações do eixo da política, com a modalidade de execução e onde é executada) (vinculado ao estudo de transferências)**

Esta alternativa visa a construção de um Guia com informações de cada tipo de transferência, contendo também um detalhamento sobre a política a qual ela está associada; além de informações acerca da modalidade de execução, do sistema em que é executado; dos pré-requisitos para sua adesão; bem como outras informações que se entendam relevantes para os recebedores de recursos.



Cabe ressaltar que, para a construção deste Guia, seria necessária a finalização do “Estudo das Transferências” já mencionado anteriormente, haja vista a necessidade de conhecer as transferências existentes.

Pontos positivos desta alternativa:

- elevação do conhecimento sobre as transferências; e
- todas as informações num só lugar, facilitando o conhecimento para os recebedores de recursos.

Pontos negativos desta alternativa:

- necessita atualização constante;
- depende de informações dos órgãos;
- depende do estudo de classificação das transferências e de detalhamento de todos os programas;
- exige equipe de formatação e diagramação; e
- dificuldade de validar o conteúdo.

✓ **Alternativa 7 - Desenvolvimento de Banco de Projetos**

Esta alternativa já possui seu embrião na Plataforma + Brasil, ferramenta integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União a órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital, municipal, direta ou indireta, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos.

O Banco de Projetos consistiria, então, em um espaço para disseminar conhecimentos por meio da contribuição de todos os participantes em ambiente colaborativo. Seria um local para reunir:

- experiências de sucesso;
- informações de pré-projetos para avaliação prévia do órgão repassador; e
- projetos-padrão disponibilizados pelo próprio órgão repassador.

Pontos positivos desta alternativa:

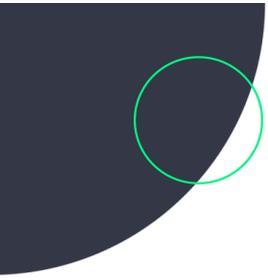
- agiliza o processo de envio de propostas e sua correspondente aprovação;
- facilita a indicação parlamentar em projetos já existentes; e
- serve de repositório de boas práticas e ideias.

Pontos negativos desta alternativa:

- depende dos projetos enviados/cadastrados pelos órgãos/entes repassadores e recebedores; e
- pressupõe a prévia padronização de projetos pelos repassadores.

✓ **Alternativa 8 - Criação de canais de comunicação entre os entes**

A alternativa consiste na criação de um canal direto de comunicação entre os entes recebedores de recursos, a fim de que eles realizem um intercâmbio de experiências e de informações. Seria um canal livre para a troca de informações relevantes entre os participantes com o objetivo de unificar entendimentos sobre o



processo e outros aspectos das transferências, assim como de promover um espaço para construção colaborativa de soluções.

Pontos positivos desta alternativa:

- maior compartilhamento de conhecimento e unificação de entendimentos; e
- construção colaborativa de soluções e melhorias.

Pontos negativos desta alternativa:

- dependência de disponibilidade orçamentária;
- estimular a participação; e
- construção, divulgação e manutenção da ferramenta de comunicação.

✓ **Alternativa 9 - Ampliação da Rede +Brasil**

A Rede +Brasil foi instituída pela Portaria nº 33, de 22 de janeiro de 2020, e consiste em uma rede de governança colaborativa.

Podem fazer parte da Rede os órgãos e entidades públicas e privadas que atuam com as transferências da União operacionalizadas na Plataforma +Brasil.

O objetivo da Rede é:

- o aprimoramento, a disseminação e o compartilhamento de conhecimentos relativos à gestão das transferências da União;
- maior integração entre os parceiros, com vistas ao fortalecimento da governança, do diálogo e da gestão; e
- melhoria do gasto público e maior efetividade das políticas públicas implementadas com recursos decorrentes das transferências da União.

A Rede +Brasil atua em 3 eixos fundamentais:

- melhoria da gestão nos processos de transferências da União;
- capacitação; e
- comunicação e transparência.

Dessa forma, a ampliação da Rede +Brasil, que consiste no aumento do número de membros, traria um incremento no banco de boas práticas e experiências compartilhadas, assim como no volume de informações disponíveis aos participantes.

Pontos **positivos** desta alternativa:

- fortalecimento da gestão e governança dos parceiros na implementação de políticas públicas;
- maior compartilhamento de conhecimento e unificação de entendimentos; e
- construção colaborativa de soluções e melhorias;

Ponto negativo desta alternativa:

- demanda aumento da estrutura de gestão e operacional.

✓ **Alternativa 10 - Estabelecimento de um modelo de avaliação de capacidade técnica para apoiar os municípios de baixa capacidade (e não para puni-los, deixando de enviar recursos)**

Já foi mencionado neste Relatório de AIR que muitos recebedores de recursos têm baixa capacidade técnico-operacional para a adesão e a execução das transferências de bens e recursos pela União.

Desta forma, a presente alternativa tem como objetivo criar um modelo que permita a avaliação da capacidade dos recebedores de recursos, por meio do qual se possam criar mecanismos de apoio a estas entidades, a fim de que elas possam ser capazes de receber os recursos e executá-los de maneira mais efetiva.

Ponto positivo desta alternativa:

- proporcionar maior distribuição de recursos, principalmente aos entes que poderiam não recebê-los devido à baixa capacidade técnico-operacional.

Pontos negativos desta alternativa:

- tendência dos órgãos de controle em usar esses indicadores para selecionar proponentes; e

- necessidade de estrutura de apoio à implementação.

✓ **Alternativa 11 - Estimular a implementação do Modelo de Excelência em Gestão**

O Modelo de Excelência em Gestão das Transferências da União (MEG-Tr) é formado por padrões de referência para a gestão organizacional constituídos pela integração e compilação de boas práticas de gestão, devendo ser implementado pelos órgãos do Poder Executivo Federal, bem como pelos estados, Distrito Federal e municípios.

O uso do modelo possibilita que órgãos e entidades públicos implementem ciclos contínuos de avaliação de seus sistemas de gestão.

O MEG-Tr tem como objetivos:

- contribuir com o aumento da maturidade de gestão e governança dos parceiros na implementação de políticas públicas; e

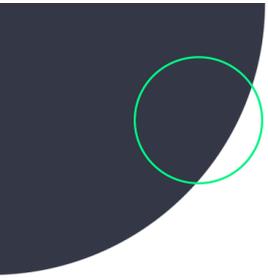
- aprimorar a efetividade na entrega de valor público à sociedade brasileira.

Atualmente, a Instrução Normativa SEGES/SEDGG/ME nº 5, de 24 de junho de 2019, determina que as entidades mencionadas deverão aplicar, anualmente, um dos instrumentos de melhoria de gestão do MEG-TR, nos prazos nela estabelecidos, de acordo com as alterações impostas pela Instrução Normativa SEGES/SEDGG/ME nº 33, de 23 de abril de 2020.

Dessa forma, a presente alternativa consistiria em estimular os órgãos do Poder Executivo Federal, bem como os estados, o Distrito Federal e os municípios, a implementarem o Modelo de Excelência em Gestão.

Pontos positivos desta alternativa:

- fortalecimento da gestão e governança dos parceiros para a implementação de políticas públicas;



- melhoria da Qualidade da Gestão por meio de um referencial (modelo) para um contínuo aperfeiçoamento; e

- promoção da cooperação interna do órgão/entidade/ente.

Pontos negativos desta alternativa:

- necessidade de capacitação para aplicação do modelo; e

- necessidade de revisão do modelo para parceiros privados.

✓ **Alternativa 12 - Normatização e implantação de ferramenta para a realização de licitações centralizadas e doações de equipamentos**

Esta alternativa visa a redução dos instrumentos disponíveis que tenham a mesma finalidade, na sua maioria dos casos, para a compra de equipamentos, que ao invés de serem realizadas dispersamente em cada um dos entes recebedores, ocorreria de forma centralizada no ente repassador.

Em outras palavras, com a normatização e implantação de uma ferramenta para licitações centralizadas e doações de equipamentos poder-se-ia incentivar a redução de custos e ineficiências, além de promover uma padronização dos bens adquiridos. Essa alternativa consistiria então na implantação de tal ferramenta, após atendidas as eventuais necessidades de normatização.

Pontos positivos desta alternativa:

- possível redução do valor da aquisição dos bens pela compra em volumes maiores;

- redução de custos administrativos para os entes recebedores; e

- padronização dos bens adquiridos.

Pontos negativos desta alternativa:

- necessita customização/criação de sistema;

- necessita normatização específica; e

- fiscalização da utilização do bem.

✓ **Alternativa 13 - Redução do número de sistemas informatizados para a execução das políticas**

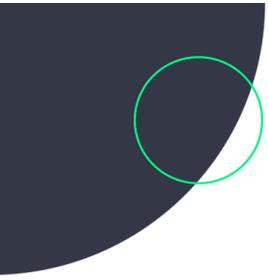
Esta alternativa está relacionada diretamente ao número de transferências existentes, haja vista que cada uma delas pode exigir um sistema próprio para sua execução.

A alternativa pode ocorrer de duas formas:

- a redução do número de transferências, a qual poderia acontecer com a aplicação de outras alternativas já mencionadas anteriormente; ou

- a concentração das transferências em uma única plataforma.

A segunda opção coincide justamente com um dos objetivos da Plataforma +Brasil, a qual foi instituída pelo Decreto nº 10.035, de 2019, para ser a ferramenta integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, para determinado público específico.



Este objetivo da Plataforma +Brasil está expresso no §1º do art. 3º do referido Decreto, que assim dispõe:

“Art. 3º. Os órgãos e as entidades da administração pública federal operacionalizarão na Plataforma +Brasil as transferências de recursos da União e de suas entidades sempre que executadas por meio dos seguintes instrumentos:

- I - convênios;
- II - contratos de repasse;
- III - termos de parceria;
- IV - termos de colaboração; e
- V - termos de fomento.

§1º As transferências executadas por instrumentos não previstos no caput poderão ser operacionalizadas na Plataforma +Brasil, nos termos estabelecidos em acordo de cooperação técnica entre o Ministério da Economia e o órgão ou a entidade responsável pela transferência.”

Os instrumentos previstos no caput do referido artigo, mencionados na citação, são os mesmos executados pelo antigo Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV.

O processo de passar a executar outros tipos de transferências por meio da Plataforma +Brasil denomina-se como “Internalização”, tendo sido celebrados diversos Acordos de Cooperação Técnica - ACT com esse intuito, com prazos diversos que se estendem até dezembro de 2023.

Contudo, existem ainda transferências não conhecidas que podem gerar novos Acordos de Cooperação Técnica (ACTs). Nesse sentido, a atualização do estudo de classificação das transferências, mencionado em outra alternativa, seria um importante instrumento para fornecer indícios para a necessidade de internalização de outros tipos de transferência.

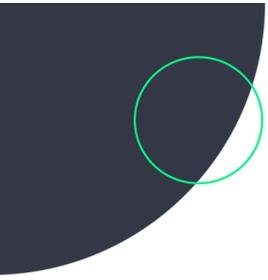
A presente alternativa visa, portanto, utilizar os meios possíveis, dentre eles os apontados acima, em uma tentativa de reduzir o número de sistemas utilizados para as transferências e, assim, permitir uma redução de complexidade e um aumento da governança das transferências.

Pontos positivos desta alternativa:

- fortalecimento da governança dos parceiros na implementação de políticas públicas;
- reduz a necessidade de capacitação dos recebedores e repassadores em diversos sistemas;
- reduz custos da União com manutenção de sistemas;
- possibilidade de reunir a maioria das informações em um mesmo local; e
- rastreabilidade das informações.

Pontos negativos desta alternativa:

- dependência de outros atores;
- dificuldade em internalizar especificidades dos sistemas; e
- dependência de disponibilidade orçamentária.



✓ **Alternativa 14 - Estabelecimento de regimes simplificados para transferências para municípios com menos de 50 mil habitantes**

Essa alternativa consistiria no estabelecimento de regimes com normatização diferenciada para municípios de pequeno porte, facilitando a adesão, a execução e/ou a prestação de contas de alguns tipos de transferências.

Pontos positivos desta alternativa:

- facilitar o recebimento de recursos por municípios de menor população; e
- desburocratização de formas de transferências.

Pontos negativos desta alternativa:

- barreiras legais/burocráticas; e
- dependência de outros atores.

VIII. PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A forma de participação social durante a construção do presente relatório foi avaliada considerando vários aspectos, dentre eles, o fato de ser uma experiência-piloto e com fins didáticos e, especialmente, a amplitude e o escopo do problema ora em análise. Assim sendo, ao avaliar a amplitude do problema, bem como o elevado número de atores envolvidos e, considerando que não existe um normativo efetivamente em análise, mas um conjunto de alternativas regulatórias e não regulatórias que visam atacar o problema, entendeu-se que seria mais adequado realizar uma consulta restrita a alguns dos principais atores afetados.

Optou-se, portanto, por realizar uma consulta a alguns especialistas envolvidos com a temática das transferências em seus órgãos. Os órgãos envolvidos seriam a Controladoria-Geral da União - CGU, o Ministério do Turismo - MTur, o Ministério da Cidadania - MC, a Secretaria do Tesouro Nacional - STN, e o Fundo Nacional da Saúde – FNS. No primeiro momento, a consulta foi realizada na avaliação das alternativas propostas, por intermédio de uma análise multicritério, e da atribuição de notas para os critérios definidos e para os riscos elencados.

Além disso, considerando a amplitude do problema, esta Análise de Impacto Regulatório (AIR) pode resultar em diversos outros estudos mais específicos, que ataquem apenas uma ou mais causas-raízes apontadas. Nos casos em que a implementação da alternativa envolver a edição de um ato infralegal, será avaliado futuramente a possibilidade de construção colaborativa da minuta de norma e de sua disponibilização para consulta junto aos grupos afetados, verificando-se a particularidade de cada caso.

Ademais, considerando a peculiaridade do presente AIR, onde não houve a proposição ou revisão de um ato normativo, a consulta pública de ato normativo específico, obrigatória, está fora do escopo da AIR em questão.

IX. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Para o mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado, foi utilizado o Evidências Express – EvEx, que é uma iniciativa da Diretoria de Altos Estudos da Escola Nacional de Administração Pública - Enap. O site da ENAP⁷ diz que o EvEx é “Organização rápida da evidência existente sobre algum problema específico para subsidiar tomada de decisões com base em evidências”.

Desta forma, no início de março/2021, foi solicitado ao EvEx um trabalho de levantamento de experiências internacionais quanto a ocorrência e forma de transferências entre o ente nacional e seus entes subnacionais no contexto do presente AIR (“Gestão e Governança das Transferências da União”).

Ao analisar o trabalho⁸ do EvEx verifica-se que o estudo demonstra achados de experiências internacionais de países federativos e não federativos, bem como as características das transferências e subvenções entre governo central e subnacionais, e subnacionais entre si.

O trabalho também apresenta quadros comparativos para a maioria dos países analisados, considerando as seguintes dimensões:

- ✓ Exigência de condicionalidades;
- ✓ Políticas de equalização;
- ✓ Instrumento utilizado para implementação de políticas públicas;
- ✓ Exigência de contrapartidas;
- ✓ Políticas de controle e transparência; e
- ✓ Interferência política.

O trabalho dividiu os países analisados em três grupos:

- ✓ **Aspiracionais:** países que representam características desejáveis na gestão e governança das transferências entre entes (Canadá, Estados Unidos, Austrália, Alemanha e Bélgica).
- ✓ **Estruturais:** países que compartilham características com o sistema brasileiro (México, Índia, Indonésia e Rússia).
- ✓ **Não Federativos:** países não federalistas, mas que podem contribuir na discussão (Itália, Espanha, Chile, Uruguai, Japão e Coreia do Sul).

Para cada um dos países acima indicados foram realizadas as seguintes análises:

- ✓ Perfil político do país;
- ✓ Transferências e Subvenções; e
- ✓ Transferências para governos locais (este não foi realizado para os países do grupo “Pares não Federativos”).

A seguir, apresentamos as tabelas com os quadros comparativos apresentados no trabalho do EvEx, iniciando pelos quadros dos países aspiracionais e na sequência os dos países estruturais. Estes quadros apresentam informações sobre:

⁷ <https://www.enap.gov.br/pt/servicos/pesquisa-e-inteligencia-de-dados/evidencia-express>, consultado em 26.03.2021

⁸ Transferências Intergovernamentais para Entes Subnacionais – Síntese da Experiência Internacional; Março, 2021; EvEx – ENAP.

- ✓ a prática das transferências para cada ente, informando se existem condições impostas para o recebimento da transferência.
- ✓ a forma que ela ocorre (vertical: nacional para subnacionais ou horizontal entre os subnacionais).
- ✓ as características das transferências como instrumento utilizado, contrapartida, dentre outras.

Quadros dos Pares Aspiracionais:

Tabela 4 - Práticas de transferências intergovernamentais, pares aspiracionais

País	Entre Governo Central e Entes Subnacionais				Legislação
	Para Estados/Provincias		Para o Governo Local		
	Condicionado	Não condicionado	Condicionado	Não condicionado	
Canadá	- Canada Health Transfer (CHT) - Canada Social Transfer (CST) - Para fins específicos	- Transferências de Equalização	- Subvenções vinculadas (ex: Fundo de Imposto sobre Gás - GTF)	-	Lei de acordos fiscais federais-provinciais de 1985
EUA	- Subvenções categóricas (Programa de Seguro Saúde Infantil (CHIP - Medicaid)) - Concessões em bloco - Transferências para projetos ou setores específicos (National Specific Purpose Payments-SPPs)	- Divisão geral de receitas	- Subvenções categóricas (Programa de Seguro Saúde Infantil (CHIP - Medicaid)) - Concessões em bloco	- Divisão geral de receitas	Lei de Subvenções Federais e Acordos Cooperativos de 1977
Austrália	- Parcerias Nacionais (National Partnership Payments-NPPs) - Transferências para projetos ou setores específicos sob a categoria de "tarefas conjuntas"	- Divisão geral de receitas	- Subsídios de Assistência Financeira do Governo Local Federal (FAGs)	- Subsídios de Assistência Financeira do Governo Local Federal (FAGs)	Partes 3 e 4 da Lei Federal de Relações Financeiras (Federal Financial Relations – FFR)
Alemanha	- Fundos para cobrir despesas correntes e de capital	- Divisão geral de receitas do Imposto sobre Valor Adicionado (IVA)	- Não há	- Não há	Artigos 91.º-A e 104.º-A e 107 da Constituição Alemã
Bélgica		- Fundo de Intervenção Nacional Solidária	- Não foram encontradas informações	- Não foram encontradas informações	Artigo 9 da Constituição Belga

Fonte: EvEx

Tabela 5 - Práticas de transferências intergovernamentais subnacionais, pares aspiracionais

País	Entre Entes Subnacionais		
	Vertical		Horizontal
	Condicionado	Não Condicionado	
Canadá	Sim	Sim	Sim
EUA	Sim	Sim	Sim
Austrália	Sim	Sim	Não
Alemanha	Sim	Sim	Sim
Bélgica	Sim	Sim	Sim

Fonte: EvEx

Tabela 6 - Características de transferências intergovernamentais, pares aspiracionais

País	Equalização	Instrumento para Implementação de políticas públicas	Presença de contrapartida financeira	Transparência	Interferência política
Canadá	Governo Local	Canada Social Transfer e Subvenções vinculadas	Sim	Relatórios, auditorias e avaliações	Não foram encontradas evidências
EUA	Não há	Subvenções categóricas	Sim	Dispositivos diversos	Não foram encontradas evidências
Austrália	Não há	Acordos Nacionais	Sim	Acompanhamento de dados relevantes	Não foram encontradas evidências
Alemanha	Estadual e Governo Local	Subvenções para projetos de funções delegadas do Governo Central	Sim	Lei, que explicita dispositivos de acompanhamento	Não foram encontradas evidências
Bélgica	Estadual e Governo Local	Fundos municipais com dotações específicas	Não	Relatórios e algum acompanhamento	Possível

Fonte: EvEx

Quadros dos Pares Estruturais:

Tabela 7 - Práticas de transferências intergovernamentais, pares estruturais

País	Entre Governo Central e Entes Subnacionais				Legislação
	Para Estados/Províncias		Para o Governo Local		
	Condicionado	Não condicionado	Condicionado	Não condicionado	
México	- 'Aportaciones' - 'Convenios'	- 'Participaciones'	-	- 'Fondo Metropolitano'	Lei de Coordenação Fiscal - ramos 28 e 33
Índia	- Transferências para fins específicos	- Transferências para fins gerais	- Fundos federais para implementação de projetos patrocinados	-	Artigo 275 e 282 da Constituição Indiana
Indonésia	- Fundo de Alocação Especial (Dana Alokasi Khusus - DAK)	- Fundo de alocação geral (Dana Alokasi Umum - DAU) - Fundo de compartilhamento de receitas (Dana Bagi Hasil - DBH)	-	- Fundos das Aldeias	Lei nº 33/2004 e Lei nº. 6/2014
Rússia	- Subvenções vinculadas	- Transferências de equalização - Subvenções de balanceamento	- Subvenções vinculadas	- Transferências de equalização - Subvenções de balanceamento	Art. 129 do Código do Orçamento

Fonte: EvEx

Tabela 8 - Práticas de transferências intergovernamentais subnacionais, pares estruturais

País	Entre Entes Subnacionais		
	Vertical		Horizontal
	Condicionado	Não Condicionado	
México	Sim	Sim	Sim
Índia	Sim	Não	Sim
Indonésia	Sim	Não	Sim
Rússia	Sim	Sim	Não

Fonte: EvEx

Tabela 9 - Características de transferências intergovernamentais, pares estruturais

País	Equalização	Instrumento para Implementação de políticas públicas	Presença de contrapartida financeira	Transparência	Interferência política
México	Não há	Convênios	Sim	Relatórios e algum acompanhamento	Sim
Índia	Estadual e Governo Local	Subvenções para projetos não conflitante com responsabilidades do governo central	Não foram encontradas informações	Relatórios e algum acompanhamento	Sim
Indonésia	Estadual e Governo Local	Fundos de desconcentração	Não foram encontradas informações	Dispositivos diversos	Não foram encontradas evidências
Rússia	Estadual	Não foram encontradas evidências	Não	Relatórios e algum acompanhamento	Sim

Fonte: EvEx

Por fim, o trabalho do EvEx apresenta algumas conclusões relativas a cada um dos grupos de pares, contudo a principal é a que resume toda a análise realizada e pode constar como aprendizado da experiência internacional:

“concluímos que os países mais eficientes na distribuição de recursos estão relacionados à medidas de descentralização que sejam claras e específicas, apoiando os entes subnacionais mais vulneráveis, ao mesmo tempo que permitem autonomia sem interferências ineficientes. É nessa direção que muitos dos pares estruturais internacionais tentam avançar, com o objetivo de gerar uma governança transparente e uma gestão mais eficiente dos recursos fiscais.”

Desta forma, podemos verificar claramente uma das causas que identificamos no nosso problema: a falta de normas claras e específicas.

X. EFEITOS E RISCOS

Para avaliar os riscos e os efeitos, considerou-se, primeiramente, o fato de que a presente AIR avaliou diversas alternativas regulatórias e não regulatórias sem, no entanto, levar em conta um normativo específico. Assim, na avaliação de riscos e efeitos resultantes da implementação das alternativas levou-se em consideração as consequências e os riscos das alternativas em alto nível.

Nesse sentido, o objetivo principal desta AIR foi buscar soluções para o problema central do presente documento que é: **a baixa eficiência do modelo de transferências da União (recursos e/ou bens) para a execução de políticas públicas**. Além disso, o problema regulatório foi avaliado de três perspectivas distintas, refletidas nos três Temas elencados nas alternativas descritas anteriormente, transcritos abaixo:

- **Tema 1: Múltiplas formas de efetuar transferências, de forma individualizada.**
- **Tema 2: Planejamento inadequado para operacionalização de parcerias.**
- **Tema 3: Dificuldade dos outros entes federados e OSCs em executar as transferências.**

Ou seja, para cada Tema podem ser implementadas alternativas, de forma isolada ou conjuntamente, resultando no tratamento do problema regulatório de cada perspectiva associada ao respectivo tema. Na hipótese de não serem implementadas alternativas em cada um dos três Temas, provavelmente persistiria um modelo de transferências com baixa eficiência e com tendência de agravamento.

Dessa forma, entendeu-se relevante estabelecer cenários de implementação que reunissem alternativas que tenham correlação próxima ou interdependência e avaliar as alternativas em cada Tema tomando-se o cenário médio e mais provável. Maiores informações serão apresentadas na seção da Estratégia de Implementação.

Quanto aos efeitos e riscos das alternativas, comenta-se o que segue:

Em geral, a principal consequência da não implementação das alternativas seria a possibilidade de não entrega das políticas públicas ou a entrega com baixa eficiência, além da concentração de transferências em entes com maior capacidade operacional, assim como de diversas outras consequências apresentadas na figura 1, no início deste Relatório de AIR.

Na referida figura 1, estavam descritas algumas das consequências do problema apresentado: **“Baixa eficiência do modelo de transferências da União (recursos e/ou bens) para a execução de políticas públicas”**, listadas pelos participantes das oficinas, os quais estão repetidos a seguir:

1. má alocação dos recursos;
2. diversas formas de entrega de equipamentos para entes/entidades;
3. dificuldade no controle sobre a aplicação dos recursos;
4. existência de impactos na atuação da União, dos estados e municípios;
5. existência de transferências especiais;
6. existência de outros tipos de transferência não mapeados; e
7. dificuldade da União na execução das transferências.

Desta forma, caso nada seja feito, e tenha-se a manutenção do *status quo*, as consequências acima tendem a se agravar ao longo do tempo.



Neste momento, deve-se associar as causas que constam na figura 2, pois são elas que devem ser atacadas e solucionadas pelas alternativas e cenários propostos.

As diversas formas de transferência não permitem que os recebedores de recursos entendam e conheçam todas as ferramentas e recursos disponíveis; isto faz com que exista uma má alocação de recursos e uma deficiente entrega da política pública.

A falta de planejamento dificulta a entrega da política pública, e inviabiliza sua continuidade ao longo do tempo, sem indicadores bem definidos, ou conceitos claros e exequíveis ao longo do tempo.

A baixa capacidade técnico-operacional dos recebedores e repassadores de recursos traz diversas deficiências às diversas etapas do processo de transferências, desde seu planejamento e celebração, execução, acompanhamento, avaliação e prestação de contas.

Desta forma, o efeito e o risco mais grave que se pode identificar, para o problema avaliado nesta AIR, é o de agravamento gradual da **baixa eficiência do modelo de transferências da União (recursos e/ou bens) para a execução de políticas públicas**.

Ademais, pode-se identificar, então, quais seriam os efeitos e riscos associados à implementação das alternativas apresentadas. Em linhas gerais, os efeitos seriam basicamente a melhoria da eficiência do modelo de transferências da União, por meio da redução das formas possíveis de realizar transferências, um melhor planejamento na execução das parcerias e a mitigação de assimetrias e dificuldades entre os entes federados e OSCs na execução das transferências.

Os riscos estariam associados à condução e às dificuldades de implementação de cada uma das alternativas, bem como aos seus resultados. Podendo-se definir quatro fatores principais para realizar tal avaliação:

- ✓ Eficácia da alternativa para solução do problema, pois por vezes a alternativa não afeta diretamente o problema, mas traz peças fundamentais ou pré-requisitos, para a implementação de outras alternativas;
- ✓ Sustentabilidade da alternativa ao longo do tempo, isto é, em que medida, após implementada, a alternativa deverá sofrer ajustes ao longo do tempo, e se os efeitos da implementação da alternativa são duradouros ou efêmeros;
- ✓ Complexidade das ações ou o esforço necessário para a implementação da(s) alternativa(s). Pode-se pensar esse fator como uma aproximação para o custo de implementação da alternativa, por exemplo, em termos de homens-hora necessárias para sua confecção; e
- ✓ A governabilidade para implementação da alternativa. Este fator está associado ao grau de liberdade que o grupo tem para implementação da alternativa, isto é, em que medida se depende apenas de suas ações ou se existe certo grau de envolvimento de outros atores, bem como o poder que esses atores possuem para influenciar a implementação.

A avaliação de riscos de cada alternativa, portanto, foi realizada utilizando os quatro fatores descritos acima, em conjunto com a comparação das alternativas na análise multicritério apresentada na próxima seção.

XI. COMPARAÇÃO DE ALTERNATIVAS

Ao longo desta AIR diversas alternativas foram levantadas pelos participantes das oficinas para tentar solucionar o problema regulatório principal desta avaliação, qual seja, **"baixa eficiência do modelo de transferências da União (recursos e/ou bens) para a execução de políticas públicas"**. Contudo, no intuito de poder realizar comparações, bem como instituir algum critério para a escolha entre as alternativas, era imprescindível implementar alguma metodologia que pudesse auferir a razoabilidade nessa escolha.

O Decreto nº 10.411, de 2020, que regulamenta a análise de impacto regulatório no âmbito da administração pública federal, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, dispõe em seu art. 7º que:

“Art. 7º Na elaboração da AIR, será adotada uma das seguintes metodologias específicas para aferição da razoabilidade do impacto econômico, de que trata o art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019:

- I - análise multicritério;
- II - análise de custo-benefício;
- III - análise de custo-efetividade;
- IV - análise de custo;
- V - análise de risco; ou
- VI - análise risco-risco.

§ 1º A escolha da metodologia específica de que trata o caput deverá ser justificada e apresentar o comparativo entre as alternativas sugeridas.

§ 2º O órgão ou a entidade competente poderá escolher outra metodologia além daquelas mencionadas no caput, desde que justifique tratar-se da metodologia mais adequada para a resolução do caso concreto.”

Assim sendo, considerando que conforme já mencionado esta AIR não avalia apenas um só normativo e traz diversas alternativas regulatórias ou não regulatórias para um único problema, avaliou-se que neste momento não seria possível verificar os custos de implementação de cada uma das alternativas, em termos quantitativos ou monetizados. Desta forma, descartou-se os incisos de II a IV do art. 7º na escolha da metodologia a ser utilizada.

Ademais, considerando que os riscos verificados anteriormente não estariam ligados diretamente na solução ou não do problema, mas, sim, na implementação de cada uma das alternativas isoladamente, entendeu-se que não seria o caso da aplicação das metodologias elencadas nos incisos V e VI do art. 7º.

Passou-se a avaliar então se a metodologia da análise multicritério seria condizente para o comparativo das alternativas que se pretendia fazer. Neste contexto, verificou-se que se poderia definir notas e pesos para critérios predefinidos. Estes critérios seriam os fatores definidos na avaliação do risco de implementação de cada alternativa, verificados na seção anterior deste Relatório.

Na aplicação desta metodologia decidiu-se pela utilização de uma tabela em que técnicos do Ministério da Economia dariam notas para as alternativas levantadas nesta análise de impacto. Contudo, no intuito de não se utilizar apenas da experiência de pessoas envolvidas no órgão responsável por esta AIR, decidiu-se realizar como forma de participação social, no presente estudo-piloto, a consulta a técnicos de órgãos repassadores de recursos, bem como de técnicos de órgãos de controle.

Na aplicação da tabela discutiu-se ainda se a nota para cada uma das alternativas seria obtida apenas como a média das notas dadas por cada técnico ou se seria associado um peso

diferente dependendo da origem do técnico respondente. Definiu-se que seria mais adequado o uso da média aritmética, pois pessoas, em áreas diferentes e com distintos níveis de conhecimento do macroprocesso de transferências avaliariam as alternativas. Assim, entendeu-se que, cada uma das alternativas estaria mais bem avaliada, evitando-se possível viés, caso se desse peso para algum técnico específico.

Os critérios e os pesos definidos são os apresentados na tabela a seguir:

Análise Multicritério – Critérios Definidos		Peso
Critério Eficácia (E): Avalia a eficácia da alternativa frente ao problema identificado e em relação aos objetivos definidos		40%
Critério Sustentabilidade (S): Avalia a sustentabilidade da alternativa no tempo, de forma que a solução pretendida seja avaliada quanto a sua perenidade na solução do problema e no alcance dos objetivos definidos		15%
Critério Complexidade (C): Avalia a complexidade em termos de custos e esforços que devem ser empregados na implementação da Alternativa e em sua aplicação na solução do problema e no alcance dos objetivos		20%
Critério Governabilidade (G): Avalia o grau de governabilidade institucional em termos das relações com outros atores que o poder público (Ministério da Economia/SEGES) terá que desenvolver para implementar a alternativa de solução do problema e para o alcance dos objetivos definidos		25%

Definidos os critérios e seus respectivos pesos, estabeleceu-se a variação das notas a serem dadas a cada critério⁹:

- ✓ Os critérios de eficácia e de sustentabilidade teriam suas notas definidas entre 0 e 4. Ressalte-se que, nestes casos, quanto maior a nota melhor, isto é, a alternativa é mais eficaz ou mais sustentável, dependendo de cada caso.
- ✓ Já para a complexidade, as notas variavam de intervalo de -3 a 3, sendo que quanto mais complexa a implementação da alternativa menor a nota seria. Logo, -3 indica uma alternativa muito complexa e 3 uma alternativa pouco complexa.
- ✓ Já para a sustentabilidade, as notas variavam de intervalo de -3 a 3, sendo que quanto mais sustentável a implementação da alternativa maior a nota seria. Logo, -3 indica uma alternativa pouco sustentável e 3 indica uma alternativa muito sustentável.

Considerados os pesos e os critérios, uma tabela com as alternativas foi encaminhada a 12 técnicos. Com as respostas obtidas, as notas foram transformadas para um intervalo de 1 a 10, e estão dispostas na tabela 10, a seguir, sendo que cada técnico foi identificado como respondente de 1 até 12.

Na referida tabela, obteve-se uma média aritmética, conforme o motivo de sua utilização explicado acima, a fim de obter uma nota final para cada uma das alternativas apresentadas, cuja nota pode ser observada na coluna de mesmo nome “nota final”. Assim sendo, as alternativas passaram a ter um parâmetro que poderia ser utilizado como possibilidade de comparação e ordenação das alternativas.

Esta comparação/ordenação pode ser verificada na coluna “Ordenação”, na Tabela 10, cujas alternativas mais bem classificadas para cada um dos problemas foram:

- ✓ Atualização do estudo de classificação das transferências
- ✓ Elaboração das cartilhas de emendas
- ✓ Disponibilização de modelos e tutoriais de uso dos sistemas

⁹ Apesar das notas não terem sido estabelecidas em um intervalo de 0 a 10, para o cálculo da “nota final das alternativas” as notas foram normalizadas.

Tabela 10 - Notas atribuídas por cada um dos Técnicos que avaliaram as Alternativas Propostas aos Problemas

Tema	Alternativas	Resp. 1	Resp. 2	Resp. 3	Resp. 4	Resp. 5	Resp. 6	Resp. 7	Resp. 8	Resp. 9	Resp. 10	Resp. 11	Resp. 12	Nota Final	Ordenação
Múltiplas formas de transferência	Manutenção do Status-quo	2,2500	2,2500	2,2500	2,2500	2,2500	2,2500	2,2500	2,2500	2,2500	2,2500	1,0000	2,2500	2,1458	6
	Proposição de projeto de lei complementar para regular execução descentralizada (art. 23, parágrafo único, CF)	4,9167	5,5833	2,3750	6,1667	5,2083	5,5000	4,5417	5,1250	5,5000	4,5000	6,2500	5,5000	5,0972	5
	Atualização do estudo de classificação das transferências	8,6667	6,1250	7,3333	5,1250	7,1250	4,2500	5,5417	7,2500	5,5417	5,4167	6,7500	4,8333	6,1632	1
	Edição de norma com a classificação do relacionamento da União com os parceiros para execução de políticas descentralizadas	7,4583	5,6250	2,3750	6,8750	3,8750	5,5417	3,7500	4,5000	6,1667	5,0417	8,9583	5,9167	5,5069	3
	Instituição do sistema estruturador de cooperação/descentralização	7,8333	3,2500	5,2500	2,5417	5,2083	7,2500	3,7917	7,2917	5,4167	4,2083	4,5417	6,2917	5,2396	4
	Criação de modelo simplificado de transferência padrão	8,1667	6,4583	1,0000	5,4167	8,1667	7,0417	3,0417	7,5417	5,7083	4,6250	7,5417	5,8333	5,8785	2
Planejamento	Manutenção do Status-quo	2,2500	2,2500	2,2500	2,2500	2,2500	2,2500	2,2500	2,2500	2,2500	2,2500	2,2500	2,2500	2,2500	7
	Reformulação da metodologia do PPA, com indicadores de efetividade das PPU	4,6250	5,7083	6,5417	5,3333	5,7500	1,3750	2,1250	3,1250	4,1667	5,1250	6,2500	4,1250	4,5208	5
	Vinculação/priorização de orçamento para projetos em execução	4,8333	3,7917	5,5833	2,5000	5,0833	4,5000	3,1250	1,3750	2,0417	3,8333	0,0000	5,4583	3,5104	6
	Fomento a cultura de avaliação ex-ante das políticas	4,2083	7,8750	7,0833	4,2083	6,7917	8,2917	2,1250	5,0833	3,1250	5,4583	4,0833	2,5417	5,0729	4
	Criação de um sistema com cadeias de indicadores (desde os planos decenais aos indicadores do PPA, do programa e da parceria específica)	6,2500	6,5417	6,1667	5,7500	7,1250	5,9167	3,1250	5,3333	4,1667	4,5833	5,7083	3,5000	5,3472	3
	Elaboração das cartilhas de emendas	5,2917	6,8750	5,4167	5,0833	5,3750	9,2500	5,2083	4,9583	4,7083	5,7500	8,0833	6,5417	6,0451	1
	Padronização de programas e de objetos	1,7083	8,8750	6,4583	4,4583	5,2500	9,2500	4,7500	6,7500	3,5000	5,5000	7,1250	5,2500	5,7396	2
Dificuldade de outros entes federados e OSCs	Manutenção do Status-quo	2,2500	2,2500	2,2500	2,2500	2,2500	2,2500	2,2500	2,2500	2,2500	2,2500	2,2500	2,2500	2,2500	15
	Criação de parcerias para prestação de assistência técnica federativa (universidades e realocação de AIEs)	6,5417	7,8750	3,4167	4,0833	5,7500	5,4583	5,0833	3,5417	2,7083	4,2500	6,6667	4,8750	5,0208	13
	Realização de oficinas anuais de elaboração de projetos voltadas para recebedores de recursos	7,5417	7,8750	5,8750	3,9167	5,7500	6,2500	6,8750	4,7083	4,4583	4,2083	8,8333	6,5417	6,0694	4
	Estímulo aos entes e entidades utilizarem as capacitações	3,3750	7,8750	6,6250	5,6667	5,0000	5,8333	6,8750	6,5000	3,3750	4,5417	3,7500	6,5417	5,4965	10
	Disponibilização de modelos e tutoriais de uso dos sistemas	8,9583	7,8750	6,8750	6,5833	5,7500	6,5833	7,6250	7,9583	6,2083	5,2500	5,5833	7,2500	6,8750	1
	Disponibilização de ambientes de treinamento do sistema	7,6250	7,8750	5,4583	4,5417	6,4583	6,2500	7,6250	7,5417	5,2083	4,8750	7,5417	6,8750	6,4896	2
	Criação de um Guia das Transferências (com informações do eixo da política, com a modalidade de execução e onde é executada) (vinculado ao estudo de transferências)	6,0833	7,4583	4,4167	4,4583	7,1250	6,2500	6,5417	4,3750	5,0417	5,1250	7,5000	6,4583	5,9028	7
	Desenvolvimento de Banco de Projetos	3,0417	7,8750	5,8333	6,0417	6,2500	5,8333	4,8750	6,5417	4,2500	5,5000	5,1667	8,2500	5,7882	9
	Criação de canais de comunicação entre os entes	7,5833	6,5000	6,1667	4,7917	7,7500	6,5833	4,7500	6,1667	3,6250	5,8333	7,5417	6,7500	6,1701	3
	Ampliação da Rede +Brasil	4,5833	6,5000	4,7917	3,9583	5,8333	4,6667	6,5833	5,9167	4,7500	6,2500	8,6667	8,8750	5,9479	5
	Estabelecimento de um modelo de avaliação de capacidade técnica e apoiar os municípios de baixa capacidade (e não para puni-los, deixando de enviar recursos)	6,2917	5,1667	4,9167	4,2500	6,0000	4,6667	4,5000	3,7500	6,2083	4,2083	3,7500	3,5417	4,7708	14
	Estimular a implementação do Modelo de Excelência em Gestão	4,9167	6,1667	6,0000	6,6667	4,4583	6,5833	4,1250	2,9583	4,2917	4,5833	5,7083	3,9167	5,0313	12
	Normatização e implantação de ferramenta para a realização de licitações centralizadas e doações de equipamentos	6,8333	8,5417	3,7500	4,8333	6,6667	6,2917	4,1250	4,3333	6,0000	5,6250	7,0833	6,5833	5,8889	8
	Redução do número de sistemas informatizados para a execução das políticas	4,2083	7,9167	5,5000	4,5833	5,5000	5,5417	3,8750	6,9167	4,6250	5,5833	6,5417	4,9167	5,4757	11
Estabelecimento de regimes simplificados para transferências aos municípios com menos de 50 mil habitantes	7,4583	8,0417	4,0833	5,7500	7,7500	6,9583	2,7917	4,2917	6,4167	4,5417	6,6667	6,2083	5,9132	6	

Na tabela 10, classificou-se todas as alternativas, mas pode ser questionado se apenas a alternativa seria suficiente para solucionar ou reduzir a incidência do problema. Em caso negativo, questionou-se também, qual seria a solução.

Desta forma, pensou-se em avaliar também a “probabilidade de sucesso em se implementar a alternativa”, e não a “probabilidade de sucesso da alternativa na resolução do problema”. Esta avaliação tem como objetivo verificar quão difícil seria conseguir que a alternativa fosse realmente implementada. Destaca-se que a referida probabilidade de sucesso seria uma medida de avaliação de riscos de cada alternativa.

Assim sendo, deve-se ressaltar que na tabela encaminhada aos técnicos também foi pedido que fosse avaliada a “probabilidade de sucesso em se implementar a alternativa”.

A tabela 11 a seguir foi construída considerando a média obtida das avaliações dadas pelos técnicos, a qual também conta com uma ordenação, como já foi feito na Tabela anterior:

Tabela 11 – Notas médias atribuídas para a “probabilidade de sucesso em se implementar a alternativa”

Tema	Alternativas	Prob. Sucesso	Ordenação
Múltiplas formas de transferência	Manutenção do Status-quo		
	Proposição de projeto de lei complementar para regular execução descentralizada (art. 23, parágrafo único, CF)	61,0%	5
	Atualização do estudo de classificação das transferências	85,7%	1
	Edição de norma com a classificação do relacionamento da União com os parceiros para execução de políticas descentralizadas	73,7%	3
	Instituição do sistema estruturador de cooperação/descentralização	74,0%	2
	Criação de modelo simplificado de transferência padrão	73,0%	4
Planejamento	Manutenção do Status-quo		
	Reformulação da metodologia do PPA, com indicadores de efetividade das PPU	47,0%	6
	Vinculação/priorização de orçamento para projetos em execução	55,7%	4
	Fomento a cultura de avaliação ex-ante das políticas	54,0%	5
	Criação de um sistema com cadeias de indicadores (desde os planos decenais aos indicadores do PPA, do programa e da parceria específica)	57,0%	3
	Elaboração das cartilhas de emendas	79,0%	1
	Padronização de programas e de objetos	74,0%	2
Dificuldade de outros entes federados e OSCs	Manutenção do Status-quo		
	Criação de parcerias para prestação de assistência técnica federativa (universidades e realocação de AIEs)	61,0%	12
	Realização de oficinas anuais de elaboração de projetos voltadas para recebedores de recursos	70,7%	7
	Estímulo aos entes e entidades utilizarem as capacitações	88,3%	1
	Disponibilização de modelos e tutoriais de uso dos sistemas	84,0%	2
	Disponibilização de ambientes de treinamento do sistema	82,7%	3
	Criação de um Guia das transferências (com informações do eixo da política, com a modalidade de execução e onde é executada) (vinculado ao estudo de transferências)	72,7%	6
	Desenvolvimento de Banco de Projetos	57,3%	14
	Criação de canais de comunicação entre os entes	82,3%	4
	Ampliação da Rede +Brasil	82,3%	4
	Estabelecimento de um modelo de avaliação de capacidade técnica e apoiar os municípios de baixa capacidade (e não para puni-los, deixando de enviar recursos)	68,7%	10
	Estimular a implementação do Modelo de Excelência em Gestão	68,7%	9
	Normatização e implantação de ferramenta para a realização de licitações centralizadas e doações de equipamentos	64,7%	11
	Redução do número de sistemas informatizados para a execução das políticas	59,3%	13
	Estabelecimento de regimes simplificados para transferências aos municípios com menos de 50 mil habitantes	69,3%	8

Considerando que as notas observadas na Tabela 10, por vezes são muito próximas umas das outras, a probabilidade de sucesso poderia ser usada como uma alternativa para a montagem dos cenários.

Apresenta-se na Tabela 12, a seguir, a construção destes cenários para cada um dos temas-problema que se está analisando. Partindo-se de um cenário mais básico, com apenas uma alternativa até o mais complexo, o qual contemplaria a implementação de todas as alternativas.

Tabela 12 – Cenários apresentados por Tema-problema: Probabilidade de sucesso

Tema	Alternativas	Nota Final	Ordenação	Prob. Sucesso	Ordenação	A	B	C	D	E
Múltiplas formas de transferência	Manutenção do Status-quo	2,1458	6			x				
	Proposição de projeto de lei complementar para regular execução descentralizada (art. 23, parágrafo único, CF)	5,0972	5	61,0%	5					x
	Atualização do estudo de classificação das transferências	6,1632	1	85,7%	1		x	x	x	x
	Edição de norma com a classificação do relacionamento da União com os parceiros para execução de políticas descentralizadas	5,5069	3	73,7%	3				x	x
	Instituição do sistema estruturador de cooperação/descentralização	5,2396	4	74,0%	2			x	x	x
	Criação de modelo simplificado de transferência padrão	5,8785	2	73,0%	4		x	x		x
Planejamento	Manutenção do Status-quo	2,2500	7			x				
	Reformulação da metodologia do PPA, com indicadores de efetividade das PPU	4,5208	5	47,0%	6					x
	Vinculação/priorização de orçamento para projetos em execução	3,5104	6	55,7%	4					x
	Fomento a cultura de avaliação ex-ante das políticas	5,0729	4	54,0%	5				x	x
	Criação de um sistema com cadeias de indicadores (desde os planos decenais aos indicadores do PPA, do programa e da parceria específica)	5,3472	3	57,0%	3					x
	Elaboração das cartilhas de emendas	6,0451	1	79,0%	1		x	x	x	x
	Padronização de programas e de objetos	5,7396	2	74,0%	2			x	x	x
Dificuldade de outros entes federados	Manutenção do Status-quo	2,2500	15			x				
	Criação de parcerias para prestação de assistência técnica federativa (universidades e realocação de AIEs)	5,0208	13	61,0%	12					x
	Realização de oficinas anuais de elaboração de projetos voltadas para recebedores de recursos	6,0694	4	70,7%	7			x	x	x
	Estímulo aos entes e entidades utilizarem as capacitações	5,4965	10	88,3%	1		x	x	x	x
	Disponibilização de modelos e tutoriais de uso dos sistemas	6,8750	1	84,0%	2		x	x	x	x
	Disponibilização de ambientes de treinamento do sistema	6,4896	2	82,7%	3		x	x	x	x
	Criação de um Guia das transferências (com informações do eixo da política, com a modalidade de execução e onde é executada) (vinculado ao estudo de transferências)	5,9028	7	72,7%	6					x
	Desenvolvimento de Banco de Projetos	5,7882	9	57,3%	14					x
	Criação de canais de comunicação entre os entes	6,1701	3	82,3%	4					x
	Ampliação da Rede +Brasil	5,9479	5	82,3%	5		x	x	x	x
	Estabelecimento de um modelo de avaliação de capacidade técnica e apoiar os municípios de baixa capacidade (e não para puni-los, deixando de enviar recursos)	4,7708	14	68,7%	10					x
	Estimular a implementação do Modelo de Excelência em Gestão	5,0313	12	68,7%	9			x	x	x
	Normatização e implantação de ferramenta para a realização de licitações centralizadas e doações de equipamentos	5,8889	8	64,7%	11				x	x
	Redução do número de sistemas informatizados para a execução das políticas	5,4757	11	59,3%	13		x	x	x	x
Estabelecimento de regimes simplificados para transferências aos municípios com menos de 50 mil habitantes	5,9132	6	69,3%	8					x	

Montou-se para cada tema problema cinco cenários, sendo o primeiro a manutenção da situação atual.

Para os demais cenários levou-se em consideração a ligação entre as alternativas e as condições de sua implementação de forma coordenada e conjunta. Desta forma, quando ao compará-los ter-se-ia que verificar não só as notas e ordenações das alternativas isoladamente, como também o conjunto do cenário que eles representam.

Para todos os temas-problemas foi escolhido o cenário D, o qual contempla a implementação de uma certa quantidade de alternativas combinadas, consistindo no cenário médio e mais provável.

Para o tema-problema “**Múltiplas formas de transferências**” foi escolhido o cenário com as alternativas listadas a seguir:

- ✓ Atualização do estudo de classificação das transferências;
- ✓ Edição de norma infralegal com a classificação do relacionamento da União com os parceiros para execução de políticas descentralizadas; e
- ✓ Instituição do sistema estruturador de cooperação/descentralização.

Essas alternativas estavam classificadas com as notas finais de 1º, 3º e 4º lugares. Assim sendo, perguntar-se-ia por que a que estava classificada como 2º lugar não seria implementada. A questão está na probabilidade de se conseguir implementar a alternativa, a qual ficaria apenas em 4º lugar, neste quesito. Desta forma, no intuito de se escolher um cenário plausível, entendeu-se que seria menos ariscado não implementar as alternativas que se entendem mais complexas de se realizar no momento.

Para o tema-problema “**Planejamento**” foi escolhido o cenário com as alternativas listadas a seguir:

- ✓ Fomento a cultura de avaliação *ex-ante* das políticas;
- ✓ Elaboração das cartilhas de emendas; e
- ✓ Padronização de programas e de objetos.

Neste tema-problema, optou-se pelas alternativas que estavam classificadas em 1º, 2º e 4º colocados quanto à nota final; e 1º, 2º e 5º, quanto a probabilidade de sucesso. Contudo, deve-se ressaltar que, caso se verifique os percentuais da probabilidade de sucesso em se implementar as alternativas deste tema-problema, é possível notar que eles se encontram num patamar abaixo dos percentuais vistos nos outros dois temas-problema. Então, saber-se-ia que a implementação das alternativas seria difícil, logo, ao montar os cenários teve-se a intenção de criá-los com condições para que o Ministério da Economia pudesse executá-lo. Assim, diversas alternativas acabaram sendo colocadas apenas no cenário E, e os cenários B e C acabaram por ficar muito restritos. Acabando, desta forma, por se escolher o cenário D.

Para o tema-problema “**Dificuldade de outros entes federados e OSCs**” foi escolhido o cenário com as alternativas listadas a seguir:

- ✓ Realização de oficinas anuais de elaboração de projetos voltadas para recebedores de recursos;
- ✓ Estímulo aos entes e entidades utilizarem as capacitações;
- ✓ Disponibilização de modelos e tutoriais de uso dos sistemas;
- ✓ Disponibilização de ambientes de treinamento do sistema;
- ✓ Ampliação da Rede +Brasil;
- ✓ Estimular a implementação do Modelo de Excelência em Gestão;

- 
- ✓ Normatização e implantação de ferramenta para a realização de licitações centralizadas e doações de equipamentos; e
 - ✓ Redução do número de sistemas informatizados para a execução das políticas.

Para este tema-problema novamente temos a questão do cenário montado conta com as alternativas classificadas com as notas finais que estavam em: 1º, 2º, 3º, 5º, 8º, 10º, 11º e 12º; bem como classificados na probabilidade de sucesso em: 1º, 2º, 3º, 5º, 7º, 9º, 11º e 13º. Mas, novamente, os cenários foram montados de forma a otimizar a relação entre as alternativas, bem como a capacidade do Ministério da Economia, especialmente o Departamento de Transferências da União, de atacar o cenário proposto. Desta forma, novamente se escolheu o cenário D.

Tendo sido realizada a comparação das alternativas, e posteriormente comparadas em cenários propostos, no próximo capítulo a intenção será avaliar as estratégias para implementar cada um dos cenários médios definidos pelo grupo nas oficinas, bem como definir indicadores para seu acompanhamento e monitoramento.

XII. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO

Neste capítulo, será realizada a definição de atividades para cada uma das alternativas constantes do cenário escolhido. Das referidas atividades, será necessário definir os atores envolvidos para o seu desenvolvimento, bem como o produto resultante das mesmas.

Com base nestes produtos e com base nos objetivos meio, fim, específicos e gerais definidos no item V deste relatório, ter-se-á os resultados intermediários e finais, relativos ao problema central, qual seja, **“Baixa eficiência do modelo de transferências da União (recursos e/ou bens) para a execução de políticas públicas”**, que aquele produto ajudará a atingir.

Considerando as informações das atividades realizadas, dos atores envolvidos, dos produtos obtidos, far-se-á uma estratégia de monitoramento definindo-se indicadores, métricas, base de dados, metas e prazos, partindo-se de um cenário inicial definido.

A divisão continuará sendo a realizada por temas, conforme já vem sendo realizado nos capítulos anteriores.

- **Tema 1: Múltiplas formas de efetuar transferências, de forma individualizada.**

Com o cenário definido para o tema 1, os resultados finais que se pretendem alcançar são desestímulo à criação de novas transferências; número de transferências mantidas num patamar adequado à realidade; e criação de estrutura de gestão e governança para as transferências da União.

O cenário escolhido para o tema 1 aborda três alternativas, quais sejam:

- ✓ **Atualização do estudo de classificação das transferências**

Para esta alternativa foram definidos dois produtos, cada qual com três atividades e dois conjuntos de atores envolvidos.

Produto 1: Estudo de classificações das transferências atualizado

Para realizar o referido estudo seria necessário envolver, nos moldes do estudo realizado em 2015, diversas áreas do Ministério da Economia: o DETRU, a STN, a SOF e outros; bem como, os órgãos de controle, CGU e TCU.

Desta forma, as atividades envolvidas seriam:

- Constituir o Grupo de trabalho para o estudo de classificação das transferências;
- Elaborar o estudo de classificação de transferências; e
- Publicar o relatório do estudo de classificação de transferências.

O resultado intermediário que se pretende alcançar com este produto é a Uniformização do entendimento sobre classificação das transferências.

A meta seria ter o estudo realizado até 2022, partindo-se do estudo realizado em 2015, e usando informações do Siafi¹⁰ Gerencial e da Plataforma +Brasil como base de dados.

¹⁰ Sistema Integrado de Administração Financeira

Produto 2: Levantamento anual das transferências realizado

Este produto já vem sendo realizado pelo DETRU, anualmente, desde 2017. Consiste no levantamento de informações acerca das transferências com os órgãos repassadores de recursos da União.

O resultado intermediário obtido com ele seria ter um maior conhecimento do universo das transferências.

Desta forma, as atividades envolvidas seriam:

- Planejar o levantamento anual das transferências;
- Realizar o levantamento anual das transferências; e
- Consolidar as informações do levantamento anual das transferências.

A meta para este produto é de apresentar um relatório consolidado até o último trimestre do exercício seguinte ao das transferências, a partir de questionário realizado com os órgãos setoriais e seccionais.

✓ **Edição de norma com a classificação do relacionamento da União com os parceiros para execução de políticas descentralizadas**

Para esta alternativa foi definido apenas um produto.

Produto 1: Decreto com a classificação das transferências publicado

Atualmente, inexistente norma sobre a classificação do relacionamento da União com os parceiros para execução de políticas descentralizadas, contudo, com o intuito de redigir uma minuta acerca do assunto, seria necessário que, no mínimo, o estudo sobre classificação das transferências estivesse realizado.

O resultado intermediário obtido seria a normatização do entendimento sobre classificação das transferências.

Assim sendo, após realizar o estudo, seria necessário o envolvimento do Ministério da Economia, dos parceiros da Rede +Brasil, que se constituem dos diversos atores envolvidos em todas as fases das transferências, bem como os diversos órgãos do Poder Executivo Federal, principalmente a Presidência da República para as fases de análise e aprovação do Decreto até sua publicação no Diário Oficial.

Desta forma, as atividades envolvidas seriam:

- Avaliar o relatório de classificação de transferências;
- Elaborar minuta de Decreto;
- Tramitar o processo para o Decreto; e
- Publicar o Decreto;

A meta é de que se tenha o referido normativo publicado até 2023.

✓ **Instituição do sistema estruturador de cooperação/descentralização**

Para esta alternativa foi definido apenas um produto.

Produto 1: Decreto do sistema estruturador publicado

Atualmente, tem-se uma minuta do Decreto do Sistema Estruturador em construção. Os resultados intermediários que se buscam com este produto é delimitação das competências do

órgão Central e dos órgãos setoriais, melhoria da governança dos processos e legitimação da atuação do órgão Central.

Os atores envolvidos são os mesmos do produto da alternativa anterior, haja vista que o produto final é um Decreto publicado no Diário Oficial da União. Desta forma, os atores são: Ministério da Economia, os parceiros da Rede +Brasil e os diversos órgãos do Poder Executivo Federal, principalmente a Presidência da República.

Desta forma, as atividades envolvidas seriam:

- Elaborar minuta de Decreto;
- Tramitar o processo para o Decreto; e
- Publicar o Decreto.

A meta é de que se tenha o referido normativo publicado no Diário Oficial da União até meados de 2022.

• **Tema 2: Planejamento inadequado para operacionalização de parcerias**

Com o cenário definido para o tema 2, os resultados finais que se pretendem alcançar são melhor alocação dos recursos; melhoria no processo de planejamento das transferências e redução do tempo para disponibilização dos recursos.

O cenário escolhido para o tema 2 aborda três alternativas, quais sejam:

✓ **Fomento a cultura de avaliação *ex-ante* das políticas**

Para esta alternativa foram definidos dois produtos, os quais teriam como resultado intermediário pretendido, para ambos os produtos, a melhoria na utilização de ferramentas e métodos para definição de prioridades das transferências.

Produto 1: Módulo na Plataforma +Brasil para descrição da análise *ex-ante* criado

Atualmente, não existe módulo na Plataforma +Brasil que permita aos órgãos registrarem o resultado de uma análise *ex-ante*, assim existe a necessidade de que seja mapeado o módulo em referência. Contudo, existem diversas outras demandas a serem implementadas na Plataforma que não permitiriam a realização em curto prazo deste módulo.

A atividade primordial deste produto seria a de definir as regras de negócio e desenvolver nova funcionalidade na Plataforma +Brasil.

Os atores envolvidos neste produto seriam o Ministério da Economia e o Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro, este como órgão mantenedor das soluções de informática da Plataforma +Brasil.

A meta seria possuir o módulo até 2024. Os dados seriam obtidos da Plataforma +Brasil, contudo só a existência do módulo não significa a sua utilização. Assim, entende-se que um indicador para este produto seria o percentual de programas com preenchimento de indicadores sobre a definição das políticas incluídas pelos setoriais. Para este indicador teríamos a meta de que 10% dos programas tivessem as informações preenchida no módulo, 1 (um) ano após o lançamento do mesmo.

Produto 2: Eventos sobre análise *ex-ante* realizados

Foram realizados nos Fóruns de Transferências Voluntárias em 2019 e 2020 painéis sobre análise *ex-ante*, de suma importância para a divulgação desta boa prática com os parceiros da Rede +Brasil.



A meta é que se consiga realizar ao menos 1 (um) evento anual sobre “Análise *ex-ante*”, sabendo-se que estes eventos não precisariam ser realizados exclusivamente pelo DETRU, mas também por outras instituições.

Os atores envolvidos neste produto seriam o Ministério da Economia e os parceiros da Rede +Brasil, como os principais beneficiados da realização destes eventos.

As informações acerca desses eventos seriam obtidas com o próprio DETRU, mas também poderiam advir da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, do Sistema de Gestão da Rede +Brasil - SISREDE e do Portal da Plataforma +Brasil.

Deve-se ressaltar que para os eventos ocorrerem, estas atividades deverão acontecer: Planejar, organizar e divulgar eventos de fomento à avaliação *ex-ante*.

✓ **Elaboração das cartilhas de emendas**

Para esta alternativa foi definido apenas um produto.

Produto 1: Cartilhas de emendas elaboradas e divulgadas com definição de prioridades de programas

Os órgãos setoriais são os formuladores destas cartilhas, sendo que o resultado intermediário que se pretende com elas é a indução na definição de prioridades dos recursos públicos quando da formulação da Lei Orçamentária Anual.

As atividades envolvidas nestes produtos seriam:

- Definir os programas prioritários para captação de recursos; e
- Elaborar, diagramar, imprimir e divulgar as Cartilhas de emendas.

Os órgãos setoriais são, na sua maioria, parceiros na Rede +Brasil. Desta forma, tentar-se-ia incentivar a construção destas cartilhas, bem como, obter-se-ia as informações das cartilhas produzidas nas reuniões do Elo União da referida Rede.

A meta é que, em 2022, ao menos 5 cartilhas de emendas sejam produzidas e publicadas no Portal da Plataforma +Brasil, pois o indicador para este produto seria a quantidade de cartilhas divulgadas por ano.

✓ **Padronização de programas e de objetos**

Para esta alternativa foi definido apenas um produto.

Produto 1: Projetos-padrão/referência cadastrados pelos órgãos setoriais

Este produto envolveria a dedicação e esforço dos órgãos setoriais e do Ministério da Economia. O resultado intermediário pretendido com este produto é a simplificação dos processos de transferências.

As atividades envolvidas neste produto seriam:

- Identificar os programas e projetos passíveis de padronização; e
- Definir as especificações dos objetos.

O indicador para este produto seria a quantidade de projetos cadastrados no banco de projetos, que teria por métrica o número de projetos cadastrados no banco de projetos por ano. Estes números seriam obtidos do Banco de Projetos da Plataforma +Brasil.

Almeja-se que ao menos 1 (um) novo projeto seja cadastrado no Banco a partir de 2023.

- **Tema 3: Dificuldade dos outros entes federados e OSCs em executar as transferências**

Com o cenário definido para o tema 3, os resultados finais que se pretendem alcançar são a redução do tempo para entrega da política pública; recebedores de recursos melhor capacitados; redução do tempo para disponibilização dos recursos e redução dos passivos de prestações de contas.

O cenário escolhido para o tema 3 aborda nove alternativas, quais sejam:

- ✓ **Realização de oficinas anuais de elaboração de projetos voltadas para recebedores de recursos**

Para esta alternativa foi definido apenas um produto.

Produto 1: Oficinas anuais de elaboração de projetos voltadas para recebedores de recursos realizadas

O resultado intermediário esperado é a capacidade técnica dos entes federados e OSCs aperfeiçoadas.

Para a realização deste produto será necessário o envolvimento do Ministério da Economia, dos órgãos setoriais e da ENAP. O primeiro como órgão central responsável pela temática de transferências; o segundo, como os órgãos formuladores das políticas públicas apresentando as especificidades de cada política; e por fim, a escola de governo pela qual este conhecimento poderia ser difundindo para os entes e entidades receptoras de recursos.

As atividades necessárias para a sua realização seriam:

- Planejar as oficinas de elaboração de projetos voltadas para recebedores de recursos;
- Construir material da oficina; e
- Divulgar a oficina.

A meta para esta alternativa seria a realização de ao menos um evento como este a cada ano. Sabe-se que as capacitações já são realizadas e se pretende ampliar essas capacitações.

Um indicador para esta alternativa seria a quantidade de eventos de capacitação em projetos disponibilizados por ano. Como métrica teríamos o número de capacitações em projetos realizadas nos eventos da Rede, da Escola Virtual de Governo - EVG e pelos órgãos concedentes. Os dados para este indicador poderiam ser obtidos no painel de capacitação, com informações na EVG, pelo relatório da Rede e no SISREDE.

- ✓ **Estímulo aos entes e entidades utilizarem as capacitações**

Para esta alternativa foi definido apenas um produto.

Produto 1: Trilha de conhecimento divulgada

Para o produto desta alternativa foram definidos dois atores principais: o Ministério da Economia e a ENAP, nos moldes do produto da alternativa anterior.

As atividades ligadas seriam:

- definir, planejar, organizar e divulgar as trilhas de conhecimento; e
- definir uma estratégia de comunicação para a divulgação das trilhas de conhecimento.

Assim como na alternativa anterior, o resultado intermediário pretendido seria ter a capacidade técnica dos entes federados e OSCs aperfeiçoadas.



A meta é ter as capacitações realizadas até dezembro de cada ano.

Em 2020, foram formados 287 multiplicadores, foram inscritas 3.912 pessoas em capacitações telepresencial e 27.468 pessoas foram capacitadas em Ensino a Distância – EAD. Cabe-se ressaltar que em 2019 as capacitações telepresenciais foram da ordem de 2.623 pessoas.

Com base nesses dados, que podem ser obtidos com informações do DETRU, de dados da EVG e do SISREDE, definem-se os seguintes indicadores e métricas:

- Número de multiplicadores (Quantidade de multiplicadores formados por ano);
- Número de inscrições anuais nos cursos telepresenciais das trilhas (Inscrições nos cursos telepresenciais por ano); e
- Número de inscrições anuais nos cursos EAD das trilhas (Inscrições nos cursos EAD da EVG por ano).

Sendo que para um desses se teria as seguintes metas:

- 240 multiplicadores formados ao ano
- 2.000 capacitados (telepresencial) ao ano; e
- 25.000 inscritos nos cursos em EAD ao ano.

✓ **Disponibilização de modelos e tutoriais de uso dos sistemas**

Para esta alternativa foi definido apenas um produto.

Produto 1: Modelos e Tutoriais disponibilizados

As atividades definidas para esta alternativa seriam de planejar, elaborar e divulgar os modelos e tutoriais. Para a execução destas atividades seria necessário o envolvimento do Ministério da Economia, do Serpro e dos órgãos setoriais, haja vista eles serem os conhecedores das especificidades de suas políticas públicas, bem como pelo fato de que parte do processo de definição da transferência (planejamento da política pública) continuará a ser executado em sistemas dos órgãos.

O resultado intermediário esperado para esta alternativa é ter a capacidade técnica dos entes federados e OSCs aperfeiçoadas.

A meta é que no final de cada ano, ao menos 90% das novas funcionalidades disponibilizadas na Plataforma +Brasil contem com o seu próprio tutorial. Atualmente, em 2021, todas as novas funcionalidades lançadas estão atendidas por tutoriais.

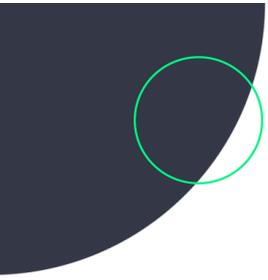
O indicador desta alternativa seria o percentual de funcionalidades novas com tutoriais disponibilizados; já a métrica, seria a Quantidade de tutoriais disponibilizados/Quantidade de novas funcionalidades disponibilizadas x 100. Sendo que as informações para o cálculo das mesmas seriam obtidas no Portal e na Plataforma +Brasil.

✓ **Disponibilização de ambientes de treinamento do sistema**

Para esta alternativa foi definido apenas um produto.

Produto 1: Ambientes de treinamento disponibilizados

Esta alternativa é mais uma para a capacitação dos recebedores e repassadores de recursos, logo o resultado intermediário esperado é ter a capacidade técnica dos entes federados e OSCs aperfeiçoadas. E os atores envolvidos são os mesmos da alternativa anterior.



As atividades desta alternativa são: desenvolver e manter os ambientes de treinamento.

Os ambientes de treinamento serão disponibilizados para as transferências que forem internalizadas na Plataforma +Brasil. Desta forma a meta é que 1 (um) ano após a internalização da transferência esta tenha seu ambiente de treinamento disponibilizado.

Atualmente, estão disponibilizados os ambientes de treinamento para as transferências discricionárias e legais e para o MEG.

Para esta alternativa teríamos como indicador a quantidade de ambientes de treinamento, e como métrica o número de ambientes de treinamento/módulo. Sendo que estas informações devem ser extraídas do Portal e da Plataforma +Brasil.

✓ **Ampliação da Rede +Brasil**

Para esta alternativa foi definido apenas um produto.

Produto 1: Rede +Brasil ampliada

Para esta alternativa e considerando as últimas alterações normativas, os atores envolvidos seriam o Ministério da Economia como coordenador na Rede, os parceiros da Rede +Brasil, os recebedores de recursos e as empresas/entidades da cadeia de valor da construção civil, haja vista o recente, maio/2021, lançamento do módulo de obras na Plataforma +Brasil.

Sendo, então, a principal atividade desta alternativa a de planejar, articular e formalizar os acordos de adesão a Rede +Brasil.

O resultado intermediário pretendido seria ter a capacidade técnica dos órgãos, entes federados e OSCs aperfeiçoadas, bem como auxiliar os entes e OSCs na execução das políticas públicas, melhorar a gestão dos parceiros da Rede +Brasil e aumentar os níveis de transparência das organizações parceiras da Rede.

A meta desta ação é aumentar a Rede +Brasil em 12 parceiros, anualmente. Desta forma, ter-se-ia que mensurar ao fim de cada ano quantos parceiros existem da Rede.

Em dezembro/2020, o número de parceiros era de 155. Existe um sistema que monitora e acompanha a Rede, o SisRede, e por intermédio dele, poder-se-ia observar o seguinte indicador e métrica: quantidade de parceiros na Rede +Brasil e quantidade de ACTs e termos de adesão assinados.

✓ **Estimular a implementação do Modelo de Excelência em Gestão (MEG-Tr)**

Para esta alternativa foi definido apenas um produto.

Produto 1: Modelo de Excelência em Gestão implementado pelos órgãos e entes

Para a implementação desta alternativa diversos atores devem ser envolvidos, pois o Modelo é definido pelo Ministério da Economia para ser implementado nos órgãos federais repassadores de recursos, bem como nos estados, Distrito Federal e Municípios. A implementação do MEG-Tr, nessas diversas esferas, deverá contar com o apoio dos parceiros da Rede +Brasil, assim como com os multiplicadores do MEG-Tr.

A implementação do modelo permitirá certificar os órgãos e entes que o implementarem e, com o passar do tempo, poder-se-á acompanhar a evolução de cada um a partir de sua avaliação periódica.

Para esta alternativa, dever-se-á realizar as seguintes atividades:

- Mobilizar os entes e órgãos federais;
- Desenvolver e disponibilizar o sistema;
- Formar multiplicadores do MEG-Tr;
- Capacitar os entes e órgãos federais na implementação do MEG-Tr;
- Certificar os entes e órgãos federais no MEG-Tr; e
- Avaliar a evolução do nível de gestão das organizações aplicadoras.

O resultado intermediário que se pretende alcançar com esta alternativa é a de ter a capacidade técnica dos entes e órgãos federais aperfeiçoadas.

A meta desta alternativa é certificar, anualmente, a partir de dezembro/2022, ao menos 80% dos órgãos e entes que aplicarem o MEG-Tr.

A Instrução Normativa SEGES/SEDGG/ME nº 33, de 23 de abril de 2020, determinou o seguinte cronograma para a implementação do primeiro ciclo do MEG-Tr:

- I - órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo Federal, bem como de Estados, Distrito Federal, municípios capitais de Estados e a partir de 50.001 (cinquenta mil e um) habitantes: até 30/09/2021;
- II - municípios com população entre 15.001 (quinze mil e um) e 50.000 (cinquenta mil) habitantes: até 31/03/2022;
- III - municípios com população até 15.000 (quinze mil) habitantes: até 30/09/2022.

Sendo que, posteriormente a este primeiro ciclo, o cronograma a ser seguido é o seguinte:

- a) órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo Federal, bem como de Estados, Distrito Federal, municípios capitais de Estados e a partir de 50.001 (cinquenta mil e um) habitantes: até 30 de setembro de cada ano;
- b) municípios com população entre 15.001 (quinze mil e um) e 50.000 (cinquenta mil) habitantes: até 31 de março de cada ano;
- c) municípios com população até 15.000 (quinze mil) habitantes: até 30 de setembro de cada ano.

Atualmente, o Modelo já está disponibilizado e conta com a oferta de um Guia de aplicação, bem como com um Sistema para a sua implementação. Os órgãos e entes estão altamente mobilizados para a implementação do MEG-Tr, contudo ainda é baixa a aplicação do Modelo.

O Sistema do MEG-Tr, denominar-se-á SMEG e, para avaliar a meta desta alternativa, o indicador será o percentual de órgãos e entes certificados, e a métrica será o total de órgãos e entes certificados / total de órgãos que aplicaram o modelo¹¹ X 100.

✓ **Normatização e implantação de ferramenta para a realização de licitações centralizadas e doações de equipamentos**

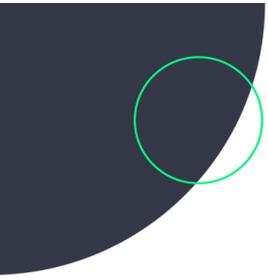
Para esta alternativa foram definidos dois produtos, contudo devido ao fato de estarem altamente relacionados entre si, decidiu-se desenvolvê-los conjuntamente.

Produto 1: Decreto de equipagem publicado

Produto 2: Funcionalidades para doação de equipamentos desenvolvidas

Como se trata de edição de um normativo, não se pode deixar de colocar como atores envolvidos o Ministério da Economia, que será o proponente da norma, e os órgãos do Poder Executivo Federal, que serão afetados pela norma, e a Presidência da República, que é a

¹¹ De acordo com os prazos definidos na Instrução Normativa SEGES/SEDGG/ME nº 33, de 23 de abril de 2020.



responsável por aprovar e dar a redação final ao Decreto. Além dessas, a ideia seria que os parceiros da Rede +Brasil também pudessem opinar neste normativo, haja vista que serão diretamente afetados por ele.

As atividades propostas para esta alternativa seriam:

- Elaborar minuta de Decreto;
- Tramitar o processo para o Decreto;
- Publicar o Decreto; e
- Definir regra de negócio e desenvolver nova funcionalidade para doação de equipamentos na Plataforma +Brasil.

Os resultados intermediários esperados seriam a redução de burocracia e simplificação dos processos de transferências e o auxílio aos entes e OSCs na execução das políticas.

A meta é que até 2024 se tenha tanto o Decreto, bem como o módulo de compra/doações centralizadas implementado na Plataforma.

Atualmente, existem diversas normas específicas em alguns órgãos. Além disso, também existem diferentes sistemas no Ministério da Justiça e Segurança Pública e no Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, ambos sem integração com sistema estruturante (P+B) ou Comprasnet.

Os indicadores e métricas para esta alternativa seriam:

- Número de normas publicadas (Quantidade de decretos publicados), sendo que se espera a publicação no Diário Oficial da União de apenas um Decreto com esta finalidade; e
- Número de módulos para doação de equipamentos disponibilizados na P+B (Número de módulos disponibilizados), sendo que se espera a disponibilização de apenas 1 módulo com esta finalidade, cuja informação poderia ser retirada da própria P+B.

✓ **Redução do número de sistemas informatizados para a execução das políticas**

Para esta alternativa foram definidos três produtos, contudo devido ao fatos de estarem altamente relacionados entre si, decidiu-se desenvolvê-los conjuntamente.

Produto 1: Plataforma +Brasil reestruturada

Produto 2: Acordos de internalização assinados

Produto 3: Transferências internalizadas

Os atores envolvidos nesta alternativa seriam o Ministério da Economia, dada a relação da alternativa com a Plataforma, haja vista que a redução de sistemas está diretamente ligada à internalização de diversas transferências, que hoje tem sistemas próprios, na Plataforma +Brasil. Neste contexto, temos, também, o Serpro como mantenedor do sistema. Além deste, há os órgãos setoriais que terão suas transferências internalizadas na Plataforma +Brasil.

Essa alternativa seria realizada com as seguintes atividades:

- Articular com os outros órgãos, a fim de acordar quais e como as transferências seriam internalizadas na Plataforma +Brasil; e
- Celebrar os ACTs: após a articulação da primeira atividade seria necessário firmar acordos que definissem papéis e prazos para a internalização ocorrer.



- Mapear o fluxo das transferências: deve-se escrever todo o fluxo da transferência, pois somente conhecendo a forma que ela ocorre será possível definir as funcionalidades necessárias para a internalização, que será a atividade seguinte;

- Definir as funcionalidades usadas pelas modalidades;

- Internalizar as funcionalidades usadas pelas modalidades: esta atividade consiste em programar o funcionamento da transferência na Plataforma; e

- Desenvolver a esteira parametrizável da P+B.

Com base nessas atividades, pretende-se alcançar os seguintes resultados intermediários: estímulo a utilização da Plataforma +Brasil e redução de burocracia e simplificação dos processos de transferências.

Tem-se como base inicial a definição de 31 (trinta e uma) transferências que se pretende sejam executadas na Plataforma +Brasil. Destas transferências, atualmente, 12 (doze) já são operacionalizadas na plataforma. A meta é que as 31 (trinta e uma) possam ser operacionalizadas na Plataforma até dezembro/2022.

Definiu-se como indicador para esta alternativa a quantidade de modalidades de transferências internalizadas na P+B e como métrica o número de modalidades de transferências internalizadas na Plataforma. Esta informação poderá ser extraída diretamente da P+B.

REFERÊNCIAS

- Brasil, República Federativa do. “Constituição Federal.” Brasília, 1988. 13 de abril de 2021. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.
- . “Decreto-Lei n.º 200.” Brasília: Presidência da República, 25 de fevereiro de 1967. 13 de abril de 2021. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>.
- . “Lei n.º 10.180.” Brasília: Presidência da República, 6 de fevereiro de 2001. 15 de abril de 2021. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10180.htm>.
- . “Lei n.º 13.019.” *Lei do MROSC*. Brasília: Presidência da República, 31 de julho de 2014. 15 de abril de 2021. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>.
- . “Lei n.º 13.844.” *Organização Presidência da República e Ministérios*. Brasília: Presidência da República, 18 de junho de 2019. 20 de abril de 2021. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm>.
- . “Lei n.º 14.116.” *LDO 2021*. Brasília: Presidência da República, 31 de dezembro de 2020. 20 de abril de 2021. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14116.htm>.
- . “Lei n.º 4.320.” *Lei de Finanças Públicas*. Brasília: Presidência da República, 17 de Março de 1964. 13 de abril de 2021. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>.
- . “Lei n.º 9.790.” *Lei Oscip*. Brasília: Presidência da República, 23 de março de 1999. 16 de abril de 2021. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm>.
- . “MP n.º 1.784.” *MP - PNAE e PDDE*. Brasília: Presidência da República, 14 de dezembro de 1998. 13 de abril de 2021. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1784.htm>.
- Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. “Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise ex ante, volume 1.” IPEA, 2018. 19 de abril de 2020. <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf>.
- Economia, Ministério da. *Cadeia de Valor Integrada do Ministério da Economia*. s.d. 25 de abril de 2021. <<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/integra/arquivos/cadeiadevalorintegrada.pdf>>.
- . *Mapa Estratégico Ministério da Economia*. s.d. 25 de abril de 2021. <<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/integra/arquivos/mapaestrategico.pdf>>.
- . “Portaria nº 33.” *Rede + Brasil*. 22 de janeiro de 2020. 23 de abril de 2021. <<http://www.plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/portarias/portaria-n-33-de-22-de-janeiro-de-2020>>.



Estatísticas, Instituto Brasileiro de Geografia e. “Estimativas de população publicadas no DOU.” Diário Oficial da União, 27 de agosto de 2020. 14 de abril de 2021. <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>>.

Federal, Secretaria do Orçamento. “Manual Técnico do Orçamento 2020.” *MTO 2020 (14ª edição)*. Ed. Ministério da Economia. Brasília, 18 de agosto de 2020. 13 de abril de 2021. <<https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2020:mto2020-versao14.pdf>>.

Gestão, Secretaria de. “Instrução Normativa SEGES/SEDGG/ME n.º 5.” 24 de junho de 2019. 26 de abril de 2021. <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-5-de-24-de-junho-de-2019-169790276>>.

—. “Instrução Normativa SEGES/SEDGG/ME nº 33.” 23 de abril de 2020. 26 de abril de 2021. <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-33-de-23-de-abril-de-2020-253754353>>.

Gomes, Luciano de Souza. “Repasse de recursos: convênio ou transferência fundo a fundo?” *ORÇAMENTO PÚBLICO em discussão n. 08*. Brasília: SENADO FEDERAL - Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2013. 14 de abril de 2021. <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-8-2013-repasse-de-recursos-convenio-ou-transferencia-fundo-a-fundo>>.

Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda, Ministério da Transparência Fiscalização e Controlaria-Geral da União. “PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 424, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2016.” Brasília, 30 de Dezembro de 2016. 13 de abril de 2021. <<http://plataformamaisbrasil.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016>>.

Nacional, Secretaria do Tesouro. “Nota Técnica nº 14/2015/COINT/SURIN/STN/MF-DF.” Ed. Subsecretaria de Relações Financeiras Intergovernamentais. Brasília: Coordenação-Geral de Análise e Informações das Transferências Financeiras Intergovernamentais, março de 2016. 15 de abril de 2021. <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:32109>.

—. “O Que Você Precisa saber sobre transferências da União - Princípios Básicos.” Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, março de 2016. 16 de abril de 2021. <<http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/transparencia/anexo/4540:910628:inline>>.

Palotti, Pedro Lucas de Moura, Raquel Wanderley D’Albuquerque e Iara Cremonesi Endo. “Relações intergovernamentais e transferências voluntárias do governo federal: uma análise descritivo-exploratória do SICONV.” Ed. 43º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 2019. 15 de abril de 2021. <<https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/43-encontro-anual-da-anpocs/st-11/st26-6/11793-relacoes-intergovernamentais-e-transferencias-voluntarias-do-governo-federal-uma-analise-descritivo-exploratoria-do-siconv>>.

República, Presidência da. “Decreto n.º 1.819.” Presidência da República, 16 de fevereiro de 1996. 19 de abril de 2021.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1819.htm>.

- . “Decreto n.º 10.035.” *Plataforma + Brasil*. Presidência da República, 1º de outubro de 2019. 20 de abril de 2021. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10035.htm>.
- . “Decreto n.º 10.411.” *Análise de Impacto Regulatório*. Presidência da República, 30 de junho de 2020. 20 de abril de 2021. <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm>.
- . “Decreto n.º 6.170.” Presidência da República, 25 de julho de 2007. 14 de abril de 2021. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>.
- . “Decreto n.º 7.675.” Presidência da República, 20 de janeiro de 2012. 20 de abril de 2021. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7675.htmmimpresao.htm>.
- . “Decreto n.º 9.834.” Presidência da República, 12 de junho de 2019. 20 de abril de 2021. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9834.htm>.
- . “Decreto. n.º 9.745.” Presidência da República, 8 de abril de 2019. 20 de abril de 2021. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9745.htm>.

União, Subgrupo de Trabalho Classificação das Transferências da. “Relatório de Atividades.” Brasília, 18 de maio de 2015. 14 de abril de 2021.

<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:32108>.

União, Tribunal de Contas da. “Acórdão n.º 2.066 - Plenário.” 2006.

- . “Acórdão n.º 2.927 - Plenário.” 2013.
- . “Acórdão nº 1.079 - Plenário.” 2019 .
- . “Acórdão nº 198 - Plenário.” 2013.
- . “Acórdão nº 2.635 - Plenário.” 2014.
- . “Acórdão nº 2.643 – Plenário.” 2017.
- . “Resumo do Relatório do Grupo de Trabalho TCU-CGU-MP para Identificar Oportunidades de melhoria na Gestão de Transferências Discricionárias.” 2016. 20 de abril de 2021. <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25DAA01ED015DCD35DFCE740B>>.