

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Christopher Simon Moreira

ANÁLISE DA CAPACIDADE DE EXECUÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS  
VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO PELO ESTADO DE MINAS GERAIS

Belo Horizonte

2019

Christopher Simon Moreira

ANÁLISE DA CAPACIDADE DE EXECUÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS  
VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO PELO ESTADO DE MINAS GERAIS

Monografia de Conclusão apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial de obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Lúcio Otávio Seixas Barbosa

Belo Horizonte, 2019

M838a Moreira, Christopher Simon.  
Análise da capacidade de execução de transferências voluntárias da União pelo estado de Minas Gerais [manuscrito] / Christopher Simon Moreira. – 2019.  
[12], 77 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientador: Lúcio Otávio Seixas Barbosa

Bibliografia: f. 78-89

1. Federalismo fiscal – Minas Gerais. 2. Transferências de recursos financeiros governamentais. 3. Transferência tributária – Minas Gerais. 4. Sistema de Convênios (SICONV). I. Barbosa, Lúcio Otávio Seixas. II. Título.

CDU 336.153(815.1)

**Christopher Simon Moreira**

Análise da capacidade de execução de transferências voluntárias da União pelo Estado de Minas Gerais

Monografia de Conclusão apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial de obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

**Aprovada na Banca Examinadora**



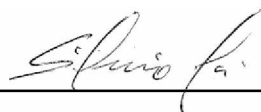
---

Prof. Dr. Lúcio Otávio Seixas Barbosa (Orientador) – Fundação João Pinheiro



---

Prof. Msc. Thiago Cançado Diniz (Avaliador) – Fundação João Pinheiro



---

Prof. Dr. Silvio Ferreira Júnior (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 13 de junho de 2019

A minha família, amigos e professores,  
por serem as maiores referências da minha vida.

Um sincero obrigado por tudo.

Não espere o futuro mudar sua vida  
Porque o futuro será a consequência do presente  
(Racionais MC's)

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a capacidade de execução das transferências voluntárias da União pelo estado de Minas Gerais. Portanto, busca-se compreender quais são os fatores que levam os principais órgãos executores do estado de Minas Gerais a ter um desempenho bom ou ruim na execução dos instrumentos de repasse provenientes do Governo Federal. Para satisfazer esse propósito, dados dos instrumentos executados entre 2008 e 2018 são analisados por dois grupos de indicadores, o primeiro desenvolvido pela Diretoria Central de Convênios de Entrada, órgão que monitora e qualifica os instrumentos de repasse no estado de Minas Gerais e o segundo provenientes do Portal de Transferências Abertas da União. Os resultados, conforme esperado, sugerem que falhas de alinhamento entre áreas que são responsáveis direta e indiretamente na execução são o principal fator para uma boa execução. Além disso, a análise dos indicadores também permitiu concluir que a natureza do objeto dos convênios e a recorrência na sua execução implicam diretamente no sucesso da execução. Sendo assim, foram apontadas boas práticas de gestão, que podem promover melhora na capacidade de execução de transferências voluntárias da União pelo estado de Minas Gerais.

Palavras-Chaves: Transferências voluntárias da União, SICONV, execução, Minas Gerais.

## ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the ability of the state of Minas Gerais to execute voluntary financial transfers from federal government. It seeks to identify those factors that contribute to a good (or poor) result by assessing the performance of the main departments of Minas Gerais. To this end, we analyze data comprising the execution of these financial transfers from 2008 to 2018. We employed two different set of indicators: one was developed by the planning department of Minas Gerais; and the second was devised by the federal government. The results suggest that the misalignment between administrative sectors, which are responsible for its execution, is the main problem. In addition, it depends on the object of the agreement and on its frequency. That is, when the same agreement is repeated over the years, it is better accomplished. Thus, in the end, we pointed out some good practices, which can improve the ability of Minas Gerais to execute these financial instruments.

Keywords: Voluntary financial transfers, SICONV, Minas Gerais.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Interface inicial da plataforma do SICONV.....	36
Figura 2 - Interface de um Convênio da plataforma do SICONV.....	37
Figura 3 Cenário nacional dos convênios no Brasil entre 2008-2018 na Plataforma +BRASIL .....	49
Figura 4 - Detalhamento inicial dos instrumentos finalizados na Plataforma +BRASIL .....	50
Figura 5 - Painel das propostas cadastradas em Minas Gerais desde 2008 na Plataforma +BRASIL .....	51
Figura 6 -Painel de instrumentos assinados: Valores globais e responsabilidade financeira de cada ente .....	52
Figura 7 - Painel de instrumentos assinados: Modalidade do instrumento e recursos disponibilizados por órgão.....	53
Figura 8 - Painel de instrumentos assinados: OBTV e tipo de despesa.....	53
Figura 9 - Painel Índice de Desempenho da Gestão das Transferências Voluntárias da União – IDTRV da Plataforma +BRASIL para Minas Gerais .....	57

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Brasil: Carga Tributária e Divisão Federativa .....	22
Tabela 2: Os limites de contrapartida e as hipóteses de redução no caso dos estados e do Distrito Federal.....	41
Tabela 3: Indicadores do Índice de Desempenho da Gestão das Transferências Voluntárias da União .....	55
Tabela 4: Os 4 Indicadores de Execução Seleccionados do IDTRV.....	58
Tabela 5 Indicadores de Execução para os 10 maiores executores de convênios do Brasil .....	60
Tabela 6 - Os 10 Maiores órgãos executores do estado de Minas Gerais por soma do valor total dos instrumentos entre 2008 e 2018.....	62
Tabela 7 - Resultado do Indicador "Qualidade do Planejamento" da DCGCE entre 2008 - 2018 para os 10 maiores órgãos executores do estado de Minas Gerais .....	65
Tabela 8 - Resultado do Indicador "Conformidade da Execução - Valor" da DCGCE entre 2008 - 2018 para os 10 maiores órgãos executores do estado de Minas Gerais .....	67
Tabela 9 - Resultado do Indicador "Execução Financeira" da DCGCE entre 2008 - 2018 para os 10 maiores órgãos executores do estado de Minas Gerais.....	69

## LISTA DE SIGLAS

CAUC	Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias
COFINS	Contribuição ao Financiamento da Seguridade Social
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CPMF	Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DCGCE	Diretoria Central de Gestão de Convênios de Entrada
DF	Distrito Federal
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais
FAPEMIG	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPEX	Fundo de Compensação de Exportações
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação
HIDROEX	Fundação Centro Internacional de Educação, Capacitação e Pesquisa Aplicada em Águas
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDENE	Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDTRV	Índice de Desempenho da Gestão das Transferências Voluntárias da União
IMA	Instituto Mineiro de Agropecuária
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IR	Imposto de Renda
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
LDO	Lei Orçamentária Anual
LOA	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MF	Ministério da Fazenda
MG	Minas Gerais
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OB	Ordem Bancária
OBTV	Ordem Bancária de Transferência Voluntárias
ONG	Organização não Governamental
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PMMG	Polícia Militar do Estado de Minas Gerais
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PPA	Plano Plurianual
Ruralminas	Fundação Rural Mineira Colonização e Desenvolvimento Agrário
SEAP	Secretaria de Estado de Administração Prisional
SEDESE	Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SETOP	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas
SIAFI	Sistema de Administração Financeira do Governo Federal
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SPLOR	Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
Sudam	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
Sudeco	Superintendências de Desenvolvimento do Centro-Oeste
Sudene	Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste

SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tomada de Contas Especial
TCU	Tribunal de Contas da União
TVU	Transferência Voluntária da União
UEMG	Universidade Estadual de Minas Gerais

## Sumário

1	Introdução	13
2	Federalismo Fiscal	18
2.1	O Estado Federal Brasileiro	18
2.2	O Federalismo Fiscal Brasileiro na Atualidade	21
2.3	Fonte de Recursos Fiscais dos Entes federados	23
2.4	Considerações	24
3	Transferências Voluntárias no Brasil	26
3.1	Legislação Pertinente às Transferências Voluntárias	27
3.2	Orçamento Nacional e as Emendas Parlamentares	30
3.3	Considerações	34
4	SICONV	35
4.1	Fases do Convênio e sua fiscalização	38
4.1.1	Proposição do Convênio	38
4.1.2	Celebração do Convênio	40
4.1.3	Execução do Convênio	43
4.1.4	Prestação de Contas do Convênio	46
4.2	Considerações	47
5	Análise da Capacidade de Execução dos Maiores Entes do Estado de Minas Gerais	48
5.1	Distribuição atual dos recursos para o Estado de Minas Gerais	48
5.2	Indicadores de desempenho da execução do estado de Minas Gerais no cenário nacional	54
5.2.1	Panorama de Execução de Convênios em Minas Gerais	61
5.3	Indicadores de Execução dos Recursos para os Maiores Órgãos Executores do Estado de Minas Gerais	61
5.3.1	Resultado do Indicador “Qualidade do Planejamento”	64
5.3.2	Resultado do Indicador “Conformidade da Execução - Valor”	66
5.3.3	Resultado do Indicador “Execução Financeira”	68
5.3.4	Opinião crítica dos especialistas DCGCE	70
5.4	Considerações	74
6	Conclusão	76
7	Referências Bibliográficas	78

## 1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição de 1988 foi um importante símbolo do processo de redemocratização e do fortalecimento da nação brasileira como uma federação. Em oposição ao regime ditatorial vivenciado anteriormente, foi implementada uma descentralização fiscal e territorial, colocando o município como mais um ente autônomo da federação, junto aos estados e à União.

Inicialmente, a União perdeu força e recursos por causa da nova distribuição de competências tributárias proposta pela Constituição. Por essa razão, nas décadas seguintes, foram tomadas decisões unilaterais de modo a retomar o poder financeiro de outrora, desbalanceando o pacto inicial. Dessa forma, ao longo das décadas de 1990 e 2000, os entes subnacionais, no que diz respeito à capacidade de fornecimento de serviços públicos para a população, se fragilizaram (ARRETCHE, 2005).

Não obstante, no sentido de aumentar a capacidade de provisão de serviços públicos dos entes federados, foram normatizadas as Transferências Voluntárias da União (TVUs). Ela está definida na Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF) no seu artigo 25º:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

As TVUs representam um mecanismo que aumenta a capacidade de arrecadação dos estados e municípios. É um recurso relevante para o desenvolvimento de políticas públicas, incluindo a execução de obras de infraestrutura. As TVUs englobam diversos instrumentos cuja finalidade é repassar recursos para outros entes. Entre eles, os mais utilizados são os convênios e os contratos de repasse. Ambos instrumentos administrativos se caracterizam, de forma sucinta, por terem como objeto a execução indireta de programas do governo federal, tendo interesse recíproco entre as partes.

Os convênios e os contratos de repasse são financiados por programas orçamentários federais, apresentando, muitas vezes, propostas específicas para a realidade de cada estado ou município. As emendas parlamentares são também

operacionalizadas via TVUs. Isto é, elas também financiam a execução de políticas locais. Desde a promulgação da emenda constitucional 86 em 2015, sua execução se tornou obrigatória, sendo o valor global limitado a 1,2% da receita corrente líquida apurada no exercício anterior.

Para o estado de Minas Gerais, esses instrumentos de repasse são importantes para o financiamento de políticas públicas dos órgãos e entidades. Em 2018, por exemplo, foram assinadas no SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – 41 propostas que totalizaram mais de 44 milhões de reais, sendo efetivamente liberados quase 2 milhões desses instrumentos.

O SICONV foi criado em 2008 pela União para administrar as transferências firmadas com estados, municípios e Distrito Federal, além das entidades privadas sem fins lucrativos, representando um importante passo para a melhoria do gerenciamento dos instrumentos de repasse. No caso dos estados, os recursos são repassados aos órgãos e entidades estaduais, que são responsáveis por todo o trâmite de captação, execução e prestação de contas. Algumas transferências são realizadas fundo a fundo, ou seja, são repassadas de fundos da União direto para fundos do ente que recebe o recurso, tal qual os recursos do Fundo Nacional de Saúde transferidos para os Fundos Estaduais e Municipais. Dessa maneira, elas não são cadastradas e executadas via SICONV.

Em geral, os estados e municípios têm grande dificuldade de execução das TVUs. Em parte, isso se deve à complexidade dos processos associados à celebração de um instrumento de repasse, desde o cadastramento das propostas à execução e prestação de contas. Dessa forma, é necessário que os convenientes<sup>1</sup> tenham pessoas capacitadas e aptas a executar todo esse procedimento burocrático. Além disso, existe a questão política, pois as emendas parlamentares, conforme mencionado, são viabilizadas via TVUs. Embora, ao longo do processo, existam uma série de prazos a serem cumpridos, muitas vezes o próprio parlamentar os descumpre, atrasando todo o processo de formalização do instrumento.

---

<sup>1</sup> Conveniente: órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a Administração Pública Federal pactua a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco por meio de convênios ou contratos de repasse (BRASIL, 2016, p. 1)

Adicionalmente, nem sempre o objeto de interesse do parlamentar é exequível. Ou seja, nesse caso, necessariamente haverá problemas de execução do instrumento.

Nesse quadro, o presente estudo se orienta a partir do seguinte problema central: qual a capacidade de execução de instrumentos de repasse na administração pública estadual mineira? Para isso, existem algumas perguntas que devem ser respondidas e que são essenciais para o desenvolvimento do problema: existem indicadores que possam mensurar o que seria uma boa execução? Existem problemas inerentes ao tipo de objeto executado? Características da estrutura do órgão ou entidade podem influenciar na capacidade execução? O estado de Minas Gerais é um bom executor?

O objetivo geral deste trabalho é aferir o desempenho dos órgãos e entidades estaduais na execução de instrumentos de repasse provenientes da União. E os objetivos específicos são:

- a)** Situar o estado de Minas Gerais no cenário nacional dentre os estados executores de convênios e contratos de repasse;
- b)** Identificar e aplicar bons indicadores para analisar a capacidade de execução dos órgãos e entidades;
- c)** Identificar possíveis gargalos presentes; e
- d)** Identificar se existem problemas inerentes ao tipo de objeto executado

A metodologia que será nessa pesquisa apresenta uma abordagem quantitativa e qualitativa. A primeira, de acordo com Richardson (1999, p. 70), utiliza-se de dados e seu respectivo tratamento por meio de técnicas de estatística como percentual, média, análise de regressão, desvio-padrão, etc. Já a segunda, envolve a descrição da complexidade de um problema posto, analisando as variáveis e sua interação, compreendendo e classificando de forma dinâmica as vivências e processos de grupos sociais.

A pesquisa inicialmente coletará dados básicos relacionados ao número de convênios e contratos de repasse assinados no SICONV e o valor global total dos instrumentos por cada órgão e entidade do estado de Minas Gerais. A partir disso, serão selecionados aqueles dez que apresentarem o maior volume de recursos executados. Esse recorte se justifica na medida em que eles concentram grande

parte da execução dos convênios e contratos de repasse. Além disso, permite que a análise qualitativa seja feita de forma mais aprofundada.

Esses dez órgãos ou entidades serão analisados a partir de indicadores recém desenvolvidos pela Diretoria Central de Gestão de Convênios de Entrada (DCGCE), para testar sua viabilidade e testá-los no âmbito estadual. A diretoria, parte da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) do estado de Minas Gerais, tem como objetivo supervisionar os convênios que são financiados por TVU's, além de monitorar como andam as execuções e qualificar as propostas que serão apresentadas para que se possa captar o recurso. No entanto, a apuração desses indicadores é inédita, sendo necessário avaliar sua adequação. Destaca-se que foram desenvolvidos indicadores para mensurar as três etapas das TVUs: capacidade de cadastro de propostas, de execução e de prestação de contas. Neste estudo, o foco são os indicadores de execução, que é a fase mais problemática, de acordo com os setoristas da Diretoria.

Após essa análise, os resultados serão discutidos junto com os especialistas da diretoria. Para desenvolver essa análise crítica foi realizada uma entrevista semiestruturada. A vantagem desse método, em relação ao questionário, é a possibilidade de focar a discussão de determinados problemas e soluções apresentados por cada instituição. A experiência dos servidores entrevistados permitirá entender, de modo mais acurado, o desempenho do estado, como um todo, e de cada órgão e entidade, com destaque para os dez maiores convenientes.

A análise dos resultados será capaz de mostrar gargalos presentes nas instituições públicas, que podem ser problemas comuns entre diversos órgãos e entidades de Minas Gerais. Por outro lado, serão levantadas boas práticas de gestão, podendo apontar caminhos para mitigar os entraves apresentados ou melhorar as ações já desenvolvidas.

Este trabalho está organizado em cinco capítulos, além desta introdução e a conclusão. O capítulo 2 contextualiza o federalismo fiscal, abordando desde a sua conceituação básica, resgatando um breve um histórico do Estado Federal brasileiro, com foco na sua situação atual, além de uma discussão sobre os recursos fiscais e sua repartição entre os entes. O capítulo 3 aborda as Transferências Voluntárias da União, com base nas legislações pertinentes e nos conceitos,

destacando o orçamento federal e o processo de inclusão das emendas parlamentares. O capítulo 4 apresenta o SICONV, perpassando todas as fases de um convênio, desde a proposição até a prestação de contas. No capítulo 5 apresenta-se a análise dos indicadores de execução do estado de Minas Gerais. Inicialmente, a análise se concentra nos indicadores do SICONV e o desempenho do estado. Em seguida, apresentam os indicadores desenvolvidos pela DCGCE, os resultados para os maiores convenientes e a opinião crítica dos especialistas da Diretoria. Ao final, tecem-se algumas considerações finais.

## 2 FEDERALISMO FISCAL

### 2.1 O Estado Federal Brasileiro

O federalismo se caracteriza por uma organização sociopolítica de Estado que se compõe de várias instâncias governamentais, oposto ao Estado unitário, que não possui unidade sub-governamental. A base fundamental teórica para se discutir federalismo vem de Montesquieu, que conceitua:

Esta forma de governo [federal] é uma convenção pela qual vários corpos políticos consentem em tornar-se cidadãos de um Estado maior que querem formar. É uma sociedade de sociedades, que dela fazem uma nova, que pode ser aumentada pela união de novos associados (MONTESQUIEU, 1997 [1748], apud GALLO, 2011, p.9).

De acordo com ELAZAR (1979 apud ABRÚCIO, 2001, p.97), a federação pode ser definida como “uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo de cada um, e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles”. Já LAPRADELLE (1996 apud Azambuja, 2008, p.139), ressalta como características de uma Federação a sua soberania, o aspecto de “união eterna” — inexistindo o direito à secessão — e a obrigatoriedade dos Estados-membros seguirem as decisões dos órgãos centrais.

A discussão do federalismo ganhou a contribuição de diversos outros autores ao longo da história, que discutem diferentes formações federalistas de diferentes países (LIMONGI, 1989; RIKER, 1985; STEPAN, 1999). Posteriormente, discutiu-se o federalismo moderno, que fundamentou a formação sociopolítica brasileira pós-1988. Nele, “o federalismo é uma organização política na qual as atividades do governo são divididas entre governos regionais e um governo central de tal forma que cada tipo de governo tem algumas atividades nas quais toma decisões finais” (RIKER, 1975).

O federalismo brasileiro surge em 15 de novembro de 1889, com a Proclamação da República. Desde então, houve diversas modificações no sistema sociopolítico que suscitaram mudanças em sua trajetória histórica no Brasil. Dentre elas, os autores enfatizam a relação entre o grau de descentralização e o respectivo regime político vigente. Adicionalmente, discutem os movimentos pendulares de centralização e descentralização, as distribuições de recursos fiscais para cada ente,

além de competências legais, administrativas e fiscais de cada um deles (KUGELMAS, 2001; AFONSO e SERRA, 2007; ABRÚCIO, 2005). Essas mudanças geraram diferentes graus de poder, modificando a autonomia e a capacidade do ente de executar políticas públicas e outras ações governamentais.

Na primeira Constituição, datada em 1824, as províncias não possuíam autonomia como ente político, mas tinham poder administrativo. Com a Constituição de 1891, já houve um movimento de descentralização, todavia com alta concentração na distribuição fiscal da União para poucos estados — agora já entes federados. Ou seja, havia uma má distribuição: poucos estados recebiam grande parte dos recursos federais, o que acabou aprofundando as desigualdades regionais.

Posteriormente, em 1934, junto da nova Constituição foi concedida maior participação política — mas não tributária — aos estados menos populosos. Além disso, foram promovidas regulamentações como a assistência técnica para estados e municípios (SOUZA, 2005).

Na Constituição de 1937, conhecida como Polaca, Vargas centralizou de forma intensa os recursos e o poder na União, criando uma posição forte do governo central frente aos outros entes. A centralização da distribuição dos recursos se acentuou, de modo que, em 1945, três estados (Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais) concentravam 70% da renda remetida pela União (MAHAR, 1976, apud SOUZA, 2005).

Com o fim da Era Vargas e o retorno à democracia em 1946, houve a promulgação da 5ª Constituição, que determinou um grau maior de descentralização. Foram, inclusive, previstos mecanismos legais de transferência da União para os municípios, antes não contemplados nesta divisão (SOUZA, 2005).

Com o Golpe Militar em 1964, houve a outorga da Constituição construída pelos militares em 1967. Nela, foi instaurada uma nova centralização do poder político e tributário no governo federal. No entanto, o poder dos governadores e prefeitos das capitais foi mantido, já que estes legitimaram o golpe (Medeiros, 1986 e Ames, 1987 apud SOUZA, 2005).

Apesar da centralização, foi criado no governo militar a primeira forma de transferência intergovernamental através de fundos de participação, mais especificamente o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Iniciou-se, então, um modelo de transferência baseado em critérios como população e renda per capita, em detrimento de uma repartição uniforme entre os entes (SOUZA, 2005).

Esse foi o último movimento de centralização antes da adoção do modelo vigente. Ele, inclusive, influenciou fortemente o federalismo brasileiro atual, induzindo o objetivo de descentralização, materializado na Constituição de 1988. Na atual forma, o federalismo brasileiro se sistematiza oficialmente a partir desta última Constituição, com grande descentralização entre os três entes, em contraponto à centralização do poder central da Ditadura Militar. Como ressaltado por Souza (2005), essa Constituição se difere das anteriores por três características: aumento da provisão de recursos para entes subnacionais, expansão de controle (societal e institucional) sobre os três níveis de governo e universalização de alguns serviços sociais. Essas características são colocadas como balizadoras de um novo pacto federativo que vai influenciar de forma direta e indireta o jogo político e a busca por recursos para execução das políticas e atividades de cada ente.

Por outro lado, Souza (2005) realça alguns pontos que a Constituição conserva das outras anteriores, como

[...] (a) a tendência à constitucionalização de muitas questões, mantida nas emendas constitucionais aprovadas posteriormente; (b) o fortalecimento dos governos locais vis-à-vis os estados; (c) a tendência à adoção de regras uniformes para as esferas subnacionais, em especial as instâncias estaduais, dificultando a adoção de políticas próximas de suas prioridades, e (d) a impossibilidade de avançar em políticas voltadas para a diminuição dos desequilíbrios regionais, apesar da existência de mecanismos constitucionais que ou não foram operacionalizados ou são insuficientes para uma efetiva política de equalização fiscal. (SOUZA, 2005, p.110).

Outro ponto a se ressaltar é a adoção de um federalismo simétrico em um país assimétrico, cujas desigualdades regionais são notáveis. Nesse sentido, manteve-se a ideia já tradicional das constituições brasileiras de se constitucionalizar as unidades da federação com poderes e competências iguais (Souza, 2005 apud Lélis).

De modo geral, a federação foi fortalecida com a Constituição de 1988, na medida em que promoveu maior equilíbrio entre seus entes constitutivos. Mesmo assim, permanecem tensões relacionadas às desigualdades regionais (Souza 2005). Em certa medida, os mecanismos de repasse e arrecadação poderiam mitigá-las. Nesse sentido, torna-se necessário discutir o modelo atual de federalismo fiscal que prevalece no Brasil.

## **2.2 O Federalismo Fiscal Brasileiro na Atualidade**

O conceito de federalismo fiscal destaca a questão da repartição de recursos entre os entes. Prado (p.5, 2006) define-o como “o conjunto de problemas, métodos e processos relativos à distribuição de recursos fiscais em federações, de forma tal que viabilizem o bom desempenho de cada nível de governo no cumprimento dos encargos a ela atribuídos”. Os objetivos principais desse sistema são a distribuição de impostos, a distribuição do gasto público e as transferências intergovernamentais.

A Constituição de 1988 rearranjou a capacidade de tributação de cada ente, atribuindo a estados e municípios a autonomia do recolhimento de impostos e tributos específicos. Em certa medida, alguns municípios alcançaram relativa independência financeira em relação à União, que ao longo da história sempre manteve grande parcela do imposto recolhido total.

A Tabela 1 explicita essa mudança, mostrando a evolução da arrecadação direta<sup>2</sup> e da receita tributária disponível<sup>3</sup> de cada ente do país ao longo dos anos, além de mostrar a razão entre a carga tributária e o Produto Interno Bruto brasileiro (FIM). Ela compreende os anos de 1960 até o ano de 2005, perpassando

---

<sup>2</sup> Arrecadação direta consiste na arrecadação das competências tributárias próprias, diretamente realizada por cada ente federativo em seu Estado ou região (REGINA, 2009)

<sup>3</sup> Receita tributária disponível consiste na arrecadação direta (competências tributárias próprias) acrescidas ou reduzidas as transferências constitucionais de impostos, considerando 1) as concedidas pelo governo central, que incluem transferências efetivas do Fundo de Participação dos Estados – FPE, o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, o Fundo de Compensação de Exportações – FPEX, o seguro-arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e a complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (FUNDEF) e 2) as concedidas pelos Estados – 25% do ICMS/FPEX e 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), além da redistribuição do FUNDEF. A receita tributária disponível dos municípios compõe-se somente das transferências federais e estaduais (SERRA E AFONSO, 2007 apud REGINA, 2009).

alguns anos importantes, como 1965 (primeiro ano da Ditadura Militar no Brasil) e 1988 (ano final da Ditadura e promulgação da Constituição Federal de 1988).

Tabela 1: Brasil: Carga Tributária e Divisão Federativa

Ano	Carga tributária (% do PIB)	Arrecadação Direta (%)			Receita Tributária Disponível		
		União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1960	17,4	64,0	31,3	4,7	59,5	34,1	6,4
1965	19,0	63,0	30,8	5,6	54,8	35,1	10,1
1983	27,0	76,6	20,6	2,8	69,8	21,3	8,9
1988	22,4	71,7	25,6	2,7	60,1	26,6	13,3
1991	25,2	63,4	31,2	5,4	54,7	29,6	15,7
2005	38,9	68,4	26,0	5,6	57,6	25,2	17,2

Fonte: SERRA E AFONSO 2007.

Percebe-se, de forma significativa, o aumento da descentralização de recursos para os municípios, quase triplicando sua participação na receita tributária disponível. O resultado desse acréscimo de receita é o desincentivo a políticas municipais que vão gerar arrecadação direta (KORFF, 1977). Por outro lado, a participação dos estados diminuiu de 34,1% em 1960 para 25,2% em 2005. A União, apesar da perda de receita após a Constituição de 1988, continua sendo responsável por mais da metade da arrecadação direta e da receita tributária disponível. Ao longo do período, nota-se também um aumento significativo da carga tributária no país, que passa de 17,41% para 38,94%, e que somado ao crescimento do país nessas décadas, aumentou o volume de receita disponível para a máquina pública brasileira.

A descentralização de recursos da União e a melhora na capacidade de arrecadação própria dos entes subnacionais após a década de 1980, resultado de mudanças na legislação fiscal promovida pelo Congresso, gerou reação do próprio executivo federal. O Governo Federal agiu no sentido de recuperar parte do recurso distribuído, criando tributos que não previam repartição entre os entes subnacionais (JAIME JR., REIS E ROMERO, 2006). Exemplos desses tributos seriam o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição ao Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a já extinta Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira (CPMF).

Outra medida para recuperar parte das perdas na descentralização foi a instituição da Desvinculação de Receitas da União (DRU), que permitiu que o

governo federal retivesse sistematicamente cerca de um quinto das transferências constitucionais obrigatórias (ARRETCHE, 2005). Igualmente, houve o aumento de alíquotas de alguns impostos como da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).

### **2.3 Fonte de Recursos Fiscais dos Entes federados**

No país, cada um dos três entes federativos possui competências e direitos dentro do pacto fiscal firmado em 1988. Ao longo dos anos, a sanção de novas emendas constitucionais e leis — tanto federais como estaduais — alteraram a fatia de cada um dos entes no bolo tributário. Em regra, existem três formas principais de se obter recursos: por arrecadação própria, por transferência obrigatória e por transferência voluntária.

A primeira forma identificada se resume pelo ente arrecadar parte do seu próprio orçamento, a partir de leis pré-estabelecidas. A União arrecada a maior parte da receita, sendo que parte é repartida entre os entes. Cerca de 78,5% do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) financiam seu orçamento planejado e aprovado. O restante é repartido entre os estados e municípios. No nível estadual, podemos destacar o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA). Em nível municipal, destaca-se o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

Já a segunda forma consiste nas transferências obrigatórias. Um exemplo é o Fundo de Participação dos Estado e Distrito Federal (FPE), que é formado por 21,5% da arrecadação líquida<sup>4</sup> do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produto Industrializado (IPI), segundo a Cartilha de Transferência Constitucionais e Legais do Tribunal de Contas da União (TCU), 2009. Sua obrigatoriedade está prevista em lei na Constituição, no art. 159, inciso I, alínea a que dispõe:

---

<sup>4</sup> Arrecadação Líquida = Arrecadação Bruta – Deduções (Restituições, Incentivos Fiscais)

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

Foi, então, promulgada a Lei Complementar nº 62/1989, que fixa os critérios para definir os coeficientes individuais de cada estado de modo a repartir o montante do FPE arrecadado.

As transferências obrigatórias podem ser constitucionais e infraconstitucionais, sendo que seu repasse está previsto em lei, não possuindo autonomia por parte da União para escolha do envio do recurso. São diversos exemplos dessa forma de repasse constitucional, mas se destacam o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, o próprio FPE e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Já em relação aos infraconstitucionais (não presentes na Constituição Federal, mas em leis ordinárias), destacam-se o Sistema Único de Saúde – SUS e Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

A terceira forma de se obter recursos são as transferências voluntárias. Elas, que serão discutidas no capítulo subsequente, são importantes justamente por sua natureza não decorrente de obrigação legal, tendo fim específico e desenvolvidas a partir de negociações caso a caso.

## **2.4 Considerações**

A partir desse arranjo fiscal, o Estado busca uma alocação ótima da oferta de bens públicos a partir do nível central, regional e local. A descentralização seria responsável por promover o equilíbrio entre a alocação dos recursos disponíveis, a demanda da população por serviços e a capacidade de cada ente de executá-la, diminuindo os desequilíbrios verticais<sup>5</sup> e horizontais<sup>6</sup>. Há, então, um jogo político e

---

<sup>5</sup> Os desequilíbrios verticais são colocados como a diferença na capacidade de arrecadar entre os entes, destacando-se a primazia da União nesse aspecto.

técnico de cada ente para conseguir mais recursos a partir das transferências obrigatórias e também das voluntárias.

Essa segunda modalidade de transferência vem resolver algumas lacunas das obrigatórias e, em certo aspecto, diminuir a desigualdades do sistema fiscal, sendo de suma importância para execução de políticas públicas a nível local. Elas possuem um arcabouço jurídico e teórico específico, apresentados a seguir.

---

<sup>6</sup> Os desequilíbrios horizontais “se referem às desigualdades existentes nas prestações de serviços públicos, ou seja, em situações quando estes serviços são oferecidos de forma heterogênea no espaço geográfico de um país.” (DUARTE et al., 2009).

### 3 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO BRASIL

As transferências no país, da União para os estados e municípios podem ser realizadas de forma voluntária. Cabe ao Governo Federal enviar recursos para as entidades subnacionais, visando diminuir as disparidades regionais (Rezende, 1995).

Elas são definidas inicialmente na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF<sup>7</sup>, que traz o seu conceito e alguns critérios para sua realização. As transferências voluntárias correspondem à “entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde” (BRASIL, 2000a, art.25).

As transferências voluntárias, de acordo com Prado (2006), são caracterizadas como um tipo de transferência condicionada, em que os recursos transferidos são destinados a projetos específicos, negociados caso a caso, usualmente na fase de elaboração do orçamento anual, sem qualquer regra prévia. Os recursos são repassados do órgão concedente<sup>8</sup> para o órgão conveniente<sup>9</sup>. O primeiro determina diversas regras, como o valor que será repassado, o prazo, o objeto a ser executado e a exigência de contrapartida a ser aplicada, sendo esta última a única a ser determinada por lei (prevista em cada Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada ente federativo).

Pelo seu caráter discricionário, as transferências voluntárias se tornaram um recurso disponível no orçamento do governo federal que se tornou importante para que os entes subnacionais tivessem maior capacidade de execução de políticas e serviços públicos. Isso porque as despesas obrigatórias, ou seja, despesas que “não possuem discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, por determinação legal ou constitucional” (BRASIL), ocupam grande parte do orçamento. Sendo assim, frações

---

<sup>7</sup>Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000.

<sup>8</sup>Concedente: órgão ou entidade da Administração Pública Federal, direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos, verificação da conformidade financeira, acompanhamento da execução e avaliação do cumprimento do objeto do instrumento (BRASIL,2016, p. 1)

pequenas, mas com maior liberdade de gestão são valorizados pelos estados e municípios.

Do ponto de vista da lei, o ente pode celebrar convênio com os demais entes, desde que exista anuência de ambas as partes. Dessa maneira, seria possível um convênio entre uma prefeitura e o Governo Federal, sendo que a primeira enviaria recursos para o segundo que em troca daria a parcela de contrapartida. Mas esse fluxo não é o mais comum, já que os recursos voluntários servem em grande parte para descentralizar o orçamento do maior ente para o menor. Sendo assim, o que se percebe é a grande descentralização por meio de convênios e contratos de repasse da União para estados e municípios e de estados para os municípios do seu território.

É também importante ressaltar que além dos contratos de repasse e convênios, outro instrumento jurídico bastante comum de transferência voluntárias são os termos de parceria. Nesse caso, o concedente são as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e o concedente pode ser qualquer ente público (DI PIETRO, 2005). Ou seja, o termo de parceria não contempla a execução do instrumento de repasse pela administração pública direta.

Existem diversas legislações que são norma para as TVU's, sendo divididas entre leis, decretos, portarias, instruções normativas e jurisprudências. Por essa razão, serão destacadas na próxima seção as principais, que são a base inicial para os gestores de qualquer ente conseguir executar os convênios e contratos sem ferir a legislação pertinente.

### **3.1 Legislação Pertinente às Transferências Voluntárias**

Inicialmente, são previstas as transferências de forma mais ampla no artigo 241 da Constituição de 1988:

“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.

A principal norma prevista hoje é a Portaria Interministerial nº 424/2016, que regula os instrumentos utilizados para transferências voluntárias de recursos

entre os órgãos e entidades da União e os órgãos ou entidades públicas e privadas sem fins lucrativos. A partir desses instrumentos, são executados projetos ou atividades de interesse recíproco. Necessário ressaltar que pela natureza voluntária, esses recursos, usualmente, não têm caráter obrigatório de repasse, sendo oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

Essa portaria estabelece também os conceitos dos dois instrumentos que são pactuados entre a União e o estado: os convênios e contratos de repasse. Logo no primeiro artigo dispõe-se da seguinte forma:

§ 1º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:

VI - Contrato de repasse: instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União;

XI - Convênio: instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros de órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, para órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual, Distrital ou Municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de projeto ou atividade de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

Os dois instrumentos apresentam bastante semelhança entre si, se diferenciando somente em um aspecto, qual seja, a presença do mandatário no contrato de repasse. E, de acordo com a portaria, configuram-se como “instituições financeiras oficiais federais, que celebram e operacionalizam, em nome da União, os instrumentos regulados por esta Portaria”. São exemplos de mandatárias a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil. Por suas características muito semelhantes, muitas vezes se generaliza os dois instrumentos como “convênio”. Dessa forma, o próprio trabalho muitas vezes utilizará a denominação única para se referir aos dois tipos de instrumento de repasse.

Essa portaria objetiva estabelecer normas de execução em linha com o Decreto nº 6170 de 2007. Esse decreto dispõe as normas gerais, relativa às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Ele institui regras para a celebração, o acompanhamento e a prestação de contas; além de prever que os convênios e contratos devem ser registrados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses (SICONV). O decreto, publicado há

mais de 10 anos, foi atualizado por decretos posteriores (tais quais o decreto nº 8.180, de 2013 e o nº 8.943, de 2016).

A Portaria Interministerial nº 424 de 2016 vem para substituir a Portaria Interministerial nº 507 de 2011, trazendo atualizações que avançam no sentido de fomentar a maior capacidade de execução dos órgãos convenientes. Ela determina as competências e responsabilidades de ambos os lados na execução da transferência voluntária, estabelecendo os procedimentos que os convenientes devem seguir no SICONV para peticionar as propostas e como apresentá-las. Determina também as regras para celebrar, formalizar, assinar, publicizar e alterar um instrumento de repasse.

A nova portaria inova em alguns pontos, inclusive promovendo a celeridade da execução de convênios de valor mais baixo e o maior controle dos mais caros, conforme o artigo 3º:

Art. 3º Para efeito desta Portaria ficam estabelecidos os seguintes níveis para fins de celebração, acompanhamento da execução e prestação de contas:

I - Nível I, para execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) e inferiores a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais);

II - Nível II, para execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais) e inferiores a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais);

III - Nível III, para execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais);

IV - Nível IV, para execução de custeio ou aquisição de equipamentos com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e inferiores a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais); e

V - Nível V, para execução de custeio ou aquisição de equipamentos com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais).

Foram estabelecidas regras que facilitam a execução dos de nível I e IV, no chamado Regime Simplificado em seu artigo nº 66. Além desse ponto, o controle, em geral aumentou, prevendo-se que o recurso do concedente só será enviado após a homologação da licitação. Adicionalmente, caso o recurso fique

parado na conta do conveniente por mais de 180 dias, a União pode retornar com o dinheiro para seu orçamento. Dessa maneira, o instrumento seria cancelado.

Também foi importante a instituição do Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias- CAUC<sup>10</sup>, atualmente regido pela Instrução Normativa STN (Secretaria do Tesouro Nacional) nº 2 de 2012. Ele objetiva verificar se os entes estão cumprindo os requisitos legais para a transferência de recursos voluntários e as demais exigências da LRF (REGINA, 2009).

O CAUC é atualizado diariamente pela Secretaria do Tesouro Nacional, que emite alertas para todos os entes sobre sua regularidade. Quando o órgão da administração direta está irregular, por exemplo, uma secretaria do estado de Minas Gerais, todo o estado (incluindo administração indireta) será considerado irregular, impedindo a formalização de convênios com os recursos da União. Caso seja um órgão da administração indireta, como a Fundação João Pinheiro, apenas a entidade irregular não poderá firmar e celebrar instrumentos com a União. A única saída, no caso da inscrição de um ente no CAUC, é o recebimento de emendas parlamentares, que não são objeto de controle direto da União e sim dos próprios parlamentares, não estando sujeito às regras impostas na Instrução Normativa nº 2/2012.

Para analisar a execução dos instrumentos de repasse, além da legislação de referência, é fundamental entender como eles são financiados pela União, particularmente o processo de indicação de emendas ao orçamento pelos congressistas.

### **3.2 Orçamento Nacional e as Emendas Parlamentares**

Para se entender como a dimensão político partidária influencia nas transferências voluntárias, é necessário conceituar alguns aspectos do arcabouço político institucional presente no país. Essa conceituação trata da relação entre o Executivo e o Legislativo dentro do sistema político, refletido na distribuição dos recursos voluntários.

---

<sup>10</sup> Ver: <https://sti.tesouro.gov.br/cauc/index.jsf>, acesso em 22/04/2019

Inicialmente, destaca-se o Presidencialismo de Coalizão, que é uma combinação entre “presidencialismo imperial”, multipartidarismo e proporcionalidade. O resultado é um Executivo organizado em grandes coalizões, tornando-se um traço peculiar e factual da instituição política brasileira (ABRANCHES, 1988, APUD LIMONGI, 2006). O presidente precisa formar a sua base parlamentar, não necessariamente com alinhamento partidário, mas atendendo critérios regionais (heterogeneidade social e poder político locais). Assim, ele tem mais facilidade para desenvolver a sua agenda política e implementar as políticas previstas em seu programa de governo, evitando grandes oposições no Congresso (LIMONGI, 2006).

Outro importante conceito é o clientelismo. De acordo com Diniz (1982, apud DIAS; LIMA, 2009, p.2), ele consiste na troca de apoio político por recompensas simbólicas e materiais que se estrutura em um sistema de lealdades. Do ponto de vista das emendas parlamentares, se observa o tipo de clientelismo partidário, que nas palavras de Andrade se caracteriza como:

[...] um padrão de relacionamento que envolve o detentor do poder político e os usuários das políticas públicas. Essa relação é mediada (ao contrário do clientelismo tradicional que não comporta mediadores) por intermediários instituídos pelo chefe político como representante de uma determinada população ou comunidade (ANDRADE, 2005, apud DIAS; LIMA, 2009).

Juntando os dois conceitos, para formar essa grande coalizão, o executivo utiliza das transferências voluntárias para, muitas vezes, de forma clientelista, conseguir cooptar os deputados e senadores e compor maioria no Congresso para aprovar sua agenda política. Os congressistas ganham recursos do orçamento e enviam para sua base eleitoral com objetivo de executar obras e políticas públicas, o que gera prestígio político e conseqüentemente maiores chances de serem eleitos na próxima eleição. Isso foi explicitamente colocado pelo deputado Sérgio Miranda (PCdoB-MG), em 2001, ao integrar a Comissão Mista Parlamentar de Orçamento e Finanças - CMPOF, afirmando que “[...] é óbvio que há uso eleitoral, pois vincula a obra ao deputado ou senador. E são todas obras localizadas e em geral de baixo valor em dinheiro e grande apelo popular [...]” (FOLHA DE SÃO PAULO, CADERNO BRASIL, 13/11/2001 apud PEREIRA; MUELLER, 2002, pg.272).

Aqui, é preciso entender o funcionamento do processo orçamentário, que permite ao congressista emendar o orçamento público. A Constituição de 1988 prevê a aprovação de três leis essenciais, que compõe o orçamento público: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA) e a Lei Orçamentária Anual (LDO), conforme os artigos 165 e 169.

Como disposto no art. 165, parágrafo 1º, o PPA, é a lei que institui, “(...) de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Brasil, 1988). Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias está no mesmo artigo, no parágrafo seguinte, instituindo que a LDO “(...) compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual(...) (IBID), enquanto a LOA, no 5ª parágrafo estabelece que:

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público. (IBID)

A LOA é elaborada pelo Poder Executivo federal, no atual Ministério da Economia. De lá, a proposta de lei é enviada ao atual chefe do executivo, o presidente, que vai enviar para discussão no Congresso. Nesse momento, o Senado e a Câmara dos Deputados podem fazer emendas ao projeto que tramitará nas duas casas. A constituição já dispõe no seu artigo 166, regras para emendar a lei:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida;
- c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e o Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões; ou
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

As emendas não tinham caráter impositivo até 2015, quando se aprovou a Proposta de Emenda à Constituição 358/13, chamada de PEC do Orçamento Impositivo. A Emenda 86, que altera o artigo 166, obriga o Executivo a executar 1,2% da receita corrente líquida realizada no orçamento do ano anterior que serão destinadas para as emendas parlamentares (Brasil, 1988). No ano de 2018, cada deputado e senador teve cerca de R\$ 14,8 milhões, totalizando cerca de R\$ 8,8 bilhões.

Os deputados podem emendar as peças orçamentárias, incluindo transferências voluntárias da União para as suas bases eleitorais. Primeiro, deve existir um programa orçamentário que contemple o tipo de bem ou serviço que o

congressista deseje entregar a sua base eleitoral. Após aprovação da lei, os parlamentares enviam para o ministério os locais que devem ser contemplados com os recursos, que direcionam seus esforços para assinar um convênio ou contrato de repasse para iniciar o trâmite.

### **3.3 Considerações**

De modo geral, as transferências voluntárias são um importante mecanismo de descentralização de recursos e execução do governo federal. Considera-se que a capacidade de controle da utilização dos recursos públicos seja maior, na medida em que se aproxima o ente executor do público beneficiário.

As emendas parlamentares são também uma forma de assegurar que o congressista consiga atender, de forma mais direta, sua base eleitoral. No entanto, geralmente suas escolhas se pautam mais pelo apelo eleitoral.

Portanto, considera-se que as transferências voluntárias ampliam a capacidade de execução de políticas públicas daquele ente que recebe os recursos. Por conseguinte, permite atender à população daquele estado ou município. No entanto, não basta receber o recurso, é necessário executá-lo. Daí, a importância do SICONV, que é o sistema que mensura a execução dos instrumentos de repasse, sendo objeto de estudo do próximo capítulo.

#### 4 SICONV

O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV foi desenvolvido em 2004 pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI/MP. Ele busca melhorar o controle e a transparência das transferências voluntárias da União.

Em um primeiro momento, não havia uma sistematização de procedimentos nem padronização dos processos relativos aos instrumentos de repasse. Desse modo, a União acompanhava e controlava esses instrumentos de acordo com o seu fluxo de cadastro e execução.

Todo o controle era feito pelo Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, que controla todo o sistema contábil da União. No entanto, nele não havia uma estrutura que permitisse a gestão de processo das TVU's. Havia também irregularidades encontradas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em relação aos instrumentos firmados entre a União e Organizações não Governamentais (ONGs). Elas foram amplamente divulgadas pela mídia, pressionando o Governo Federal a criar mecanismos de controle mais assertivos.

A dificuldade de controle das TVU's celebradas pelo Governo Federal era nítida. Nesse sentido, o TCU, por meio do acórdão nº 2066/2006, exarou a seguinte determinação:

"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, [...], a execução financeira com as despesas executadas discriminadas analiticamente por fornecedor e formulário destinado à coleta de denúncias;"

Dessa maneira, a União, a partir da determinação do TCU e pelas necessidades já reconhecidas, editou o Decreto nº 6.170, de 2007, cuja regulamentação se deu por meio da Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127, de

29 de maio de 2008. Como resultado, o SICONV foi desenvolvido, melhorando a transparência nos processos junto à sociedade social, reduzindo o custo operacional, facilitando a fiscalização e controle, além de padronizar e agilizar procedimentos no ciclo de vida das transferências e integrar os sistemas dos entes subnacionais e outros sistemas já desenvolvidos pela União.

Sua implantação se deu a partir de setembro de 2008, quando sua primeira versão foi disponibilizada utilizando softwares livres. Toda sua estrutura foi desenvolvida de forma interativa e gradual, para que os usuários do sistema pudessem propor melhorias e se familiarizar com o novo sistema. Dessa maneira, o SICONV foi ganhando aprimoramentos de forma contínua até 2013, convergindo para a interface que possui hoje, sendo utilizado por milhares de cadastrados. Na Figura 1 a seguir, exibe-se a interface inicial da plataforma, que está em constante desenvolvimento pelos técnicos da União.

Figura 1- Interface inicial da plataforma do SICONV

The screenshot displays the SICONV platform interface. At the top, there is a blue header with the date '27-10' on the left and 'Acesso à informação' on the right. Below the header, there is a navigation menu with buttons for 'Cadastro Entes/Entidade', 'Programas', 'Propostas', 'Convênios', 'Execução', 'Cadastros', 'Acomp. e Fiscalização', and 'Verificação de Regularidade'. A breadcrumb trail shows 'Principal > Consultar Pré-Convênio/Convênio'. The main content area is titled 'Consultar Pré-Convênio/Convênio' and includes a prompt: 'Preencha os campos abaixo com os dados da consulta e clique em "Consultar"'. There are two search sections: 'Consulta Rápida' with a dropdown for 'UF/Município do Proponente' and a 'Consultar' button; and 'Consulta Completa' with input fields for 'Número da Proposta', 'Número do Convênio/Pré-Convênio', 'Órgão Convênio/Pré-Convênio', 'Código da UG do Órgão', 'Modalidade', and 'Ano', each followed by a 'Consultar' button.

Fonte: Plataforma +Brasil<sup>11</sup>

A plataforma é uma ferramenta bem clara e com visual agradável, sua eficiência se comprova na sua rapidez com que mostra os resultados das consultas e cadastros. São várias opções de acesso que possibilitam desde uma consulta rápida — perpassando todos os convênios de um ente (estado ou município) — ou

<sup>11</sup>Disponível

<<https://www.convenios.gov.br/SICONV/programa/ConsultarPrograma/ConsultarPrograma.do>>.

Acesso em 24 de março de 2019

consultas bem mais diretas como, por exemplo, o número da proposta ou do convênio. Caso o gestor não saiba o número do instrumento, mas saiba suas informações contratuais, ele pode filtrar por diversos tópicos até limitar a um resultado bem restrito, facilitando sua busca.

Desde sua criação já foram celebrados convênios, contratos de repasse e outros instrumentos que totalizaram dezenas de bilhões de reais. O sistema representa um grande aumento de eficiência para o Governo Federal e para os que peticionam os convênios e contratos, possibilitando a gestão, acompanhamento e fiscalização das TVU's de forma eletrônica.

A Figura 2 apresenta a tela inicial de apresentação do convênio que, de forma bem completa, apresenta todas as informações. Desde a proposta, até a execução e a prestação de contas, tudo pode ser feito dentro do próprio sistema. Dessa forma, a União pode acessar informações sobre em qual estágio está a execução de forma ágil e de fácil análise. O sistema apresenta bastante volume de dados. Podem ser consultados o projeto básico, os documentos das licitações de bens e serviços para a execução e a prestação de contas. Além desses, também podem ser vistos o cronograma físico e de desembolso detalhados. Todas as informações podem ser exportadas para fora de plataforma em diversas extensões, facilitando estudos acadêmicos e análise de gestores.

Figura 2 - Interface de um Convênio da plataforma do SICONV

The screenshot shows the SICONV platform interface. At the top, there is a navigation bar with the logo 'PLATAFORMA BRASIL' and a menu with items: 'Cadastro Entidade/Entidade', 'Programas', 'Propostas', 'Convênios', and 'Execução'. Below this, there is a breadcrumb trail: 'Principal > Consultar Pré-Convênio/Convênio'. The main header indicates the user is logged in as '22000 - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO' and is viewing 'Convênio 859574/2017'. A secondary navigation bar contains tabs: 'Dados da Proposta', 'Plano de Trabalho', 'Requisitos', 'Projeto Básico/Termo de Referência', 'Execução Concedente', 'Execução Conveniente', 'Prestação de Contas', and 'TCE'. The 'Dados' tab is selected, showing sub-tabs for 'Dados', 'Programas', and 'Participantes'. The main content area displays the following information:

Modalidade	Convênio	Situação no SIAFI	Enviado para o SIAFI - 2018NS000034
Situação de Contratação Atual	Normal		
Situação	Em execução		
	Empenhado	sim	Publicação Publicado
Número do Convênio	859574/2017	Número da Proposta	100582/2017
Número Interno do Órgão	00099/2017		
Número do Processo	21000.053668/2017-86		

At the bottom, there is a section titled 'Lista de Documentos Digitalizados'.

Fonte: Plataforma +Brasil<sup>12</sup>

É importante ressaltar que ainda há muito potencial de desenvolvimento do sistema, principalmente com o desenvolvimento de ferramentas de análise de dados e estatística. Elas podem ajudar na identificação de irregularidades e melhorar os desempenhos dos convenentes e da própria União.

#### **4.1 Fases do Convênio e sua fiscalização**

Um convênio, de acordo com a Cartilha Convênios e Outros Repasse de 2016, do Tribunal de Contas da União, quase sempre, envolve quatro fases: proposição, celebração, execução e prestação de contas. Os instrumentos de repasse seguem a legislação vigente, em especial a já citada Portaria Interministerial 424/2016.

Todos os atos que constam no processo de transferências voluntárias são registrados no SICONV. Desde a sua proposição, passando pela análise, celebração, execução e liberação de recursos, finalizando com a prestação de contas. Toda essa operacionalização do instrumento exige do servidor responsável e do ente convenente atenção e estudo para que possa executar todas as fases de forma efetiva e sem falhas. Cada fase tem alguns pontos que devem ser explicitados para que se possa analisar como sua ação é feita dentro do SICONV e os erros mais comuns.

##### **4.1.1 Proposição do Convênio**

O processo se inicia dentro do próprio ente subnacional, analisando as necessidades locais e quais são as prioridades para intervenção do Poder Público, dado que os recursos públicos são limitados. A escolha, como colocado pela Cartilha, deve levar em conta “a estrutura já existente na localidade, o impacto na comunidade, a relação custo-benefício, o valor do projeto e a disponibilidade de recursos próprios para arcar com a contrapartida”.

O ente, com suas prioridades e carências esclarecidas deve então procurar no Portal de Convênios ([www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)), os programas federais

---

<sup>12</sup>

Disponível em <https://www.convenios.gov.br/SICONV/ConsultarProposta/ResultadoDaConsultaDeConvênioSelecionarConvênio.do?idConvênio=661319&destino=>>. Acesso em 24 de março de 2019

que já existem, analisando para que fim eles servem, suas exigências e condições para participar. O site apresenta informações completas para que o estado ou município possa saber se atende seus objetivos e se consegue executar aquele programa com as informações disponíveis.

Caso o programa atenda às expectativas da demanda do governo local e o ente esteja dentro dos possíveis locais para qual o programa é direcionado, ele pode peticionar o interesse de celebrar o convênio (desde que exista um edital de chamamento). Para isso deve mandar sua proposta de trabalho no próprio sistema, o SICONV. Para mandar sua proposta, o ente já deve estar cadastrado no sistema. Para órgãos e entidades públicas, é exigido a cópia da carteira de identidade e CPF do representante do órgão, além de cópia autenticada do diploma eleitoral e documento que comprove sua nomeação ou equivalente, para comprovar vínculo empregatício com o Estado. Esse cadastro tem validade de um ano, sendo feito de forma inteiramente eletrônica.

Para incluir a proposta, os seguintes dados devem ser informados: órgão, programa, justificativa, objeto do convênio, capacidade técnica e gerencial do proponente (com respectiva comprovação), dados bancários (banco e agência), datas de início e término da vigência, valores (global, repasse e contrapartida) e cronograma orçamentário do valor do repasse. Além disso, caso o proponente deseje, pode ser exigido também um plano de trabalho com cronograma físico e de desembolso, além de plano de aplicação detalhado.

A partir do envio da proposta, o concedente analisará sua viabilidade técnica-operacional, além de sua compatibilidade com os objetivos do programa. No plano de trabalho da proposta deve conter, no mínimo: a razão que justifique a realização do convênio, colocando em pauta em como o concedente executaria o instrumento de forma a atender interesses recíprocos dos entes; a descrição completa do objeto que vai ser executado, sendo o objeto o fim último do convênio; a descrição do que será atingido por meio de metas quantitativas e qualitativas, escalonando em etapas e prazos para execução do objeto; a previsão do cronograma de desembolso, que vai explicitar quais valores que o concedente e o conveniente vai repassar, prevendo cada parcela e o valor total a ser repassado; e,

por último, os documentos que comprovem a capacidade técnica e gerencial de execução do proponente.

Nessa fase, de acordo com o TCU (2016), as falhas mais frequentes analisadas nos convênios verificados são:

- Plano de trabalho pouco detalhado.
- Metas insuficientemente descritas, quantitativa e qualitativamente.
- Caracterização insuficiente da situação de carência dos recursos.
- Projeto básico incompleto e/ou com informações insuficientes.
- Ausência de projeto básico.
- Falta de comprovação da existência de contrapartida (orçamentária e financeira).
- Orçamento subestimado ou superestimado.

Falhas nesse início podem acarretar em um convênio não aprovado, o que, de acordo com o TCU, acontece de forma recorrente, com retrabalho e perdas para os dois lados, do proponente e do concedente. Uma falha no planejamento inicial faz com que as próximas fases sejam dificultadas, em especial a sua execução, que pode até impedir o convênio de ser realizado. Nesse sentido, é muito importante que os gestores criem uma proposta sólida para que se evite problemas futuros.

#### 4.1.2 Celebração do Convênio

A legislação federal, em destaque a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, dispõe de regras para os entes subnacionais receberem as transferências voluntárias. Dentre as várias exigências, destacam-se as seguintes condições:

- **Adimplência financeira com a União:** Estar em dia com os pagamentos de tributos, empréstimos e financiamentos devidos à União.
- **Adimplência na prestação de contas de convênios:** Estar adimplente com o dever de prestar contas no tocante a recursos anteriormente recebidos.

- **Limites constitucionais de aplicação em educação e saúde:** Cumprir os limites constitucionais de aplicação de recursos em educação e saúde
- **Limites da dívida pública:** Observar os limites das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em restos a pagar e da despesa total com pessoal.
- **Propriedade do imóvel:** Comprovar o exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel ou da ocupação regular de imóvel quando o convênio tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no imóvel.
- **Plano de trabalho:** Ter aprovado seu plano de trabalho.
- **Cadin:** Comprovar a inexistência de pendências pecuniárias por meio do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin).
- **Contrapartida:** Estabelecer previsão orçamentária de contrapartida compatível com a capacidade financeira do convenente e de acordo com seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), podendo ser atendida por meio de recursos financeiros ou de bens/serviços, se economicamente mensuráveis.

Importante ressaltar que as regras para contrapartida dos entes são previstas na LDO. Em 2016, por exemplo, no artigo nº 77, § 1º da LDO, dispõe-se os limites de contrapartida para os estados e Distrito Federal, conforme elencado na Tabela seguinte.

Tabela 2: Os limites de contrapartida e as hipóteses de redução no caso dos estados e do Distrito Federal

Limite		Situações
Mínimo	Máximo	
0,1 (um décimo por cento)	10 (dez por cento)	Se localizados as áreas prioritárias definidas no âmbito da PNDR, nas áreas da Sudene, da Sudam e Sudeco
2 (dois por cento)	20 (vinte por cento)	Para os demais
0,1 (um décimo por cento)	4 (quatro por cento)	No caso de consórcios públicos constituídos por estados, Distrito Federal e municípios.

Fonte: TCU - Convênios e Outros Repasses - 2016

São três situações que possuem diferentes alíquotas limites para contrapartida. A primeira diz respeito às áreas prioritárias definidas pela PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional), que é definida pelo o Ministério do Desenvolvimento Regional. Essas áreas necessariamente têm de estar dentro das Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), Nordeste (Sudene) e Centro-Oeste (Sudeco). Suas alíquotas são relativamente baixas (0,1% a 10%) por contemplarem regiões de baixo IDH e desenvolvimento econômico. Em seguida, os limites (2% a 20%) são referentes aos demais estados. Por último, são os casos de consórcios públicos formados por estados, municípios e o Distrito Federal, com as menores alíquotas da Tabela (0,1% a 4%), representando o desejo da União de promover políticas públicas interfederativos, aumentando a integração entre os entes.

No caso dos municípios, os valores mínimos de contrapartida também são previstos na própria LDO. Entretanto, as diferenças de alíquotas são determinadas pelo tamanho da população. O objetivo é respeitar a capacidade orçamentária de cada ente de arcar com os custos do instrumento de repasse.

Existem também pontos que vedam a formalização do convênio, para que os entes possam se atentar. Entre eles se destacam a proibição de “celebração de convênios com órgãos ou entidades de direito público ou privado que estejam em mora com outros convênios celebrados com órgãos ou entidades da Administração Pública Federal” (TCU, 2016). Dessa forma, os gestores são obrigados a manter controle sobre os instrumentos que estão gerindo.

Outro ponto previsto é a proibição de “celebrar convênios de valor inferior a R\$100.000,00 (cem mil reais). Para obras e serviços de engenharia, o valor não poderá ser inferior a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais)” (TCU, 2016). Caso os estados e municípios não alcancem esses limites, o que ocorre é a formação do consórcio público, replicando a obra e serviço em vários entes, aumentando o valor final do objeto e assim conseguindo ultrapassar o piso previsto. Ainda, não é permitida a celebração de convênios cujo objeto não se encaixe nas características do programa da União.

Depois que a proposta é aprovada pelo concedente, resta a etapa de celebração do convênio. Nesse momento, a assinatura do convênio deve ser

publicada nos diários oficiais da União e do ente contratado. É necessário também notificar a celebração e liberação dos recursos para a Assembleia Legislativa, no caso dos estados (Câmara Municipal para os municípios).

Por último, o concedente deve solicitar via sistema a abertura de uma conta bancária específica indicada pelo conveniente. Esse processo tornou-se automatizado, a partir da integração do SICONV com os bancos federais, como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal. Após cerca de 48 horas, já há no sistema as informações bancárias (agência e conta corrente) da solicitação. Destaca-se que todas as etapas e atos que envolvem a celebração do instrumento de repasse são registradas e disponibilizadas no Portal de Convênios.

#### **4.1.3 Execução do Convênio**

A partir da celebração do instrumento de repasse, o gestor do convênio deve executá-lo. Para isso deve seguir o planejamento que já foi definido, respeitar as normas orçamentárias e financeiras previstas pelo Governo Federal e registrar todos os atos relativos à execução do instrumento no SICONV (TCU, 2016). Os órgãos de controle costumam fiscalizar a fase de execução, sendo que os registros das ações serão necessários para aprovar posteriormente a avaliação das contas prestadas.

Com o SICONV, a prestação de contas já é feita ao mesmo tempo que se executa o convênio. Dessa forma, tudo que envolve contratos, pagamentos, entrada de recursos, processos de compras devem ser registrados, compondo a geração dos relatórios de execução físico-financeira. Falhas percebidas na execução podem travar o recebimento de parcelas futuras.

A execução financeira diz respeito aos procedimentos bancários e financeiros para se arcar com as despesas previstas no plano de trabalho para execução do seu respectivo objeto. Ela se inicia após o sistema aprovar a solicitação de abertura de conta bancária. Após esse início, são definidos aqueles que podem realizar as movimentações financeiras exigidas para se executar o convênio. Para fazer o pagamento de despesa dos fornecedores, o servidor deve seguir os três estágios previsto na Lei nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento. Todo o pagamento será feito ao vencedor da licitação, que envolve desde construção do

edital até a adjudicação do vencedor, que é normatizada pela Lei nº 8666/93, conhecida como Lei de Licitações e Contratos, e as demais normas federais sobre o assunto (casos de dispensas e inexigibilidades também são previstos na lei nº 8666/93).

O empenho é a etapa em que o governo vai reservar o dinheiro que vai ser pago depois que o bem for entregue. Serve para o Estado se organizar e evitar que gaste mais do que o planejado. Após esse primeiro estágio, ocorre a liquidação, que consiste em atestar o recebimento do bem ou a execução do serviço conforme as especificações do contrato. Caso o bem tenha sido entregue, ele vai para o último estágio, que é o pagamento, quando se repassa o valor empenhado.

Antes de realizar o pagamento, com objetivo de aumentar o controle e a fiscalização, o conveniente deve preencher as informações exigidas pelo Governo Federal no SICONV para que possa ser efetuado o crédito na conta (forma exclusiva do repasse) dos fornecedores e prestadores de serviços. Todo esse processo deve ter comprovantes de cada débito lançado na conta dos fornecedores, emitidas pelos próprios beneficiários, para que se comprove a execução efetiva da despesa.

Importante destacar o instrumento denominado com Ordem Bancária de Transferência Voluntárias (OBTV), implantado em julho de 2012. A partir de então, “o pagamento da despesa do convênio é realizado por uma ordem bancária gerada no SICONV e enviado virtualmente ao Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)” (TCU, 2016). Dessa forma, após autorização do gestor financeiro e do ordenador de despesa do conveniente, o crédito vai direto para a conta corrente do beneficiário da despesa. Esse procedimento gerou maior transparência no processo de execução financeira e maior controle pelo TCU, evitando irregularidades que antes eram percebidas pelo órgão controlador. Dessa maneira todo o processo é feito de maneira mais ágil e com maior controle dentro do próprio sistema que emite as ordens de pagamento.

Todos os atos relacionados às licitações devem ser registrados no SICONV, desde atas e informações sobre participantes, bem como as propostas e resultados do processo, não se excluindo dessa obrigação as informações que comprovam dispensas e inexigibilidade. O gestor do convênio será o responsável pelo processo licitatório, homologando e adjudicando o objeto ao vencedor. De

acordo com TCU (2016), essa é uma das fases mais críticas do processo, sendo observada diversas falhas, tais como:

- Falta de divulgação da licitação;
- Editais imprecisos, sem definição clara do objeto licitado e dos critérios de julgamento;
- Aquisição direta de bens e serviços sem licitação;
- Dispensa indevida de licitação sob alegação de emergência;
- Ausência de no mínimo 3 (três) propostas válidas no convite;
- Fracionamento de despesas com fuga à modalidade de licitação (fracionar despesas em valores que permitam realizar a licitação sob modalidade inferior à exigida, substituindo, por exemplo, a tomada de preços devida por vários convites);
- Ausência de pesquisa de preços referenciais no mercado;
- Exigências exorbitantes no edital, restringindo o caráter de competição para beneficiar determinada empresa;
- Permissão de participação de empresas-fantasma (existem no papel, sem existência física real);
- Inobservância dos prazos para interposição de recursos;
- Ausência de documentos de habilitação das empresas participantes (contrato social, certidões negativas de tributos estaduais e municipais);

Após o processo licitatório, a celebração do contrato com a empresa vencedora deverá ser realizada. Esse contrato deve pontuar de forma clara as obrigações e deveres dos entes e da empresa. Dentro do documento devem ser especificados pontos como a definição do objeto a ser contratado, forma de fornecimento, prazos de cada etapa, os preços do produto ou serviço, forma de pagamento e critérios para caso seja necessário reajustar os preços, além do início e fim da vigência do contrato.

Já a execução física, que é a entrega do objeto ou execução do serviço, deve estar em sincronia com a execução financeira, para que não haja questionamentos sobre a legalidade da execução do instrumento. Toda a licitação deve respeitar a Lei nº 8.666/93,

#### **4.1.4 Prestação de Contas do Convênio**

A prestação de contas é fase essencial na devida conclusão de um convênio. O órgão ou entidade deve executar essa ação no prazo máximo de sessenta dias contados a partir do término de vigência do instrumento ou conforme previsto no instrumento celebrado.

Grande parte dos dados necessários para a prestação já estarão dentro do SICONV, mas outros documentos são exigidos como relatório de cumprimento do objeto. Dentre eles, destacam-se a declaração de realização dos objetivos propostos do convênio executado e o termo de compromisso no qual o conveniente se compromete a guardar e manter os documentos relacionados ao instrumento pelo prazo de dez anos a partir da aprovação da prestação de contas.

A partir da inserção dos dados no sistema, o mesmo gera os relatórios de execução físico-financeira que facilitam a análise da prestação de contas para o Governo Federal.

Caso o convênio seja reprovado, é realizada a chamada Tomada de Contas Especial (TCE) pelo Tribunal de Contas (no caso da União, o TCU), que apura os danos causados aos cofres públicos e como serão ressarcidos esses recursos subtraídos. A TCE só é realizada caso a autoridade do órgão concedente não consiga por si só regularizar a pendência que deu origem a reprovação das contas do convênio.

A partir de um rito próprio, o TCU vai julgar o gestor dos recursos do convênio ou contrato de repasse. Caso se constate alguma irregularidade julgada irregular, os responsáveis podem sofrer diversas penalidades, desde devolução dos valores para os cofres públicos, passando por multa, inabilitação até envio dos documentos para o Ministério Público Federal para que instaure processo penal.

## 4.2 Considerações

Todos os trâmites através do sistema é parte essencial nos dias atuais na realidade de execução pelos entes das TVU's. Sejam os recursos provenientes dos Ministérios ou de emenda parlamentar, todos eles devem estar inscritos no SICONV. Ele trouxe avanços no controle e transparência, trazendo também eficiência para todas as fases do processo. A União como concedente e os entes convenientes saíram ganhando com essa inovação.

Outro ponto importante são os dados gerados pelo sistema, que possui um banco de dados próprio que alimenta informações próprias e, caso requisitado, de sistemas internos dos entes que assim o requererem. Esse é o caso de Minas Gerais, que utiliza os dados enviados pela plataforma para manter seu controle e qualidade na execução a partir da DCGCE.

A análise desses dados se torna importante para desenvolvimento de métricas para que se possa saber em que nível está a capacidade de execução de Minas Gerais, tanto em termos nacionais quanto dos órgãos e entidades da administração pública mineira. A primeira análise já é feita pelo próprio sistema, com acesso livre para qualquer cidadão. Já a segunda foi desenvolvida recentemente pela DCGCE e serão o alvo principal do presente trabalho.

## 5 ANÁLISE DA CAPACIDADE DE EXECUÇÃO DOS MAIORES ENTES DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### 5.1 Distribuição atual dos recursos para o Estado de Minas Gerais

Os números referentes à distribuição de recursos por meio dos instrumentos de repasse podem ser acessados no Painel de Transferências Abertas da União<sup>13</sup>. Nele estão disponíveis informações desde o ano de 2008, com diversos filtros para direcionar a pesquisa. Dessa forma, podem ser geradas informações detalhadas que servem de insumo para análises de gestores e acadêmicos, além de fornecer transparência para qualquer cidadão.

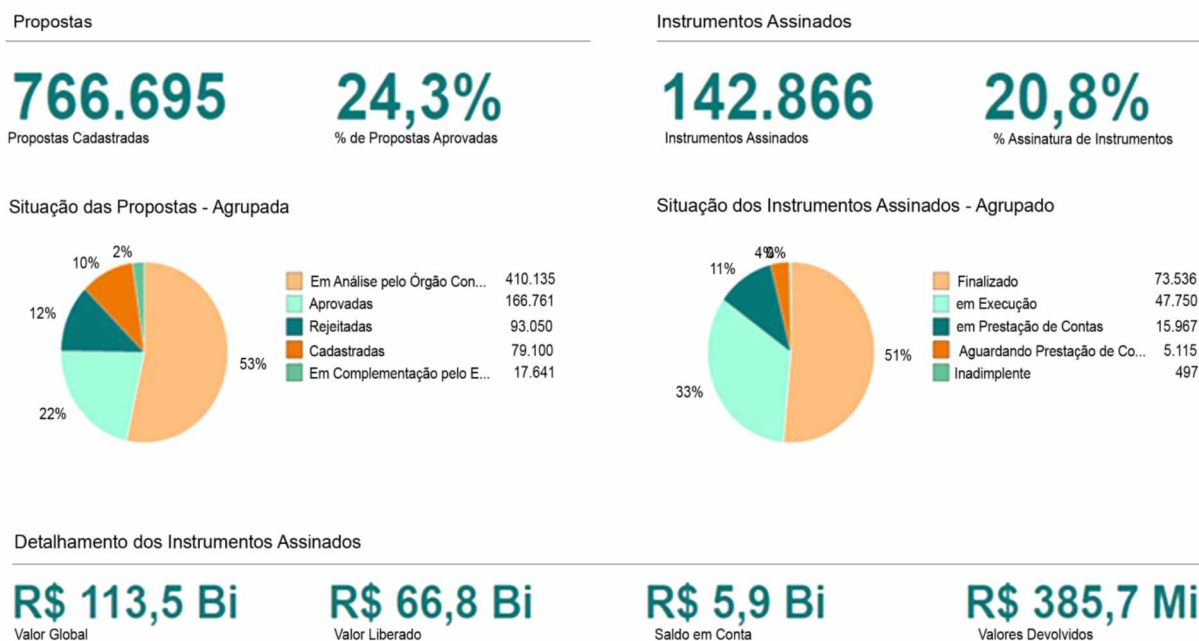
Como se observa na Figura 3, desde 2008, primeiro ano do SICONV, foram cadastradas mais de 700 mil propostas de convênios e contratos de repasse. Desses, 24% foram aprovados e um pouco mais de 20% assinados. Dos assinados, o valor passa de 100 bilhões, sendo que cerca de 64 bilhões foram aprovados. Cerca de 33% ainda estão em execução, mas mais da metade (52%) já foram finalizados.

---

13

Disponível em <http://transferenciasabertas.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelcidadao.gww&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd01&anonymous=true>. Acesso em 28 de março de 2019

Figura 3 Cenário nacional dos convênios no Brasil entre 2008-2018 na Plataforma +BRASIL



Fonte: Plataforma +Brasil

Analogamente, quando se analisa os dados para Minas Gerais, filtrando apenas convênios e contratos de repasse assinados e finalizados, gera-se o resultado apresentado na Figura 4. Vale a pena destacar que nessa análise são consideradas apenas as entidades da administração pública estadual e as empresas públicas estaduais. No período entre 2008 e 2018, foram assinados 318 instrumentos que já foram executados, totalizando cerca de 900 milhões de reais. No presente estudo, cujo foco é a análise da capacidade de execução, serão analisados aqueles instrumentos que foram finalizados somados ao que estão aguardando prestação de contas ou já prestaram contas para os órgãos de controle e para a concedente.

Figura 4 - Detalhamento inicial dos instrumentos finalizados na Plataforma +BRASIL

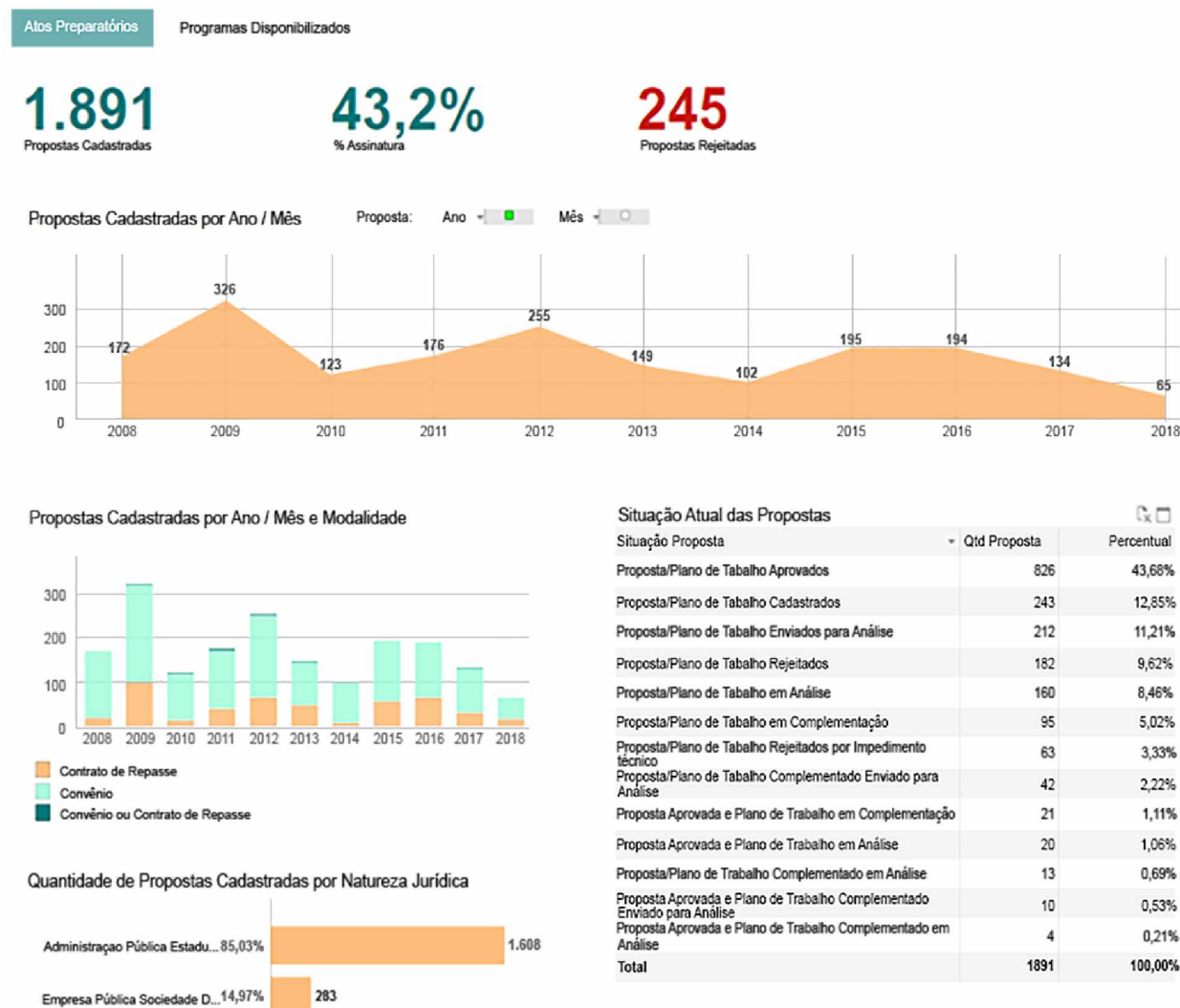


Fonte: Plataforma +BRASIL

Na Figura 4 observa-se que todas as propostas foram aprovadas (círculo superior esquerdo de cor laranja). No entanto, isso não significa que os gestores foram bem-sucedidos em todas as propostas submetidas desde 2008. Na realidade, o filtro utilizado seleciona somente os instrumentos de repasse analisados já assinados, não levando em consideração as propostas rejeitadas.

Para avaliar quantas propostas são rejeitadas, é necessário consultar os dados referentes ao “Atos Preparatórios”. A partir de um filtro semelhante ao utilizado anteriormente, geram-se os dados, gráficos e tabelas apresentados na Figura 5.

Figura 5 - Painel das propostas cadastradas em Minas Gerais desde 2008 na Plataforma +BRASIL



Fonte: Plataforma +BRASIL

Desde 2008, foram cadastradas 1.891 propostas, sendo que até o final de 2018, 245 foram rejeitadas, representando quase 13% do total. Essa porcentagem pode aumentar substancialmente quando se considera que cerca de 30% dos instrumentos ainda não estão em análise e outros 13% foram só cadastrados. Em geral, aproximadamente 44% foram aprovados, a maioria sendo contratos de repasse em detrimento dos convênios<sup>14</sup>.

Ainda com base em consulta à plataforma, no campo referente aos “Instrumentos Assinados”, é possível extrair informações relevantes sobre o

<sup>14</sup> Os considerados em análise são os que têm situação da proposta colocado na Plataforma como “Proposta em Análise”, “Proposta Enviado para Análise” além do “Proposta com Plano de Trabalho em Complementação”, que serão posteriormente analisados.

instrumento de repasse no âmbito do estado (Figura 6, 7 e 8 - a página no site foi dividida em três partes para facilitar a visualização). A Figura 6 mostra que os valores globais dos 318 instrumentos totalizam, conforme mencionado anteriormente, cerca R\$ 900 milhões de reais. Desses, cerca de R\$ 678,1 milhões serão repassados pela concedente, a União no caso do presente trabalho, e R\$ 187 milhões serão repassados pelo estado de Minas Gerais como contrapartida, representando cerca 18,74% do valor global. Do montante total do valor de repasse, R\$ 567 milhões já foram liberados pela União e R\$ 80 milhões pelo conveniente.

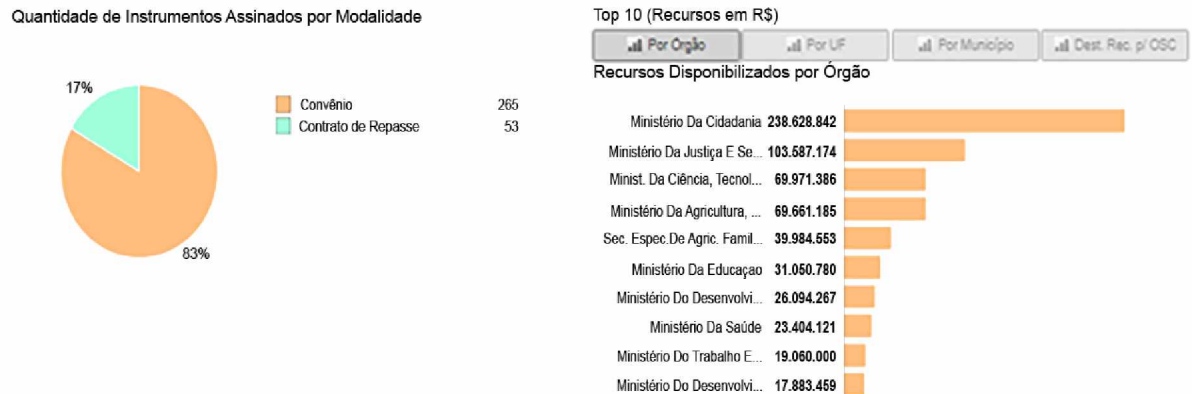
Figura 6 - Painel de instrumentos assinados: Valores globais e responsabilidade financeira de cada ente



Fonte: Plataforma +Brasil

Com base nas informações da Figura 7, constata-se que 17% dos instrumentos assinados se enquadram na modalidade convênios e os 83% restantes são contratos de repasse. Em relação aos concedentes, àqueles que mais disponibilizaram recursos para o estado de Minas Gerais foram: o Ministério da Cidadania, com pouco mais de R\$ 236 milhões; seguido pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, com cerca de R\$ 103 milhões; o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, com R\$ 69 milhões; o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento com R\$ 71 milhões; e a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário com R\$ 39 milhões, por último, representando o quinto maior concedente na lista.

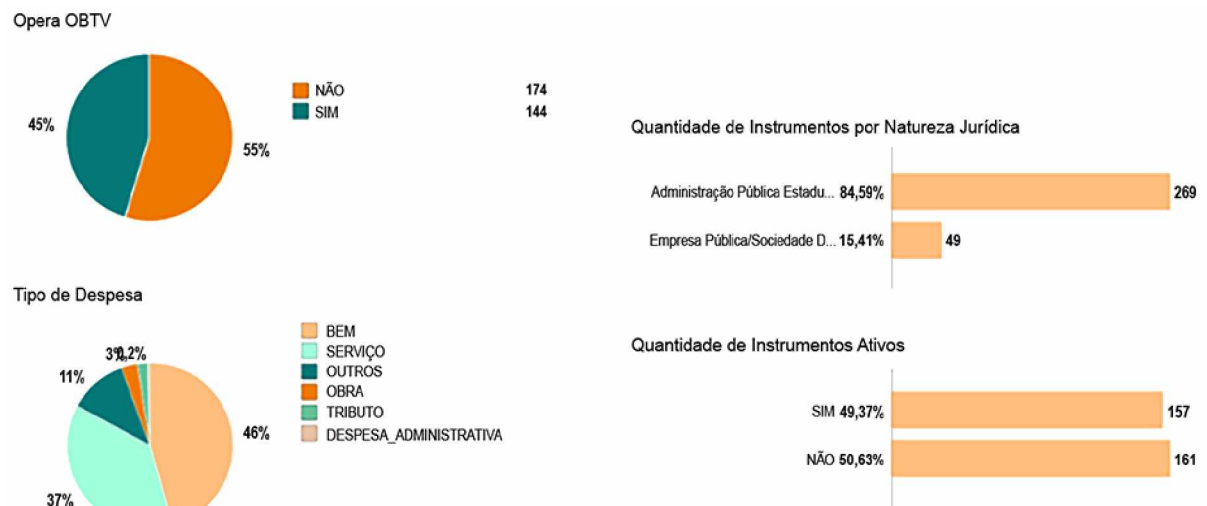
Figura 7 - Painel de instrumentos assinados: Modalidade do instrumento e recursos disponibilizados por órgão



Fonte: Plataforma +Brasil

Os dados da Figura 8 mostram que parte dos instrumentos são operados por OBTV, representando 45% (desde 2012, esse tipo de execução tem sido incentivado, de modo que os novos programas disponibilizados pela União são operacionalizados apenas por OBTV). A maior parte das despesas são para a aquisição de bens, representando 46%, e serviços, 37%. Quase 85% dos instrumentos foram celebrados com a administração pública estadual direta.

Figura 8 - Painel de instrumentos assinados: OBTV e tipo de despesa



Fonte: Plataforma +Brasil

A partir das informações apresentadas nessa seção, é possível traçar o perfil mais comum de instrumento de repasse celebrado em Minas Gerais. Em geral, a administração pública estadual celebra convênio com a União para a aquisição de bens e serviços. O valor global médio é cerca de R\$ 2,8 milhões, sendo que a

contrapartida contratual dada pelo estado é de aproximadamente 21%, em torno de R\$ 585 mil.

## **5.2 Indicadores de desempenho da execução do estado de Minas Gerais no cenário nacional**

O Painel de Transferência Abertas +BRASIL também possibilita aferir a capacidade de execução com diferentes métricas e dimensões, gerando tabelas automáticas. É possível também acessar o índice denominado IDTRV - Índice de Desempenho da Gestão das Transferências Voluntárias da União. Ele foi desenvolvido pelo Comitê Gestor da Rede do Portal dos Convênios (SICONV) e lançado em novembro de 2018. Sua finalidade é promover um “acompanhamento contínuo que objetiva avaliar o desempenho do Conveniente quanto à qualidade das suas propostas e no processo de gestão dos instrumentos firmados com a União (Portal de Transparência, 2019).

O IDTRV é formado por 12 indicadores, que possuem diferentes objetivos e pesos. Juntos eles compõem o índice que varia entre de 0 e 100, sendo zero o valor mais baixo e cem o valor perfeito no desempenho. A Tabela 3, disponibilizada na própria Plataforma, mostra os critérios de avaliação, os respectivos indicadores seguidos de sua ponderação. Também é apresentado sua fórmula de cálculo e o modo de se calcular a sua contribuição para o IDTRV, de acordo com sua polaridade e peso.

Tabela 3: Indicadores do Índice de Desempenho da Gestão das Transferências Voluntárias da União

Critérios de Avaliação	Indicador	Peso	Fórmula de Cálculo de Pontuação	Contribuição no IDRTV
Qualidade das propostas	$I_1$ - Percentual de sucesso das propostas/planos de trabalho enviados	5	$I_1 = \frac{\text{Total de Propostas ou PT aprovados}}{\text{Total de Propostas ou PT analisados}}$	$10 \times I_1$
	$I_2$ - Percentual de instrumentos celebrados com cláusula suspensiva	10	$I_2 = \frac{\text{Total de Instrumentos celebrados com cláusula suspensiva}}{\text{Total de Instrumentos celebrados}}$	$5 \times (1 - I_2)$
Capacidade de atendimento das condições da cláusula suspensiva	$I_3$ - Tempo médio de atendimento de instrumentos celebrados com cláusula suspensiva	5	$I_3 = \frac{1}{18 \text{ meses}} \times \left( \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n X_i \right)$ <p><math>X_1</math> = Período, em meses, em que cada instrumento está ou esteve sob cláusula suspensiva, dado que <math>X_{1 \text{ máximo}} = 18</math> meses;</p>	$5 \times (1 - I_3)$
Celeridade na Execução do objeto	$I_4$ - Percentual de instrumentos em execução, sem cláusula suspensiva e sem pagamento a mais de 180 dias com OBTV, depois de emitida a Ordem Bancária	5	$I_4 = \frac{\text{Instrumentos em execução sem cláusulas suspensivas e sem pagamento por OBTV a mais de 180 dias, depois de emitida a OB e com execução abaixo de 90\% do \$ liberado}}{\text{Total de Instrumentos em execução com OB emitida}}$	$5 \times (1 - I_4)$
	$I_5$ - Percentual dos recursos empoçados em instrumentos em execução, sem cláusula suspensiva e sem pagamento a mais de 180 dias com OBTV, depois de emitida a Ordem Bancária	5	$I_5 = \frac{\text{Recursos empoçados em instrumentos em execução, sem cláusula suspensiva e sem pagamento a mais de 180 dias com OBTV, depois de emitida a OB}}{\text{Total dos Recursos destinados por instrumentos com OB emitida}}$	$5 \times (1 - I_5)$

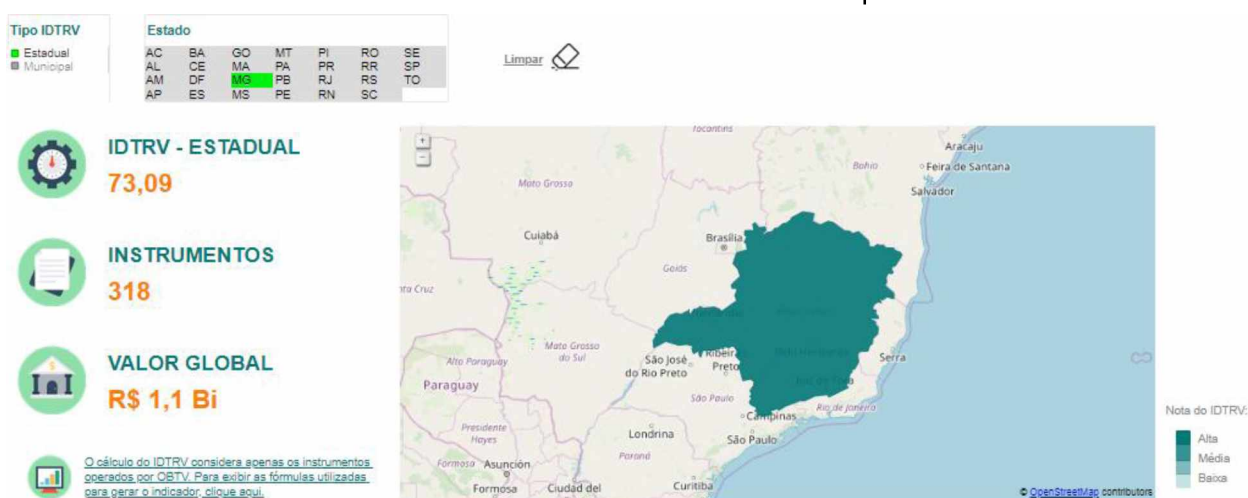
Critérios de Avaliação	Indicador	Peso	Fórmula de Cálculo de Pontuação	Contribuição no IDRTV
Aderência ao Planejamento	$I_6$ - Percentual de instrumentos com execução dentro do prazo e sem aditivos de vigência.	5	$I_6 = \frac{\text{Instrumentos com execução finalizada sem aditivos de vigência}}{\text{Total de Instrumentos finalizados}}$	$5 \times I_6$
	$I_7$ - Indicador da quantidade média de aditivos por instrumento	5	$I_7 = \frac{\text{Média de aditivos por instrumento}}{4};$ tal que $I_7 \leq 1$	$5 \times (1 - I_7)$
Conformidade na prestação de contas	$I_8$ - Percentual de instrumentos em tomada de contas especial iniciada	10	$I_8 = \frac{\text{Instrumentos em tomada de contas especial iniciada}}{\text{Total de Instrumentos celebrados - anuados ou cancelados}}$	$10 \times (1 - I_8)$
	$I_9$ - Percentual de instrumentos encerrados com prestação de contas aprovada	10	$I_9 = \frac{\text{Instrumentos encerrados com prestação de contas aprovadas ou aprovadas com ressalva}}{\text{Total de Instrumentos com prestação de contas finalizada}}$	$10 \times I_9$
Entrega da política pública	$I_{10}$ - Percentual de instrumentos que tiveram objetos concluídos plenamente	20	$I_{10} = \frac{\text{Instrumentos que tiveram objetos concluídos plenamente e com prestação de contas aprovadas ou aprovadas com ressalva}}{\text{Total de Instrumentos com prestação de contas finalizada}}$	$20 \times I_{10}$
Desempenho financeiro	$I_{11}$ - Índice de Desempenho médio de custos (IDCm) do projeto.	10	$IDC_m = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{\text{Valor Agregado}_i}{\text{Custo Real}_i}$	$10 \times I_{11}$
Desempenho do Cronograma Físico	$I_{12}$ - Índice de Desempenho médio de Prazo (IDPm) dos projetos.	10	$IDP_m = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{\text{Prazo Planejado}_i}{\text{Prazo Executado}_i}$	$10 \times I_{12}$

Fonte: Adaptado de Plataforma +BRASIL

O índice apresenta pesos que variam de 5 a 20. O indicador com maior peso é o Indicador 10 - Percentual de instrumentos que tiveram objetos concluídos. Ele é o único indicador do critério “Entrega da política pública”. Seus cálculos são feitos direto da plataforma e o índice é atualizado mensalmente desde dezembro de 2018.

Conforme Figura 9, o IDTRV apresenta três filtros, para Estado ou Município e o mês de referência (a partir de dezembro de 2018). Esses filtros geram uma tabela com a série história do IDTRV mensal para os entes selecionados, bem como uma tabela detalhada com o valor de cada indicador e o IDTRV.

Figura 9 - Painel Índice de Desempenho da Gestão das Transferências Voluntárias da União – IDTRV da Plataforma +BRASIL para Minas Gerais



Fonte: Plataforma +Brasil

O IDTRV tem em sua base de dados todos os entes do país, com dados que podem ser analisados desde 2008 (data de início da obrigatoriedade do uso do sistema para se celebrar convênios com a União). Somam-se cerca de R\$ 15 bilhões de valor global em pouco mais de 6000 mil instrumentos que já foram finalizados, que mantém uma média de IDTRV estadual de 70,67 (para maio de 2019) para todos estados e o Distrito Federal no país.

No entanto, para avaliar apenas a capacidade de execução de instrumentos de repasse, torna-se necessário restringir a análise. Ou seja, nem todos os indicadores que compõem o IDTRV refletem somente critérios associados à capacidade de execução. Desse modo, a partir da indicação de gestores especialistas da DCGCE, que compõe a estrutura da Subsecretaria de

Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto (SPLOR) da Secretaria de Planejamento do Estado de Minas Gerais e que são responsáveis pela gestão das TVU's provenientes da União para administração pública estadual e empresa públicas em Minas Gerais, foram selecionados alguns indicadores. Na Tabela 4, apresentam-se os escolhidos.

Tabela 4: Os 4 Indicadores de Execução Selecionados do IDTRV

Critérios de Avaliação	Indicador	Peso	Fórmula de Cálculo de Pontuação	Contribuição no IDTRV
Celeridade na Execução do objeto	$I_4^1$	5	<p><i>Instrumentos em execução sem cláusulas suspensivas e sem pagamento por OBTV a mais de 180 dias, depois de emitida a OB e com execução abaixo de 90% do \$ liberado</i></p> $I_4 = \frac{\text{Total de Instrumentos em execução com OB emitida}}{\text{Total de Instrumentos em execução com OB emitida}}$	$5 \times (1 - I_4)$
	$I_5^2$	5	<p><i>Recursos empoçados em instrumentos em execução, sem cláusula suspensiva e sem pagamento a mais de 180 dias com OBTV, depois de emitida a OB</i></p> $I_5 = \frac{\text{Total dos Recursos destinados por instrumentos com OB emitida}}{\text{Total dos Recursos destinados por instrumentos com OB emitida}}$	$5 \times (1 - I_5)$
Entrega da política pública	$I_{10}^3$	20	<p><i>Instrumentos que tiveram objetos concluídos plenamente e com prestação de contas aprovadas ou aprovadas com ressalva</i></p> $I_{10} = \frac{\text{Total de Instrumentos com prestação de contas finalizada}}{\text{Total de Instrumentos com prestação de contas finalizada}}$	$20 \times I_{10}$
Desempenho do Cronograma Físico	$I_{12}^4$	10	$IDP_m = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{\text{Prazo Planejado}_i}{\text{Prazo Executado}_i}$	$10 \times I_{12}$

Fonte: Adaptado de Plataforma +BRASIL

Notas: <sup>1</sup>  $I_4$  corresponde ao Percentual de instrumentos em execução, sem cláusula suspensiva e sem pagamento a mais 180 dias com OBTV, depois de emitida a Ordem Bancária;

<sup>2</sup>  $I_5$  corresponde ao Percentual dos recursos empoçados em instrumentos em execução, sem cláusula suspensiva e sem pagamento a mais de 180 dias com OBTV, depois de emitida a Ordem Bancária;

<sup>3</sup>  $I_{10}$  corresponde ao Percentual de instrumentos que tiveram objetos concluídos plenamente;

<sup>4</sup>  $I_{12}$  corresponde ao Índice de Desempenho médio de Prazo (IDPm) dos projetos;

Os dois primeiros estão no critério de “Celeridade de execução do objeto” cujo objetivo é mensurar o quão eficiente e rápido está sendo executado o convênio. São eles: o Indicador 4 - “Percentual de instrumentos em execução, sem cláusula suspensiva e sem pagamento a mais 180 dias com OBTV”, depois de emitida a Ordem Bancária” (OB). A fórmula objetiva mensurar os instrumentos que sem nenhum impedimento, ou seja, sem cláusula suspensiva e já emitida a OB, não efetuaram o pagamento dos fornecedores e beneficiários.

Já o Indicador 5 - “Percentual dos recursos empenhados em instrumentos em execução, sem cláusula suspensiva e sem pagamento a mais de 180 dias com OBTV, depois de emitida a Ordem Bancária”, ele é bem semelhante ao indicador 4, mas se diferencia por seu foco ser o valor percentual dos recursos que estão empenhados, ou seja, parados no órgão sem pagamento, e não no número de instrumentos.

O terceiro está dentro do critério de “Entrega de política pública” - Indicador 10 - “Percentual de instrumentos que tiveram objetos concluídos plenamente”. Ele identifica se a execução foi efetivamente concluída a partir de documentos na prestação de contas que comprovam a real entrega dos objetos propostos no contrato do instrumento.

Por último, dentro do critério “Desempenho do Cronograma Físico” está o Indicador 12 – “Índice de Desempenho médio de Prazo (IDPm) dos projetos”, que analisa o quanto a execução média do instrumento estava dentro dos prazos planejados, analisando assim se dentre os meses planejados para se executar foi necessário aditivo de tempo, demonstrando atrasos na execução do órgão ou entidade.

Para efeitos de comparação, restringiu-se a análise aos dez maiores estados executores, tomando como referência a soma do valor dos instrumentos executados (valor global). Os resultados são apresentados na Tabela 5. Nela, além dos 4 indicadores selecionados, apresenta-se o IDRTV total do período selecionado (dezembro de 2018) e a média nacional de todos estados e Distrito Federal em cada indicador. Esse IDRTV é o valor acumulado para desde o início do sistema SICONV, ou seja, desde 2008, sendo atualizado mês a mês.

Tabela 5 - Indicadores de Execução para os 10 maiores executores de convênios do Brasil

UF	Valor Global (em milhares de R\$)	Número de instrumentos	$I_4$ <sup>1</sup>	$I_5$ <sup>2</sup>	$I_{10}$ <sup>3</sup>	$I_{12}$ <sup>4</sup>	IDTR V
SP	2.013.805,65	476	0,54	0,28	0,60	0,68	74,40
BA	1.365.009,61	438	0,41	0,23	0,39	0,65	68,40
<b>MG</b>	<b>1.055.447,84</b>	<b>318</b>	<b>0,51</b>	<b>0,25</b>	<b>0,61</b>	<b>0,71</b>	<b>73,09</b>
PE	832.960,40	314	0,44	0,25	0,43	0,67	68,72
CE	778.180,19	206	0,34	0,17	0,35	0,60	67,77
RS	727.745,69	162	0,30	0,30	0,44	0,60	67,34
DF	706.527,35	240	0,70	0,72	0,47	0,64	64,13
AL	683.509,12	176	0,62	0,44	0,54	0,62	67,46
MS	602.407,12	347	0,20	0,15	0,43	0,75	71,73
PR	545.926,37	320	0,26	0,21	0,70	0,66	77,45
<b>Média Nacional</b>	<b>555.298,18</b>	<b>220</b>	<b>0,45</b>	<b>0,36</b>	<b>0,53</b>	<b>0,69</b>	<b>70,67</b>

Fonte: Portal de Transferências Abertas +BRASIL

Notas: <sup>1</sup> $I_4$  corresponde ao Indicador da celeridade na execução do objeto que mede o percentual de instrumentos em execução, sem pagamento com OBTV, não havendo cláusula suspensiva;

<sup>2</sup> $I_5$  corresponde ao Indicador da celeridade na execução do objeto que mede o percentual dos recursos empenhados por não ter sido realizado pagamento com OBTV não havendo cláusula suspensiva;

<sup>3</sup> $I_{10}$  corresponde ao Percentual de instrumentos que tiveram objetos concluídos plenamente;

<sup>4</sup> $I_{12}$  corresponde ao Índice de Desempenho médio de Prazo (IDPm) dos projetos;

Em termos de valor, o estado de São Paulo é o maior executor, com valor total de pouco mais de 2 bilhões, enquanto Paraná é o 10º, com cerca de R\$ 545 milhões. Minas Gerais é um grande executor, sendo o 3º que mais executou, com pouco mais de R\$ 1 bilhão. A média nacional é de cerca de R\$555 milhões.

Já em relação ao número instrumentos, Minas apresenta um número de 318 convênios, que é bem maior que a média nacional de 220. Dessa maneira, cada convênio em média tem o valor de cerca de R\$ 3,2 milhões, acima da média nacional que é de R\$ 2,5 milhões.

Minas Gerais, no Indicador 4, apresenta um percentual de 0,51, mostrando celeridade pouco maior que a média nacional, que é de 0,45. O Distrito Federal apresenta o melhor número, com 0,70, enquanto Mato Grosso do Sul é o pior com 0,2. Em relação ao Indicador 5, a média nacional já é bem baixa, com 0,36, sendo que Minas Gerais tem um resultado ainda mais baixo, com 0,25. O melhor é novamente o Distrito Federal com 0,72 e o pior novamente Mato Grosso do Sul com 0,15. Já no Indicador 10, Minas está acima da média nacional, com 0,61, enquanto a média é de 0,53. O estado que mais concluiu plenamente o objeto dos instrumentos é Paraná, com 0,7 enquanto o pior é a Bahia com 0,23. No último indicador selecionado, Minas supera bem pouco a média nacional, já que no primeiro ela é de

0,71 enquanto o segundo é de 0,69. No geral o desempenho dos 10 maiores não varia muito, estando a maioria entre 0,60 e 0,70. O que mais atrasou nos projetos foi Ceará empatado com o Rio Grande do Sul com 0,6, enquanto Mato Grosso do Sul consegue ser o que mais segue os prazos, com 0,75.

Esses 4 indicadores refletem-se no IDTRV, que, a partir da somatória de suas ponderações, representam 40% do índice. A média nacional do IDTRV é de 70,67. Minas Gerais supera essa marca atingindo 73,09, despontando como o 2º melhor índice entre os estados selecionados.

### **5.2.1 Panorama de Execução de Convênios em Minas Gerais**

De forma geral, percebe-se que o estado Minas Gerais tem uma capacidade de execução de instrumentos de repasse acima da média. Em relação aos indicadores selecionados, ele apresenta uma situação ligeiramente melhor que a situação dos estados brasileiros.

No entanto, existe ainda bastante espaço para otimizar a capacidade de execução de TVU's pelo estado. Em particular, é importante ampliar o escopo de análise para os órgãos e entidades do estado. Portanto, serão aplicados indicadores de execução para os órgãos e entidades no ente com maior valor global, para que se possa perceber onde estão os melhores e piores desempenhos, demonstrando em quais instituições existem boas práticas e em quais residem as falhas na execução.

### **5.3 Indicadores de Execução dos Recursos para os Maiores Órgãos Executores do Estado de Minas Gerais**

O estado de Minas Gerais possui diversos órgãos da administração pública direta e empresas públicas que executam convênios. Alguns deles recorrem de forma mais frequente a esse meio de financiamento. Entre 2008 e 2018, foram 41 proponentes com diversas demandas e objetivos, buscando recursos em diferentes órgãos da União.

A fim de se analisar a capacidade de execução dos instrumentos de repasse, foram selecionadas as instituições que mais os executam. O parâmetro

utilizado foi o valor global executado, priorizando-se os 10 maiores. Juntos, eles equivalem cerca de 24,3% do número total de órgãos e entidades.

De acordo com a Tabela 6, os três maiores executores são o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE), com cerca de R\$ 362 milhões executados; a Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (PMMG), com R\$ 60 milhões e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER), com R\$ 44 milhões.

Logo após temos em ordem decrescente os outros 7 maiores proponentes executores, que são: Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA), com R\$ 43 milhões; a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG), com R\$ 37 milhões; a Fundação Rural Mineira Colonização e Desenvolvimento Agrário (Ruralminas), com cerca de R\$ 33 milhões; a Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG), com R\$ 31 milhões; a Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (SETOP), com R\$ 26 milhões; a Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE), com 23 milhões; e por fim, a Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP), com R\$ 22 milhões.

O valor total executado via instrumentos de repasse no estado de Minas Gerais entre 2008 e 2018 aproxima-se de R\$ 880 milhões, com 328 instrumentos executados. Logo, em média, cada instrumento tem valor de R\$ 2,8 milhões (como já explicitado anteriormente a partir de dados do SICONV).

Tabela 6 - Os 10 Maiores órgãos executores do estado de Minas Gerais por soma do valor total dos instrumentos entre 2008 e 2018

<b>Proponente</b>	<b>Soma do valor total dos instrumentos executados</b>	<b>Número de instrumentos executados</b>
IDENE	R\$ 362.933.697,25	24
PMMG	R\$ 60.897.684,22	35
EMATER/MG	R\$ 44.469.078,15	37
IMA	R\$ 43.544.692,83	5
FAPEMIG	R\$ 37.906.200,00	10
Ruralminas	R\$ 33.684.000,00	4
UEMG	R\$ 31.856.663,87	13
SETOP	R\$ 26.673.858,17	6
SEDESE	R\$ 23.803.399,04	13
SEAP	R\$ 22.555.468,71	19
SEDA	R\$ 16.803.949,54	7
Valor total executado pelo Estado de Minas Gerais	R\$ 879.856.585,99	318

Fonte: Qlikview da Diretoria Central de Convênios de Entrada - 2019

A execução dos 10 maiores convenientes, somadas, resulta em quase R\$ 688 milhões. Isso equivale a 78,31% do valor total executado pelo estado entre 2008-2018. Do ponto de vista do número de instrumentos, eles executaram 111 instrumentos de repasse, que correspondem a 52,20%. Portanto, esse grupo de convenientes é bastante representativo da capacidade de execução de instrumentos de repasse pelo estado de Minas Gerais.

Como demonstrado pelos indicadores a seguir, em 2017 e 2018, nenhum dos maiores convenientes selecionados finalizou a execução de convênios. Se supõe que o estado entrou no CAUC no período, o que será alvo de análise junto dos especialistas da DCGCE.

Para aferir a capacidade de execução de cada um deles, foram aplicados os indicadores desenvolvidos pela própria DCGCE em 2019. A diretoria elaborou seus próprios indicadores (diferente daqueles propostos pelo SICONV e analisado no capítulo anterior), com vistas a acompanhar, de forma mais ágil e precisa, a capacidade de execução dos órgãos e entidades estaduais. Eles contemplam todas as fases do instrumento de repasse, desde a proposição, passando pela celebração, execução e prestação de contas, ou seja, todas as “fases de vida” de um convênio. É um trabalho inovador no setor público do país, que visa contribuir para aumentar a transparência desses instrumentos, identificando os principais gargalos em todo os estágios do processo de conveniamento. Os resultados esperados envolvem aumentar o controle do processo; tornar a execução mais efetiva; e disseminar boas práticas dos melhores órgãos executores para os demais, aprimorando a capacidade de execução geral do estado de Minas Gerais, e, conseqüentemente, melhorando seu IDTRV.

No caso deste estudo, a análise se concentra na capacidade de execução. Dessa maneira, foram escolhidos os três principais indicadores relativos a essa fase, dentre os 12 que compõem todo o projeto, indicados pela própria Diretoria, a saber: “Qualidade do Planejamento”, “Conformidade da execução - Valor” e “Execução Financeira”. Todas as informações vêm da base de dados da própria União e são tratadas pela DCGCE, que desenvolveu suas próprias ferramentas de controle.

Os 2 primeiros indicadores foram analisados para os 10 maiores executores entre os anos 2008 e 2018, totalizando 11 anos de análise e englobando 328 instrumentos. Ou seja, as informações são desde o início da operacionalização do SICONV e possibilitam uma análise sólida dos indicadores. Em relação ao terceiro indicador, em virtude de questões referentes à base de dados, foi necessário restringir a análise, conforme será exposto na subseção dedicada à sua avaliação. Todos os 3 indicadores são expressos em termos percentuais, sendo, portanto, multiplicados por 100.

Nos anos em que não houve execução de convênios em um determinado órgão ou entidade, não serão atribuídos valores para os respectivos indicadores. Para fins de comparação, será apresentado o “Total”, que representa a média de todos os anos, e o “Total Geral”, que apresenta a média total ano após ano de todos os 41 proponentes (ou seja, não só dos 10 maiores). Sendo assim, um dos parâmetros de referência é a média geral para o estado de Minas Gerais (esse valor será apresentado no canto inferior direito das tabelas). Nas próximas subseções, são apresentados os resultados para cada indicador.

### 5.3.1 Resultado do Indicador “Qualidade do Planejamento”

O primeiro indicador é “Qualidade do Planejamento”, que objetiva mensurar o grau de aderência da execução ao planejamento, tendo como parâmetro o cronograma de execução do convênio. Através dele, apura-se se os prazos planejados coincidem com a execução. O resultado é sempre uma porcentagem que vai mensurar a média de atrasos na execução dos projetado de cada órgão e entidade. Sua periodicidade é anual, sendo apurado no final do mês de dezembro. A fórmula do indicador segue na equação:

$$x = \sum \frac{\text{Prazo executado, em meses}}{\text{Prazo planejado, em meses}} * \frac{1}{\text{Número de instrumentos finalizados}} * 100$$

A 1ª parte da fórmula tem como numerador o somatório do prazo executado, em meses, de todos os convênios, e como denominador o somatório do prazo planejado, em meses, de todos os convênios. Em seguida, na 2ª parte,

multiplica-se pelo denominador igual ao número de instrumentos finalizados (dessa maneira, pondera-se pelo número de instrumentos executados até então).

A porcentagem final apresenta polaridade do tipo “menor melhor”, ou seja, quanto menor o resultado, melhor a aderência do planejamento ao que foi de fato executado. Por outro lado, quanto maior o resultado, maiores as falhas de execução a partir do tempo inicialmente projetado. O planejamento perfeito implica que o resultado do indicador seja “100%”. Nesse caso, o órgão conseguiu executar o instrumento exatamente dentro do prazo planejado.

A Tabela 7 apresenta os resultados do 1º indicador. Observa-se que na coluna de “Total”, que ele corresponde a 239, 83%, considerando todos os convenentes estaduais. Desse modo, conclui-se que em média, um instrumento demora quase 2,4 vezes o prazo planejado. Ou seja, um instrumento que foi planejado para ser executado em 12 meses duraria cerca de 28,7 meses. Existe, portanto, um expressivo atraso médio na execução.

Tabela 7 - Resultado do Indicador "Qualidade do Planejamento" da DCGCE entre 2008 - 2018 para os 10 maiores órgãos executores do estado de Minas Gerais

PROPONENTE	ANO DO CONVÊNIO											Total (%)
	2008 (%)	2009 (%)	2010 (%)	2011 (%)	2012 (%)	2013 (%)	2014 (%)	2015 (%)	2016 (%)	2017 (%)	2018 (%)	
FAPEMIG	140,0	172,6	142,9	180,0	-	-	-	-	-	-	-	154,7
SEAP	165,0	100,0	145,8	189,8	143,6	-	-	154,5	-	-	-	158,4
Ruralminas	-	100,0	-	-	245,8	-	-	-	100,0	-	-	172,9
IMA	-	266,7	-	166,7	-	191,7	-	-	-	-	-	191,7
SEDESE	100,0	190,8	286,4	158,3	188,9	183,3	-	-	-	-	-	195,0
PMMG	-	500,0	349,3	204,6	172,2	208,3	216,8	214,6	163,9	-	-	232,8
IDENE	253,1	198,6	132,1	-	505,0	400,0	-	-	196,7	-	-	244,0
SETOP	-	400,0	236,1	354,2	175,0	128,6	-	-	-	-	-	244,8
EMATER/MG	100,0	444,4	-	400,0	283,4	201,4	134,0	100,0	234,1	-	-	275,7
UEMG	334,1	-	543,2	350,0	229,2	250,0	-	-	-	-	-	348,0
<b>Total Geral</b>	<b>290,7</b>	<b>251,0</b>	<b>267,3</b>	<b>278,9</b>	<b>239,4</b>	<b>225,7</b>	<b>231,3</b>	<b>177,5</b>	<b>169,0</b>	<b>126,7</b>	<b>100,0</b>	<b>239,8</b>

Fonte: Diretoria Central de Gestão de Convênios de Entrada - DCGCE

Dentre os selecionados, a instituição que apresenta melhor resultado é a FAPEMIG, com 154,67%. Mesmo não apresentando, ao longo dos anos, nenhum resultado que indica o planejamento perfeito (100%), ela manteve uma boa média de execução entre 2008 e 2011 (vide Tabela 7). O 2º melhor resultado é da SEAP, com 158,41%, também mantendo em quase todos os anos uma boa média, exceto em

2010, que teve um atraso de mais de 280%. Ela é seguida pela Ruralminas, com 172,92%. Em geral, ela também se manteve bem abaixo da média de todos órgãos e entidades estaduais. Inclusive, teve 2 anos em que a execução foi exatamente correspondente ao prazo planejado, compensando o desempenho ruim de 2012.

Por outro lado, a instituição com pior resultado foi a UEMG, com 348,02%. Ela é a única que supera a casa dos 300%, apresentando média de atraso superior a todas as demais instituições selecionadas. A universidade mineira teve resultados bastante insatisfatórios ao longo dos anos, chegando a extrapolar o prazo de execução em mais de cinco vezes (543,22% em 2010). O segundo pior é a EMATER, com resultado de 275,70%. Mesmo tendo alguns anos com boa execução, alcançando 100% em 2008 e 2015, seu desempenho oscilou muito durante os anos. O antepenúltimo foi a SETOP, com 244,81%, com atrasos de execução frequentes.

De modo geral, os 7 maiores executores têm desempenho melhor do que a média de toda a administração pública. Na realidade, o resultado só não é melhor porque em alguns anos o desempenho deles foi muito ruim, com execução bem atrasada, alcançando 500,00%, na PMMG em 2009, e o já citado 543,22%, na UEMG em 2013. A FAPEMIG e a SEAP se destacam de forma positiva, com os melhores resultados do indicador, sendo casos de boas práticas a serem seguidos pelos outros proponentes com porcentagens de atrasos bem piores. Em conjunto, os resultados levantam a seguinte questão: quanto maior o volume de convênios executados, maior também a capacidade de planejamento do órgão ou entidade. Portanto, existe um ganho de expertise associado ao processo de “aprender fazendo” (*learning by doing*).

### **5.3.2 Resultado do Indicador “Conformidade da Execução - Valor”**

O segundo indicador é o de “Conformidade da Execução - Valor”. Seu objetivo é mensurar o percentual de instrumentos cujo valor executado corresponde ao valor inicialmente estipulado. Comparado ao indicador anterior, nota-se uma mudança de eixo na análise. Ao invés de ser o tempo planejado de execução, toma-se o valor financeiro como referência.

A apuração do indicador também é anual, sendo apropriado calculá-lo no final de dezembro para que se possa considerar aqueles que já foram finalizados. A fórmula de mensuração é:

$$x = \frac{\text{Instrumentos com execução finalizada sem aditivos de valor}}{\text{Total de instrumentos finalizados}} * 100$$

Em seu numerador, contabilizam-se os instrumentos com execução finalizada sem aditivos de valor. Já no denominador estão o total de instrumentos finalizados no ano calculado.

O indicador apresenta polaridade do tipo “menor melhor”, ou seja, quanto menor a porcentagem, menos aditivos foram necessários para finalizar os instrumentos de repasse. No entanto, quanto maior a porcentagem, maior o número de aditivos, indicando baixa conformidade de execução. Novamente, o valor ótimo, que representa o melhor desempenho, é igual a 100% (todos os convênios foram finalizados sem aditivo de valor).

A Tabela 8, apresenta os resultados do 2º indicador. Em média, o resultado alcançado pelo conjunto da administração pública mineira é de 94,81% (valor do “Total Geral” ao longo dos anos). Conclui-se, então, que, em média, a cada 20 instrumentos executado, apenas 1 necessita de aditivos de valor.

Tabela 8 - Resultado do Indicador "Conformidade da Execução - Valor" da DCGCE entre 2008 - 2018 para os 10 maiores órgãos executores do estado de Minas Gerais

PROPONENTE	ANO DO CONVÊNIO											Total (%)
	2008 (%)	2009 (%)	2010 (%)	2011 (%)	2012 (%)	2013 (%)	2014 (%)	2015 (%)	2016 (%)	2017 (%)	2018 (%)	
EMATER	100,0	100,0	-	100,0	100,0	100,0	100,0%	100,0	100,0	-	-	100,00
UEMG	100,0	-	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-	-	-	-	100,00
Ruralminas	-	100,0	-	-	100,0	-	-	-	100,0	-	-	100,00
SEAP	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-	100,0	-	-	-	100,00
SEDESE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-	-	-	-	-	100,00
PMMG	-	100,0	100,0	100,0	100,0	75,0	100,0	100,0	100,0	-	-	97,14
IDENE	100,0	83,3	100,0	-	100,0	100,0	-	-	33,3	-	-	86,96
FAPEMIG	66,7	66,7	100,0	100,0	-	-	-	-	-	-	-	80,00
SETOP	-	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0	-	-	-	-	-	50,00
IMA	-	0,0	-	33,3	-	100,0%	-	-	-	-	-	40,00
<b>Total Geral</b>	<b>97,1</b>	<b>94,3</b>	<b>100,0</b>	<b>89,7</b>	<b>93,3</b>	<b>92,3</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>92,1</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>94,81</b>

Fonte: Diretoria Central de Gestão de Convênios de Entrada - DCGCE

Do recorte de órgãos selecionados, 5 apresentam o valor ótimo de 100%: EMATER, UEMG, Ruralminas, SEAP e SEDESE. A PMMG se aproxima bastante desse valor, com 97,14%. O IDENE vem logo depois com 86,96%, seguido pela FAPEMIG, com 80,00%. Entre os piores resultados desse índice estão a SETOP, com 50,00%, que precisou de aditivos de valor em 2012 e 2013 em todos os seus convênios. E, por último, o IMA, com 40,00%, resultado de dois anos muito ruins: 2009 (0,00%) e 2011 (33,33%).

No geral, o desempenho da administração pública mineira é bastante satisfatório. Dentre as 10 instituições selecionadas, apenas 4 ficam abaixo da média total. Novamente, há indícios de que o aumento do volume na execução promove uma maior assertividade no planejamento e execução em termos de valor do projeto.

### 5.3.3 Resultado do Indicador “Execução Financeira”

O terceiro indicador é o de “Execução Financeira”, que objetiva mensurar a porcentagem de execução dos recursos recebidos pela concedente. Através dele, apura-se o total de pagamentos efetuados em relação ao total de recursos recebidos. Sua periodicidade é anual, sendo apurado no final do mês de dezembro. A fórmula do indicador é resultado da:

$$x = \frac{\text{Somatório dos pagamentos efetuados}}{\text{Somatório do (valor de partida do concedente + Valor de contrapartida)}} * 100$$

Na fórmula, o numerador representa valor pago pelo proponente ao longo da execução para os fornecedores e beneficiários. Já no denominador constam os recursos recebidos pelo concedente somado ao valor de contrapartida do ente convenente.

A polaridade do indicador é do tipo “maior melhor”, ou seja, quanto maior a porcentagem, mais recursos foram executados. Por outro lado, quanto menor a porcentagem, sugere-se que apenas uma pequena parcela dos recursos

recebidos foi gasta. O valor ótimo, mais uma vez, equivale a 100%, isto é, todo o valor recebido foi gasto.

A Tabela 9 apresenta os resultados do terceiro indicador. Diferentemente dos outros 2 indicadores analisados, o período de análise da Tabela é mais curto, compreendendo os anos de 2012 a 2018. A partir de 2012, tornou-se obrigatória a utilização de pagamentos via OBTV. Nesse novo método, os dados de pagamento dos beneficiários são mais fidedignos e transparentes, pois as emissões de ordem de pagamento são geradas pelo próprio SICONV. Por outro lado, o número de convênios analisados se reduz substancialmente, totalizando 160 instrumentos. Desse modo, nesse recorte temporal, a amostra é menor, mas os dados são mais confiáveis.

Em média, a administração pública estadual desembolsa quase 80% dos recursos que recebe de instrumentos de repasse, incluindo partida e contrapartida. Em outras palavras, em média, a cada R\$ 100, o estado de Minas Gerais efetivamente empenha, liquida e paga cerca de R\$ 79,83.

Tabela 9 - Resultado do Indicador "Execução Financeira" da DCGCE entre 2008 - 2018 para os 10 maiores órgãos executores do estado de Minas Gerais

Proponente	ANO DO CONVÊNIO							Total
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
SETOP	40,2	36,7	-	-	-	-	-	37,5
UEMG	11,9	-	-	-	-	-	-	39,5
SEAP	64,0	-	-	72,2	-	-	-	64,4
SEDESE	73,1	-	-	-	-	-	-	70,0
FAPEMIG	95,1	-	-	-	0,0	-	-	75,1
IMA	96,9	-	81,8	57,3	77,4	-	-	78,9
IDENE	-	84,4	-	-	-	-	-	84,4
PMMG	29,8	57,6	89,4	97,3	89,3	-	-	84,8
Ruralminas	82,9	62,7	-	-	95,8	-	-	87,6
EMATER/MG	90,5	95,3	99,5	98,5	99,4	-	-	97,4
<b>Total Geral</b>	70,6	79,6	86,7	87,6	88,8	66,6	100,0	79,8

Fonte: Diretoria Central de Gestão de Convênios de Entrada - DCGCE

Entre os 10 maiores proponentes pré-selecionados para a análise do estado de Minas Gerais entre 2012 e 2018, o que apresenta melhor desempenho é a EMATER, com resultado mais próximo de 100% (vide Tabela 9). A empresa manteve boas médias em todos os anos, com resultado bem superiores à média do

estado. Destaca-se também o IDENE como 2º maior executor, com 87,57%. No entanto, esse dado refere-se apenas a um único ano. Em seguida vem a PMMG e o IMA, sendo o primeiro com 84,75% e o segundo com 84,36%. O desempenho de ambos oscilou ao longo dos anos, mas eles mantiveram uma média de execução alta.

Por outro lado, o pior executor foi a SETOP, com 37,51 %. Porém, a execução se deu apenas em 2012 e 2013. O desempenho da UEMG também foi bastante baixo, com resultado final de 39,46%. Em antepenúltimo está a SEAP, já com melhor resultado comparada com os 2 anteriores, de 64,41%.

De modo geral, 6 das 10 instituições selecionadas apresentaram média abaixo da administração pública estadual. Em geral se pressupõe que os proponentes com melhores resultados possuem maior *know how* que acabam aumentando a percentagem de valor pago em relação à partida e contrapartida que dispõe para financiar o instrumento, mas não foi isto o observado, com a maioria apresentando média ruim se comparado à média estadual. Se destaca nesse indicador a EMATER com frequentes bons resultados, o que dessa maneira se torna importante o repasse do seu conhecimento e boas práticas para os órgãos com resultados piores nesse indicador, como a UEMG e a SETOP.

#### **5.3.4** Opinião crítica dos especialistas DCGCE

Nesta seção será discutido um balanço crítico dos resultados apresentados a partir da percepção de três entrevistados que são servidores da DCGC com grande experiência no setor de convênios. Todas entrevistas foram feitas em abril de 2019, com os três servidores em conjunto, abordando os principais pontos da presente monografia: resultados apurados pelo IDTRV situando o estado de Minas Gerais no cenário nacional de execução de convênios, os resultados dos indicadores de execução da DCGCE para os maiores concedentes de Minas Gerais e como o setor pode impactar na melhor execução desses convênios.

Inicialmente, avaliou-se a posição de Minas no cenário nacional com base no resultado do IDTRV, que, como demonstrado, é levemente superior ao resultado da média nacional. A impressão inicial foi unânime entre os entrevistados, que não esperavam um resultado superior à média nacional. O entrevistador C comentou que

a grande extensão do estado e o alto volume de recursos recebidos complicam a execução e conseqüentemente a prestação de contas, piorando os resultados do índice. Todos concordaram que o foco dos problemas e boas práticas estão entre os maiores executores, sendo correto a análise deles mais profundamente por indicadores próprios da DCGCE.

Foi demonstrado em seguida o primeiro indicador, de “Qualidade do Planejamento”. A princípio, eles ficaram impressionados com os resultados de alguns órgãos, como a EMATER e a FAPEMIG. O bom desempenho do primeiro, para a entrevista A, justifica-se pelo tipo de objeto executado: “são normalmente maquinários e sementes, mudando pouco ao longo dos anos, fazendo com que a instituição ganhasse rapidez nas fases e boa execução por desenvolvimento do *know how*”. Igualmente, o resultado alcançado pela FAPEMIG foi atribuído à natureza de seu principal objeto: “são normalmente bolsas de estudo e pesquisa, com prazo pré-definido de um ou dois anos, que facilitam a execução no tempo previsto. Já o resultado insatisfatório da UEMG foi justificado, novamente pelo entrevistado A, da seguinte forma:

“o resultado ruim da UEMG se justifica pela criação da HIDROEX<sup>15</sup> em novembro de 2009, que necessitava de uma estrutura física para execução dos trabalhos de pesquisa. Para isso designaram a UEMG para celebrar os convênios de construção de edifícios e outras estruturas para quando fosse sancionada a lei, já houvesse possibilidade de que os servidores iniciassem as pesquisas. Mas como a Universidade não possuía conhecimento em celebração de convênios que tivesse como objeto final “obras”, acabaram atrasando boa parte da execução e prestação de contas.”

Em seguida, o entrevistado B, ainda sobre a discussão do primeiro indicador, afirmou que o grande problema dos piores executores estava na ausência de um bom planejamento. Isso causava um grande problema ao longo da execução, que não suportava o tempo previsto, sendo necessário aditivos de tempo. O entrevistado C finalizou a crítica afirmando que “muitos órgãos e entidades firmam convênios com objetos que não tem *know how* na execução e dessa maneira acabam sofrendo para realizar o que prometeu na sua proposta”.

---

<sup>15</sup> Fundação Centro Internacional de Educação, Capacitação e Pesquisa Aplicada em Águas - HIDROEX, criada pela Lei nº 18.505 de 2009.

Em geral, todos concordaram que a média do estado era bem ruim, apresentando alto atraso médio nos convênios. No entanto, a melhoria da performance nesse indicador depende de diversos fatores internos aos órgãos e entidades que não estão no alcance da DCGCE. Entre esses, foram destacadas a ausência de mão de obra especializada para o planejamento dos convênios e principalmente sua execução; e a falta de alinhamento entre planejamento e execução, que normalmente são realizadas por dois grupos distintos de servidores. Esses seriam os principais pontos a serem enfrentados pelo estado para melhoria do indicador.

Na sequência, foi apresentado o segundo indicador “Conformidade Execução - Valor”. O bom resultado final dos 10 maiores proponentes e a média do estado foi rapidamente justificado pelos três entrevistados, resumido pelo entrevistado B:

“os aditivos de valor raramente são permitidos pela União, dessa forma, muitos erros podem acontecer ao longo da execução financeira do projeto requisitando mais recursos. A saída do estado, a partir da recusa do concedente, é o aumento no valor da contrapartida ou readequação da meta inicial, diminuindo o alcance do previsto inicialmente.”

Conclui-se, então, que o indicador não consegue ainda refletir, de forma real, o ruim planejamento dos órgãos e entidades no aspecto financeiro. Isso porque o indicador pode ser “mascarado” pelo incremento da contrapartida, que eleva o valor final, mas com ônus apenas para o conveniente, no caso o estado de Minas Gerais. Adicionalmente, a meta do instrumento de repasse pode ser reduzida, não havendo o cumprimento do total inicialmente previsto.

Na opinião dos especialistas, esses problemas podem ser mitigados através do melhor alinhamento interno. Mas, dessa vez, entre as áreas de compras e de planejamento, que muitas vezes não conversam entre si, resultando em atritos na execução financeira.

O último indicador analisado foi o de “Execução Financeira”. O bom desempenho da EMATER, mais uma vez, foi atribuído à natureza dos objetos executados (aquisição de maquinários e sementes). Por outro lado, o entrevistado A salientou o resultado ruim da SETOP se deve ao tipo de objeto que ela executa: em

sua maioria, são obras de diversos níveis de complexidade cuja as execuções financeiras e físicas são difíceis.

De modo geral, a análise dos resultados da administração pública estadual pode ser resumida pela seguinte fala do entrevistado C:

“O que se observa pelos indicadores é que sua especialização na execução do objeto acaba fazendo com que execute melhor ao longo do tempo. Se for obra ou serviço, se é emenda ou não, pode influenciar; mas o que realmente impacta é o *know how* que criou ao longo dos anos naquela execução.”

A grande crítica à administração estatal de Minas Gerais foi a sua postura reativa em relação às emendas parlamentares. Muitas vezes as emendas são direcionadas pelas demandas de investimento dos deputados em sua base e não pelas reais demandas do governo. O entrevistado C sugeriu que convênios financiados por emendas parlamentares só deveriam ser celebrados quando o projeto estivesse pronto. Isto é, diferentemente do que acontece hoje, em que há recursos, mas não há projetos. Desse modo, o órgão que recebe os recursos elabora de forma muito rápida e sem esmero seu respectivo projeto. Nas palavras do entrevistado B:

“Muitas vezes o deputado manda a emenda para “x” lugar, que possui uma base eleitoral mais forte. Dessa forma, o governo estadual “corre” para construir um projeto para aquela área e receber o recurso, muitas vezes sem necessidade urgente. O estado de Minas Gerais é demandado e não demanda os recursos.”

Os entrevistados disseram que esse problema deve ser minimizado com o desenvolvimento do chamado Portfólio de Projetos pela diretoria. Ele consiste em um documento que centraliza os projetos dos órgãos e entidades, com demandas de investimento em obras e serviços, apresentado aos parlamentares. Ademais, há um movimento de incentivo à criação de uma Política de Captação de Recursos, que se desdobraria em um plano de diretrizes estratégicas para todo o estado de Minas Gerais nessa área de captação de recursos de transferências voluntárias.

Ao final da entrevista os entrevistados ressaltaram, de maneira geral, que apesar das críticas negativas sobre como se têm executado convênios no estado hoje, avanços são observados e promovidos, em especial pela diretoria. Essas transferências são bastantes necessárias para ampliação e fornecimento de serviços

públicos no estado de Minas Gerais, que vive uma grave crise fiscal e escassos recursos no seu orçamento.

Outro ponto comentado foi a ausência de resultados para 2017 e 2018. Os entrevistados resumiram que o estado está no CAUC desde 2016, recebendo recursos para convênios apenas de emendas cujo repasse não é bloqueado em virtude das pendências com a União. Atualmente, o estado está com diversas pendências, que dificilmente serão resolvidas em um curto prazo, já que dependem de recursos para serem quitadas. Dessa maneira, conforme ressaltado pelo entrevistado C, referindo-se aos órgãos e entidades: “estamos perdendo milhões e milhões de reais em transferências por pendências que são resultado da nossa crise fiscal que se intensificou nos últimos anos”.

De modo geral, os especialistas acreditam que houve importantes avanços na gestão das TVU's. Entre eles, está o já citado Portfólio de Emendas; o Banco de Projetos, com todos os projetos de convênios concebidos no estado, o que de acordo com o entrevistado B, agiliza a criação de novos projetos que já tem uma estrutura pronta; um processo de capacitação no sistema SICONV de servidores dos órgãos e entidades de Minas Gerais, liderado pela DCGCE; a elaboração de uma Cartilha de Execução, com o passo a passo do processo de execução, falhas comuns e boas práticas; e, por fim, a presença de um sistema informatizado interno no estado, ausente em vários estados que possuem controle mais arcaicos das TVU's. A constante melhoria desse sistema, aperfeiçoa e moderniza a gestão dos convênios pela DCGCE, pelos órgãos e entidades de Minas Gerais.

#### **5.4 Considerações**

Os resultados dos indicadores e dos índices sugerem alguns padrões no desempenho dos órgãos mineiros e do próprio estado. Em geral, o estado apresenta uma capacidade de execução um pouco superior à média nacional, sendo um dos maiores executores de convênios e contratos de repasse no período. No entanto, os 10 maiores executores apresentam pouca estabilidade na execução, com ótimos resultados em alguns anos e ruins em outros.

Os indicadores analisados para os órgãos e entidades do estado de Minas Gerais mostraram que o objeto e sua recorrência podem facilitar a execução.

A EMATER, por exemplo, possui bons resultados por executar um objeto de mais fácil execução e que executa de forma recorrente, que é a compra de sementes e maquinário. Por outro lado, a SETOP não possui bons resultados, pois é responsável pela execução de obras, que são únicas e em sua maioria com alta complexidade.

Adicionalmente, existem boas práticas de gestão que podem contribuir para a boa execução dos convênios. Destacam-se a construção do Portfólio de Emendas e o desenvolvimento de *know how*, que consiste no conhecimento adquirido pelos órgãos e entidades e repassados internamente ao longo dos anos. Porém, há diversos gargalos também, tal como a postura reativa dos órgãos e entidades no momento da captação. Sugere-se, ainda, que o conhecimento adquirido por cada conveniente (*know how*) não é compartilhado com os demais. Por último, ressalta-se a falta de alinhamento entre o setor de compras e o de execução, o que atrasa e encarece os instrumentos de repasse.

Muitos desses problemas podem ser resolvidos com desenvolvimento e aprimoramento de técnicas e ferramentas de gestão. Esta pauta está sendo levantada e incentivada pela DCGCE, que apoia a execução de convênios de todos os órgãos e entidades estaduais.

## 6 CONCLUSÃO

O principal objetivo desse trabalho foi analisar a capacidade de administração pública mineira executar as TVU's. Essa análise se torna ainda mais importante em um momento de grave crise fiscal no estado, sendo mais urgente a promoção da entrada de receitas de transferências voluntárias. Nesse sentido, é primordial que o gasto dessa receita seja realizado com maior eficiência possível, não apenas para facilitar a prestação de contas, bem como para comprovar para a União a capacidade de execução do estado, favorecendo o aumento do fluxo recursos.

A DCGCE, dentro do estado, possui amplo conhecimento de todas as fases de execução dos instrumentos de repasse, sendo sua responsabilidade disseminar conhecimento sobre esses processos para todos os órgãos e entidades. Além disso, ela monitora como cada proponente tem executado ao longo dos anos os seus instrumentos de repasse. Para isso, desenvolveu os seus indicadores que serviram de base para o trabalho.

Por ser um projeto piloto, sendo uma iniciativa inovadora no Brasil, os indicadores da DCGCE apresentaram limitações. Essas limitações são consequências de se testar novos indicadores. Inicialmente não se tem uma meta certa para cada indicador. Além disso, podem acontecer mudanças nas bases de dados, tornando-os pouco confiáveis. Ainda, é possível que o indicador não seja o mais adequado, tal qual o o indicador "Conformidade Execução - Valor": o fato de a União raramente permitir aditivos de valor, faz com que o resultado não dependa da capacidade do estado e sim das políticas do Governo Federal.

Espera-se que os indicadores possam sinalizar de maneira mais nítida a situação de cada proponente da administração pública mineira. No curto prazo, espera-se que cada um deles, ao ver o seu resultado, queira saber de que forma melhorar o seu processo de execução. Além disso, ao se comparar com outros proponentes, os gestores da área serão motivados a melhorarem sua posição frente à média do estado.

No longo prazo, os indicadores servem para a DCGCE saber como caminha a execução de cada órgão e entidade, facilitando a identificação o monitoramento e a proposição de intervenções direcionadas. Dessa maneira, é

possível mapear as principais dificuldades dos executores, ajudando-os a superar esses problemas.

De modo geral, os resultados mostraram que a execução de um mesmo objeto gera ganhos de expertise, facilitando a execução e aumentando a eficiência em todas as fases. Além disso, a gestão do conhecimento é um ponto crucial. A criação do chamado Banco de Projetos, que padronize o plano de trabalho de muitos projetos, principalmente na fase de proposição, pode aumentar a capacidade de execução dos órgãos e entidades.

Os especialistas também destacaram um ponto muito importante: a postura reativa da administração pública de Minas Gerais para o recebimento de TVU's. Muitas vezes, os congressistas enviam recursos para o estado via emendas. No entanto, não existem projetos prontos para serem financiados. Dessa maneira, o estado capta os recursos, construindo projetos em um prazo curto de tempo que, no futuro, apresentam problemas de execução.

Além disso, embora o desempenho médio do estado tenha melhorado nos últimos anos, o número de convênios em execução desde 2016 caiu bastante pela inscrição do estado de Minas Gerais no CAUC. Essas pendências para com a União devem ser resolvidas para que se possa receber recursos do Orçamento Nacional e não somente de emendas parlamentares. Anualmente se perdem bilhões em investimento que poderiam chegar por meio das TVU's. Supreendentemente, entre os 10 maiores executores, em 2017 e 2018, nenhum convênio finalizado foi iniciado nesse período, o que representa um grave problema a ser enfrentado pelo Executivo estadual.

Ressalva-se que a análise dos indicadores ainda é incipiente, não se esgotando a discussão sobre como se deve lidar com os gargalos da execução e disseminar boas práticas pelo estado. Futuros estudos deveriam compreender melhor os avanços e retrocessos de cada indicador em cada órgão e entidade, servindo de insumo para que a DCGCE possa incidir de forma mais eficiente sobre os problemas de cada proponente, melhorando o resultado do estado em nível nacional.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. **A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro**. In: HOFMEISTER, W. & CARNEIRO, J. M. B. (orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2001.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 24, p. 41- 67, junho de 2005.

ARRETCHE, M. **Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira**. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, p. 69-85, 2005.

AZAMBUJA, D. **Introdução à Ciência Política**. 2. ed. São Paulo: Globo, 2008.

BRASIL, Constituição Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Manolo, 1988

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência**. Disponível em <<http://www.portaltransparencia.gov.br/emendas?ano=2018>>. Acesso em: 12 de abril de 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. **Plataforma +BRASIL**. Disponível em <<https://www.convenios.gov.br/SICONV/Principal/Principal.do> >. Acesso em: 25 de abril de 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria operacional no Sistema de Convênios do Governo Federal – SICONV. Falhas e oportunidades de melhoria. Recomendações e ciência**. Disponível em: <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20120917/AC\\_2465\\_36\\_12\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20120917/AC_2465_36_12_P.doc) >. Acesso em: 09 de dezembro de 2018.

CALLADO, M. C. **Zur Geschichte und aktuellen Ausgestaltung des Finanzausgleichsystems in Brasilien unter besonderer Berücksichtigung der Teilhabefonds der Einzelstaaten (FPE) und der Kommunen (FPM)**, [Sobre a História e a Estrutura Atual do Federalismo Fiscal no Brasil sob a Perspectiva particular dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM)], Logos Verlag, Berlin, ISBN 3-8325-1121-0, 2005.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/>>. Acesso em: 19 de março de 2006.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 18.<sup>a</sup> ed., São Paulo: Atlas, 2005.

DUARTE, A. J. M. et al. **Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil: Avaliação das Transferências Federais, com ênfase no Sistema Único de Saúde**. Brasília: IPEA, 2009. Texto para discussão n.º 1451. Acesso em: 10 mar. 2019.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. **As reformas (des)necessárias**. São Paulo em Perspectiva, 1996.

GREGGGIANIN, E.; ROCHA, G. M.; VOLPE, R. A. **Vínculo Obrigacional e Grau de Rigidez Orçamentárias**. Brasília: Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara Legislativa, 2017.

JAYME JR., F. G.; REIS, J. C.; ROMERO J. P. **Restrição orçamentária e Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo para Minas Gerais (1995-2005)**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2006.

KORFF, E. **Finanças públicas municipais**. Revista Brasileira de Administração de Empresa, São Paulo, vol 17, Setembro de 1977.

KUGELMAS, E.. **A Evolução Recente do Regime Federativo no Brasil**, in W. Hofmeister e J. M. Brasiliense Carneiro (orgs.), **Federalismo na Alemanha e no Brasil**, São Paulo, Konrad Adenauer, 2001.

LIMONGI, F. P. **'O Federalista': remédios republicanos para males republicanos**, em Francisco Weffort (org.), **Os Clássicos da Política** (vol. 1), pp. 243-255 e 262-272. São Paulo: Ed. Ática, 1989.

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 76, Nov. 2006.

MAHAR, D. J. **Federalismo fiscal no Brasil: a experiência histórica**. In: REZENDE, F. (org.). Política fiscal e programação dos gastos do governo. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 1976.

MIRANDA, C. A. S. **Federalismo fiscal: transferências voluntárias do estado de Minas Gerais para seus municípios** – 93f. (Monografia do curso de Administração Pública), Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.

MONTESQUIEU, M. **Do espírito das leis**. Coleção Os pensadores, v. 1, São Paulo: Nova Cultural, 1997 [1748].

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro**. Dados, vol. 45, nº 2, pp. 265-301, 2002.

PRADO, S. **Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

REGINA, Á. **Determinantes das transferências voluntárias da União aos estados brasileiros: uma análise quantitativa dos convênios celebrados entre os anos de 2003 a 2008** -- 70f. (Monografia do curso de Administração Pública), Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2009.

REZENDE, F. **Federalismo Fiscal no Brasil**. Revista de Economia Política, vol. 15, n.3 (59), jul-set.1995.

RICHARDSON, R., J. (2012). **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3ed. São Paulo: Atlas, 2012.

RIKER, W. H. **"Federalism"** in F. Greenstein e N. W. Polsby (org.), **Handbook of Political Science**. Reading/Addison-Wesley, Massachusetts, vol. 5, p. 93-106 (Introduction: the meaning of federalism), 1975.

SENADO FEDERAL DO BRASIL. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/hpsenado>>. Acesso em: 15 de março de 2019.

SERRA, J. e AFONSO, J. R. **Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, 6:3-30, 1999.

SOUZA, C. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1988**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 24, p. 105-121, 2005.

STEPAN, A. **Para uma Análise comparativa do Federalismo e da Democracia: federações que ampliam ou restringem o poder do demos**. Dados, v. 42, nº 2, Rio de Janeiro, 1999.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Convênios e Outros Repasses** -- Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, Instituto Serzedello Correa, 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Transferências Governamentais Constitucionais e Legais: Orientações Fundamentais** -- Brasília: Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Correa, 2005.