

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho

Daniel Silva Neri

AVALIAÇÃO DA GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS PACTUADAS
VIA CONVÊNIOS DE SAÍDA PELA SEINFRA MG ENTRE 2014 E 2020

Belo Horizonte

2021

Daniel Silva Neri

AVALIAÇÃO DA GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS PACTUADAS
VIA CONVÊNIOS DE SAÍDA PELA SEINFRA MG ENTRE 2014 E 2020

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientadora: Carla Cristina Aguilár de Souza

Belo Horizonte
2021

N445a Neri, Daniel Silva.
Avaliação da gestão das transferências voluntárias pactuadas via convênios de saída pela SEINFRA MG entre 2014 e 2020 [manuscrito] / Daniel Silva Neri. – 2021.
[4], 100 f. : il.

Trabalho de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientador: Carla Cristina Aguiar de Souza

Bibliografia: f. 94-100

1. Minas Gerais – Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade (SEINFRA). 2. Obras Públicas – Recursos financeiros – Convênios. 3. Administração de Projetos – Desempenho. I. Souza, Carla Cristina Aguiar de. II. Título.

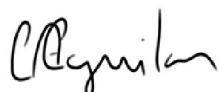
CDU 351.712 (815.1)

Daniel Silva Neri

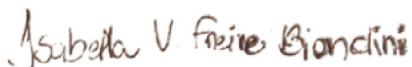
AVALIAÇÃO DA GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS
PACTUADAS VIA CONVÊNIOS DE SAÍDA PELA SEINFRA MG ENTRE 2014
E 2020

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação
em Administração Pública da Escola de
Governos Professor Paulo Neves de
Carvalho, da Fundação João Pinheiro,
como requisito parcial para a obtenção
do título de bacharel em Administração
Pública.

Aprovada na Banca Examinadora



Profa. Dra. Carla Cristina Aguilhar de Souza (Orientador) – Fundação João
Pinheiro



Prof. Me Isabella Virgínia Freire Biondini (Avaliador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Dr. Raimundo de Sousa Leal Filho (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 26 de novembro de 2021

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha mãe, Célia, por ter sempre apoiado minhas decisões e, em momentos de indecisão, ter me guiado com a sua forte capacidade reflexiva, adquirida através de uma vida de muita batalha.

Agradeço à minha orientadora, Carla Aguilar, por ter, em momentos de confusão e de ansiedade, guiado meus pensamentos para um caminho de clareza e de tranquilidade.

Agradeço aos amigos e colegas de trabalho da Seinfra, em especial, ao meu tutor de estágio, Rodrigo Colares, por ter me ensinado as nuances informais e formais da administração pública, e ao meu amigo, Adriano Faria, por ter, com sua excepcional habilidade com a tecnologia, facilitado meu acesso aos dados.

Agradeço à equipe da Segov responsável pelo Sigcon-Saída, em especial, à Camila Silvana, por ter sido tão paciente em responder meus questionamentos ao tentar entender os fluxos do sistema.

Agradeço aos amigos da Fundação João Pinheiro, sobretudo, aos colegas da Seleção, que fizeram, diariamente, o caminho parecer mais alegre, mais animado e mais inteligente.

Agradeço, por último, a todos os professores da FJP que de maneira direta ou indireta me passaram conhecimento suficiente, ao longo de quatro anos, para que eu pudesse elaborar esta pesquisa.

“Muitas coisas não ousamos empreender por parecerem difíceis; entretanto, são difíceis porque não ousamos empreendê-las.”

Sêneca

RESUMO

O presente trabalho possui como temática os convênios de saída da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade (SEINFRA), esses instrumentos formalizam a saída de recursos para implementação de objetos com finalidades específicas. Assim, analisou-se o desempenho da gestão dos convênios de saída da SEINFRA entre 2014 e 2020 sob o ponto de vista do conveniente, entes que recebem o recurso público. Para isso, utilizou-se análise documental de registros administrativos e das bases de dados do Sistema de Gestão Interna de Convênios (GIC) da SEINFRA e do Sistema de Gestão de Convênios Módulo Saída (SIGCON-Saída). O método de ação para verificação do desempenho foi adaptado de Dooren, Bouckaert e Halligan (2015), cujos passos foram: a) entendimento do objeto; b) coleta dos dados; c) análise exploratória de dados; d) eleição de indicadores; e e) análise dos resultados dos indicadores. Os índices escolhidos como referência foram o Índice de Desempenho das Transferências Voluntárias (IDTRV) e os Índice de Implementação e de Execução Financeira. Nesse sentido, a fase de coleta de dados destacou o gargalo que a SEINFRA enfrenta em relação ao registro dos dados e à integração entre esses nos distintos processos. A análise exploratória de dados destacou que existem dificuldades na gestão que decorrem também de ações dos órgãos concedentes, os quais são responsáveis por transferir os recursos. A análise dos indicadores evidenciou que os municípios de pequeno porte, por um lado, podem possuir dificuldades com a quantidade de convênios anulados e com a quantidade de termos aditivos; por outro, possuem êxito na conclusão das obras. Já, os municípios de grande porte, possuem dificuldades de aprovação de suas propostas, devido, possivelmente, à maior complexidade de suas obras. Nas considerações finais, destacou-se a necessidade da SEINFRA em adotar a medição do desempenho como estratégia para otimização da gestão, identificando pontos de dificuldade a serem superados pelos convenientes, bem como sugeriu-se pesquisas futuras para identificar as causas dos resultados sob o ponto de vista tanto dos convenientes, quanto dos concedentes.

Palavras-chave: Convênios; Obras públicas; Transferência intergovernamental; Desempenho da gestão pública.

ABSTRACT

This work has as theme the exit agreements of the State Secretariat of Infrastructure and Mobility (SEINFRA), these instruments formalize the output of resources for the implementation of objects with specific purposes. From this point of view, we analyzed the performance of the management of the SEINFRA exit agreements between 2014 and 2020 from the point of view of the convention, entities that receive the public resource. For this, we used document analysis of administrative records and databases of the Internal Management System of Agreements (GIC) of SEINFRA and the Management System of Agreements Module Output (SIGCON-Output). The method of action for performance verification was adapted from Dooren, Bouckaert and Halligan (2015), whose steps were: a) understanding of the object; b) data collection; c) exploratory data analysis; d) choice of indicators; and e) analysis of the results of the indicators. The indices chosen as the reference were the General Index of Voluntary Transfers of the Union (IDTRV) and the Implementation and Financial Execution Index. The data collection phase highlighted the bottleneck that SEINFRA faces in relation to data recording and integration between these in the different processes. The exploratory data analysis pointed out that there are difficulties in the management that arise also from actions of the granting agencies, which are responsible for transferring the resources. The analysis of the indicators showed that small municipalities, on the one hand, may have difficulties with the number of nullified agreements and with the amount of additive terms per agreement; on the other, they are successful in the completion of the works. On the other hand, large municipalities may have difficulties in approving their proposals, possibly due to the greater complexity of their works. In the final considerations, the need of SEINFRA to adopt the measurement of performance as a strategy to optimize the management of transfers was highlighted, identifying points of difficulty to be overcome by the conveniences, as well as suggested future researches to identify the causes of the results from the point of view of both the convenients and the grantees.

Keywords: Agreements; Public works; Intergovernmental transfer; Performance of public management.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Distribuição anual de propostas de planos de trabalho, de planos de trabalho e de convênios - 2015-2020.....	60
Gráfico 2: Valor total dos instrumentos pactuados por concedente entre - 2014-2020.....	61
Gráfico 3: Proporção anual da origem dos recursos dos convênios - 2014-2020.....	62
Gráfico 4: Distribuição dos convênios pactuados entre 2014-2020 por faixa de valores	63
Gráfico 5: Proporção de objetos agrupados por temática entre 2014-2020.....	64
Gráfico 6: Percentual pago do valor total pactuado entre 2014-2020	65
Gráfico 7: Quantidade de termos aditivos e convênios com termos aditivos - 2015-2020.....	68
Gráfico 8: Prazo médio de vigência dos convênios de saída - 2014-2020	69
Gráfico 9: Distribuição do status dos convênios de saída da Seinfra por ano entre 2014 e 2021.....	70

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Análise da distribuição anual dos instrumentos pactuados - 2014- 2020	58
Tabela 2: Análise da quantidade de parcelas de desembolso e aumento médio na vigência dos convênios de saída pactuados entre 2014 e 2020	66
Tabela 3: Análise do tempo de atraso dos pagamentos registrados no Gic para os convênios pactuados entre 2014 e 2020	67
Tabela 4: Percentual de execução por quantidade de convênios	71
Tabela 5: Status dos registros de prestação de contas.....	72
Tabela 6: Análise do valor devolvido com base no ano de pactuação do convênio de saída.....	74
Tabela 7: Distribuição dos grupos de municípios por habitantes e PIB per capita	75
Tabela 8: Subíndices IDTRV - 2014-2020	76
Tabela 9: Indicadores de desempenho de implementação - 2014-2020	82
Tabela 10: Indicadores de desempenho de execução - 2014-2020	84

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Distribuição dos grupos pela quantidade de habitantes e renda.....	53
Quadro 2: Índice de Desempenho da Gestão das Transferências Voluntárias da União (IDTRV)	54
Quadro 3: Índices de desempenho de implementação	57
Quadro 4: Descrição das temáticas das obras públicas.....	64
Quadro 5: Descrição dos casos de devolução integral e/ou parcial de recursos transferidos aos convenentes	73

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABPMP	Association of Business Process Management Professionals
CAGEC	Cadastro Geral de Convenentes
CFFO	Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária
CGE	Controladoria Geral do Estado
CODEMGE	Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais
DER	Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem
DMI	Divisão de Monitoramento e Inovação
GIC	Sistema de Gestão Integrada de Convênios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICAN	Índice de Convênios Anulados
IDTRV	Índice de Desempenho da Gestão das Transferências Voluntárias
IPAP	Índice de Prestação de Contas Aprovadas
IPTC	Índice de Propostas Transformadas em Convênios
IRCA	Índice de Recursos Aplicados em Convênios Anulados
IRCO	Índice de Recursos Aplicados em Obras Concluídas
IRMS	Índice de Recursos Investidos em Instrumentos Malsucedidos
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MGI	Minas Gerais Participações S.A.
PCF	Prestação de Contas Final
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
SECIR	Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional
SEGOV	Secretaria de Estado de Governo
SEINFRA	Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIGCON	Sistema de Gestão de Convênios
SPGF	Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças
TCE	Tomada de Contas Especial
TCEMG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	FEDERALISMO FISCAL.....	18
2.1	Federalismo.....	18
2.2	Federalismo Fiscal.....	22
2.2.1	Fundamentos econômicos.....	22
2.2.2	Distribuição das competências tributárias.....	25
2.2.3	Distribuição das responsabilidades.....	27
3	TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS.....	29
3.1	Objetivos e justificativas.....	29
3.2	Classificações.....	30
3.2.1	Transferências voluntárias.....	31
4	CICLO DE VIDA DOS CONVÊNIOS DE SAÍDA.....	35
4.1	Processo orçamentário.....	35
4.2	Fases do convênio de saída.....	37
4.2.1	Proposição.....	37
4.2.2	Celebração.....	38
4.2.3	Execução.....	40
4.2.4	Prestação de Contas.....	43
5	MEDIÇÃO DO DESEMPENHO.....	46
5.1	Por que mensurar?.....	46
5.2	Como medir o desempenho?.....	47
5.3	Método para medição do desempenho público.....	49
6	METODOLOGIA.....	51
6.1	Classificação da pesquisa.....	51
6.2	Delineamento metodológico.....	51
7	HISTÓRICO DOS PROCESSOS.....	58
7.1	Aspectos iniciais.....	58
7.2	Histórico do processo de proposição e de celebração.....	59
2.3	Histórico do processo de execução.....	65
7.4	Histórico do processo de prestação de contas.....	71

8	RESULTADOS E INVESTIGAÇÃO DOS INDICADORES.....	75
8.1	Análise do IDTRV	75
8.1.1	Percentual de sucesso das propostas/planos de trabalhos enviados.....	76
8.1.2	Indicador da quantidade média de aditivos por instrumento	77
8.1.3	Percentual de instrumentos em tomadas de contas especial	78
8.1.4	Percentual com prestação de contas aprovada.....	79
8.1.5	Percentual de instrumentos que tiveram objetos concluídos plenamente	80
8.2	Análise dos Índices de desempenho de Implementação e de Execução Financeira	81
8.2.1	Indicadores de desempenho de implementação	81
8.2.2	Indicadores de desempenho de Execução Financeira.....	83
8.3	Síntese dos resultados dos indicadores	86
8.3.1	Resultados dos subíndices do IDTRV	86
8.3.1	Resultados dos Índices de Implementação e Execução Financeira	87
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
	REFERÊNCIAS.....	93

1 INTRODUÇÃO

As transferências voluntárias dos estados aos municípios caracterizam-se como uma importante fonte para implementação de projetos específicos nos municípios, além de ser um mecanismo de cooperação que auxilia objetivos nacionais de bem-estar nacional, sobretudo, porque apresentam-se como uma fonte extra de receita para programas previamente pactuados. Ademais, garantem a autonomia financeira para os entes subnacionais em países subdesenvolvidos e dotados de disparidades regionais, como é o caso do Brasil (GOMES, 2009).

Ainda, cabe destacar que as transferências destinadas aos programas de infraestrutura promovem o crescimento econômico. Uma vez que, ampliada a quantidade de obras de infraestrutura nos setores de energia, transporte, saneamento básico, telecomunicações, entre outros, a produtividade na localidade aumenta e tende a diminuir o preço dos insumos. As consequências seriam retorno maior aos detentores do capital e do trabalho, o que estimula o emprego e o investimento (RIGOLON; PICCININI, 1997).

Nesse viés, no âmbito da Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade de Minas Gerais (SEINFRA), todos os anos são destinados recursos aos municípios para implantação ou recuperação de obras de infraestrutura. Para tanto, um instrumento comum nessas parcerias é o convênio de saída, um tipo de acordo de transferência financeira entre o poder público e as entidades públicas ou privadas, a fim de realizar determinado objetivo previamente estabelecido baseado na cooperação mútua. A título de exemplo, conforme dados disponíveis no Sistema de Gestão Integrada de Convênios (GIC) e no Portal da Transparência de Minas Gerais, entre os anos de 2014 e 2020 foram celebrados cerca de 2.111 instrumentos com um valor global aproximado de R\$878 milhões.

Percebe-se, então, que tais recursos impactam a realidade municipal de forma positiva ao elevar a capacidade de implementação de uma política pública tão importante para o bem-estar social, que são as obras públicas. Por isso, é essencial, para otimização dos seus processos, a compreensão do seu

sucesso ou fracasso da gestão dos instrumentos que formalizam as transferências.

Dessa maneira, avaliar o desempenho dos convênios é uma questão complexa, visto que a capacidade de monitoramento e avaliação do ente concedente, aquele que concede o recurso, é limitada, principalmente diante da realidade mineira de 853 municípios. Esse fato ainda se agrava, pois os convênios possuem baixa *accountability*, que é, resumidamente, a capacidade de resposta e de responsabilização. Além disso, tais transferências são associadas pela população ao capital político, tendo, portanto, seu poder de cobrança reduzido (MENDES, 2008).

Portanto, visando agregar informação ao campo das transferências intergovernamentais e da gestão pública, o presente trabalho parte da seguinte pergunta: qual o desempenho da gestão das transferências voluntárias pactuadas via convênio de saída na SEINFRA entre os anos de 2014 e 2020?

A resposta dessa questão está atrelada ao objetivo geral da pesquisa, que é analisar o desempenho da gestão das transferências voluntárias pactuadas via convênios de saída na SEINFRA entre os anos de 2014 e 2020 sob o ponto de vista das finanças públicas e gestão. Ainda, para cumprir esse propósito, tem-se os seguintes objetivos específicos:

- entender os objetivos e características das transferências voluntárias no âmbito do sistema de transferências intergovernamentais;
- descrever o processo de proposição, celebração, execução e prestação de contas dos convênios de saída da SEINFRA MG;
- identificar o perfil dos convênios da SEINFRA MG entre 2014 e 2020; e
- identificar e aplicar indicadores de avaliação do desempenho da gestão dos convênios formalizados entre os anos de 2014 e 2020.

O principal embasamento está na teoria do federalismo fiscal. Os convênios são acordos utilizados para viabilizar a transferência dos recursos. Nesse sentido, Mendes (2004) afirma que a existência de tais recursos é justificada pela lógica do federalismo fiscal, que surge na década de 1950 com estudos de Samuelson os quais apontaram uma lacuna a respeito dos bens públicos, que são importantes para o bem-estar social, mas carecem de um mercado próprio, devido ao fato de serem não excludentes.

Diante de tal lacuna, surgiram estudos como os de Chales Tiebout em 1956 e Wallace Oates em 1972, sobre a possibilidade de a descentralização fiscal ser uma saída para o fornecimento dos bens públicos. Isso, porque o fornecimento por entes de nível nacional não seria eficiente, do ponto de vista alocativo. Além disso, a descentralização fiscal se baseia na distribuição de competências tributárias e a distribuição de competências materiais, ou seja, como afirma Mendes (2004), quem tributa o quê? E quem faz o quê?

No entanto, tal distribuição de competências, de gastos e de receitas teve uma consequência negativa para os municípios brasileiros: o fato de os tributos de maiores volume de arrecadação estarem concentrados nos Estados e na União. Esse fato resultou na incapacidade dos entes locais de arcarem com todas as despesas, conforme explica Conti (2001), Mendes (2004) e Barbosa e Barbosa (2004).

Para os autores Fiorentino (2010), Gomes (2009) e Mendes (2004), a complementação das receitas pelas transferências intergovernamentais surgem para que os entes subnacionais consigam atingir seus objetivos. Assim, suprem a lacuna existente entre distribuição de competências materiais e tributárias dos municípios. Dallaverde (2016) complementa, a partir de uma análise da garantia de direitos fundamentais e sociais pelas transferências, que o federalismo brasileiro possui características cooperativas as quais estão presentes na Constituição Federal.

Nesse cenário, diante dos motivos de ausência de análises sobre os convênios de saída pactuados na SEINFRA, da importância e das peculiaridades dessas transferências voluntárias, surgiu a janela de oportunidade para tal pesquisa, que tem o foco em avaliar o desempenho dos convênios. Tais instrumentos apresentam-se como um grande desafio tanto para as administrações municipais, que precisam lidar com questões técnicas e políticas, quanto para a administração estadual, que precisa operacionalizar de forma ágil e eficaz os milhares de instrumentos destinados aos municípios de Minas Gerais.

O método utilizado para análise do desempenho das transferências voluntárias foi adaptado de Dooren; Bouckeart; e Halligan (2015) e consistiu nas etapas de: a) Entendimento do objeto; b) Coleta dos dados; c) Análise exploratória dos dados; d) Eleição de indicadores; e e) Avaliação dos indicadores.

As bases de dados utilizadas possuem como fontes os sistemas de informações do estado (Sistema de Gestão Integrada de Convênios da Seinfra MG – o GIC – e o Sistema de Gestão de Convênios do Estado de Minas Gerais, o SIGCON-Módulo Saída); além de registros administrativos das unidades administrativas da Subsecretaria de Obras e Infraestrutura (Subinfra). O recorte de análise é entre 2014 – 2020, tendo em vista a ausência de dados nos anos anteriores.

Para desenvolvimento deste trabalho, seu conteúdo foi estruturado em sete capítulos, além desta introdução e das considerações finais. Os primeiros quatro capítulos são referentes ao referencial teórico e resumem-se em: Capítulo 2 traz uma análise do Federalismo Fiscal, abordando suas origens a partir do Estado Federal, bem como seus fundamentos do ponto de vista econômico e uma análise da distribuição das competências tributárias e materiais; Capítulo 3 aprofunda-se em analisar as transferências intergovernamentais a partir de seus objetivos econômicos e constitucionais, também analisa um modelo de características desejáveis para tais transferências e classifica os tipos de transferências dando foco nas transferências voluntárias; Capítulo 4 foca ainda mais nas transferências voluntárias, mas traz uma abordagem teórico-conceitual, visto que tenta explicar a partir das normas como funciona o ciclo de vida dos convênios, é um capítulo fundamental para entendimento do objeto; e Capítulo 5 que visa trazer uma análise da medição do desempenho no setor público, abordando a importância de mensurar o desempenho, como medir o desempenho e apresentando um modelo para realizar essa medição.

Ainda, o Capítulo 6 aborda a metodologia da pesquisa, demonstrando a classificação da pesquisa, o passo a passo, os indicadores utilizados, bem como suas fórmulas de cálculo. O Capítulo 7 representa a análise exploratória dos dados e demonstra em cada uma das fases descritas no Capítulo 4 os principais números da série histórica dos processos. O Capítulo 8 apresenta os resultados da pesquisa a partir da investigação dos indicadores selecionados no Capítulo 6. Por último, foram tecidas considerações e sugestões finais a cerca da pesquisa.

2 FEDERALISMO FISCAL

2.1 Federalismo

Para entendimento do tema do Federalismo Fiscal, faz-se necessária a compreensão, sobretudo, do Estado Federal, já que aquele é uma consequência desse. Nesse sentido, Velloso (1992) afirma que tal Estado objetiva a descentralização do poder, sobretudo, a descentralização geográfica. Além disso, possibilita a liberdade, haja vista que “toda vez que o poder centraliza-se num órgão ou numa pessoa, tende a tornar-se arbitrário.” (VELLOSO, 1992, p. 3).

Assim, o federalismo, como forma de organização política do Estado, surge na Constituição americana de 1787, a partir da agregação dos 13 Estados independentes, que foram vitoriosos na Revolução Americana de 1776. Já, no caso brasileiro, a república e a federação surgiram “no bojo de um só movimento” em 1889 (VELLOSO, 1992, p.8). No entanto, anterior à república, de maneira prática, o município colonial era uma instância de poder forte e ampla, principalmente, nos primeiros anos coloniais, momento em que os governos gerais eram frágeis e as câmaras municipais exerciam o poder político de fato (MENDES, 2004).

Além disso, Mendes (2004) ainda relata que o Brasil passou por momentos descentralizadores e centralizadores desde os momentos coloniais. Nesse sentido, pode-se afirmar, inclusive, que o Ato Adicional de 1834 foi uma tentativa do movimento descentralizador de possibilitar, legalmente, maior poder às províncias (ARRETCHE, 2001).

Consoante, cabe apontar, que o federalismo possui como uma grande vantagem à proteção da liberdade e à facilitação da prática democrática. Pois, quanto mais próximo do poder decisório estiver aqueles submetidos a ele, maior a probabilidade do exercício da democracia (VELLOSO, 1992).

Sob essa ótica, cabe pontuar as diferenças de surgimento dos estados federados, os quais podem advir da agregação de Estados autônomos ou da segregação de um Estado unitário. No primeiro caso, tem-se o “federalismo por agregação”, exemplificado pelo caso americano em que treze Estados independentes cederam à União sua soberania e reservaram para si a

autonomia, já o segundo surge a partir de uma estrutura única, que estabelece divisões territoriais e confere autonomia às unidades descentralizadas, como no caso brasileiro (CONTI, 2001).

Ainda, o Estado Federal pode ser classificado, também, pelo modo como se organizam, como dual ou cooperativo - sendo o segundo uma transformação do primeiro. Nesse viés,

o federalismo dual cedeu lugar ao federalismo cooperativo, caracterizando-se o primeiro "pela existência de dois campos de poder, ou melhor, dois governos independentes e soberanos: o da União e os dos Estados". O segundo, "que se verifica atualmente", é o federalismo cooperativo, "em que há o desenvolvimento de atividades nacionais, em que a União e os Estados colaboram entre si, planejam juntos a solução de problemas econômicos e sociais" (VELLOSO, 1992, p. 2).

No entanto, "o que se constata nos Estados modernos é uma infinidade de formas de se auto-organizarem, cada uma com suas peculiaridades" (CONTI, 2001, p. 215). Desse modo, pode-se afirmar que, desde a Constituição de 1891, o Brasil passou por variações entre Estado Federal mais dualista, mais cooperativista e, até mesmo, nominal. Percebe-se em 1891 um federalismo dualista, ou centrífugo, em que, aos estados-membros, foi conferida vasta autonomia. Adiante, em 1934, foi plasmado um novo federalismo, o cooperativo. Posteriormente, em 1937, com o golpe da ditadura do Estado Novo, o federalismo passou a ser puramente nominal, pois possuía pouco valor prático. Além disso, a Constituição de 1946 e de 1967 conservaram a característica cooperativa do federalismo, com significativa expansão dos poderes da União, configurando, o que se chama de força centrípeta, com a retomada do poder ao ente central. Na atualidade, por fim, constata-se na Constituição de 1988 o modelo federalista cooperativo que tentou corrigir as distorções anteriores (VELLOSO, 1992). Nessa perspectiva, segundo Conti (2001), o Estado constituído na forma federativa possui algumas características intrínsecas, que são elas:

- a) existência de, ao menos, duas esferas de governo;
- b) autonomia das entidades descentralizadas, que compreende as autonomias política, administrativa e financeira;
- c) organização do Estado expressa em uma Constituição;
- d) repartição de competências entre as entidades descentralizadas;
- e) participação das entidades descentralizadas na formação da vontade nacional;

f) indissolubilidade. (CONTI, 2001, p. 10).

A primeira característica é o “fundamento da própria existência do Estado Federal”, que consiste na união de coletividade sob um comando único e soberano, mas que conservam a autonomia. Assim, duas esferas, ao menos, são necessárias: o governo central e os governos descentralizados, que se uniram para formar o Estado federal (CONTI, 2001, p. 10-11). A segunda característica demonstra a “existência de governos descentralizados, das mais variadas formas e combinações, com grau de autonomia e importante participação na produção de políticas públicas e na socialização de cidadãos e políticos.” (ABRÚCIO; SANO, 2013, p. 16).

Nesse sentido, as entidades descentralizadas, ao abdicarem de uma parcela do poder em favor do poder soberano central, conservam uma outra parcela que é estabelecida na Constituição, mantendo assim a autonomia política, administrativa e financeira. A autonomia política strictu sensu é: a competência para legislar; a participação nas decisões do Poder Central; a delimitação de competências privativas; e a existência de órgãos próprios para exercer as funções delimitadas na Constituição. Em complemento, autonomia administrativa é a capacidade que a Constituição confere aos entes de estabelecerem órgãos, meios e formas para cumprirem as tarefas impostas pelo próprio texto constitucional. Além disso, a autonomia financeira compreende a capacidade de arrecadar, gerir e possuir orçamento próprio, ou seja, para cumprirem as funções, os entes precisam de recursos e esses recursos precisam estar assegurados constitucionalmente (CONTI, 2001).

Quanto à organização do Estado expressa em uma Constituição, Abrúcio e Sano (2013) afirmam que a forma federativa exige um texto constitucional escrito que garanta o pacto firmado pelos estados-membros. Dessa forma, deve haver a garantia das principais regras sobre as competências, dos poderes e das relações entre os entes, bem como a proteção ao direito da minoria. Outra característica relacionada à organização do Estado, é a repartição de competências entre as unidades descentralizadas. A divisão territorial do poder possui como consequência a necessidade de tornar mais eficiente a provisão de bens e serviços públicos. Assim sendo, cabe a necessidade de “estabelecerem-se as competências próprias de cada uma das

esferas de governo, a fim de que se delimite não só a parcela de poder que será exercida, como as atribuições de cada um [...]” (CONTI, 2001, p. 17).

Além disso, a participação dos entes descentralizados na formação da vontade nacional é tida como uma característica do Estado Federal, pois esse precisa preservar a coesão das unidades. Como exemplo, o Brasil possui o bicameralismo, com a representação política dos entes federativos subnacionais no Senado Federal (ABRUCIO; SANO, 2013). Isso fortalece o que foi defendido por Baracho (1983 apud VELLOSO, 1992) de que somente a descentralização do poder não basta para caracterizar o Estado Federal, é necessário também a participação dessas coletividades autônomas na realidade dos órgãos centrais (BARACHO, 1983 apud VELLOSO, 1992).

Por último, a característica da indissolubilidade é pré-requisito de tal Estado, caracterizado pela impossibilidade de secessão ou separação dos entes federados. (CONTI, 1992). Assim, tal indissolubilidade deve ser expressa na Constituição Federal, bem como está no art. 1º da Constituição brasileira de 1988: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]” (BRASIL, 1988, Art. 1º).

Com base no exposto, atualmente o estado federal brasileiro pode ser caracterizado por ser formado por segregação, sendo ora cooperativista, ora dualista e detentor de todas as características elencadas por Conti (2001, p.10). No entanto, afirma-se que no que tange à autonomia dos Estados-membros existe uma lacuna a ser superada, principalmente para os municípios que é onde “nascem as primeiras manifestações da vida pública (GOLDSCHMIDT, 2000)”.

Cabe apontar ainda, que em estados federais com realidades distintas, principalmente a financeira, como o Brasil, é comum que os entes subnacionais recebam mais tarefas que recursos para executá-las, o que gera um desequilíbrio entre obrigações e meios financeiros. Dessa questão surge a principal lacuna na autonomia financeira do federalismo brasileiro, tendo em vista que a Constituição de 1988 reparte taxativamente as receitas, mas estabelece encargos extremamente vagos (FILHO, 2008).

2.2 Federalismo Fiscal

Diante do exposto, será abordada, adiante, a maneira com a qual as esferas de governo se relacionam do ponto de vista financeiro no Estado Federal. Tal ótica visa analisar a autonomia dos membros, as incumbências que lhe são atribuídas e, sobretudo, a forma de financiamento de tais unidade (CONTI, 2001).

Nesse viés, o federalismo é uma forma de estado em que há compartilhamento de poder entre níveis de governo. Dessa forma, sendo mais antigo e mais amplo que a ideia de federalismo fiscal (MENDES, 2004). Tal conceito é desdobrado por Afonso (1996) como sendo a participação dos níveis de governo intermediários e/ou locais na geração e alocação de recursos públicos e na tomada de decisões governamentais.

2.2.1 Fundamentos econômicos

A origem da lente teórica que passa a enxergar o federalismo sob o ponto de vista da racionalidade econômica surge em meados de 1950, quando, de fato, grande parte das federações já existiam. Assim, “o federalismo fiscal procura estabelecer parâmetros de racionalidade e eficiência econômica que orientem os ajustes na organização das federações, à medida que o processo político permita tais alterações” (MENDES, 2004, p. 423).

De certo, a teoria econômica da descentralização fiscal teve seu início com os estudos de Samuelson entre 1954 e 1955, o qual traz o conceito de bem público como proporcionador de bem-estar. Em suma, como um bem público tem como característica a não exclusão do consumo por outros indivíduos, ninguém teria o interesse em expressar sua verdadeira demanda. Dessa maneira, “Cada indivíduo preferiria deixar que outros revelassem suas demandas e pagassem pelo bem, enquanto ele consumiria o bem sem precisar pagar.” (MENDES, 2004, p. 424).

Assim, o problema básico enfrentado pelo federalismo fiscal é o fornecimento de bens e serviços públicos conforme as preferências dos habitantes da região beneficiada e que o benefício seja financiado por tais habitantes. A segurança nacional é um exemplo que beneficia a todo o território nacional, sendo financiada, portanto, por todos. Já, a iluminação e serviços de

bombeiros são serviços locais que beneficiam diretamente a localidade (CONTI, 2001).

Ainda, para Conti (2001), outra grande questão a ser enfrentada pelo federalismo fiscal é a das preferências pessoais dos habitantes locais, as quais são, por vezes, variáveis dependendo da localidade. Por exemplo, um local seco, com baixo índice pluviométrico, necessita, fundamentalmente, de ações relacionadas à serviços de fornecimento de água. Por outro lado, uma área com alto índice pluviométrico pode demandar serviços distintos, como obras contra enchentes.

Para Tiebout (1956 apud Mendes, 2004), então, a descentralização fiscal seria uma saída, visto que

aparece como uma forma de mimetizar o mercado de bens privados para regular a oferta e demanda de bens públicos. Os diversos governos locais seriam as "firmas" que ofertariam bens públicos. As famílias seriam os consumidores que, ao se mudarem de uma cidade para outra, estariam "indo ao mercado" buscar os bens públicos de sua preferência. pelo "preço" (carga tributária cobrada pelo governo local) que lhes parecesse adequado. (TIEBOUT 1956 apud MENDES, 2004, p. 425).

O federalismo fiscal seria, portanto, um meio termo entre as duas extremidades – de um lado, uma administração totalmente descentralizada; de outro, uma administração pública totalmente centralizada. Podendo, assim, reunir as vantagens dos dois lados e minimizar os efeitos negativos (MENDES, 2004).

O caso extremo da descentralização, para esse autor, pode gerar o caso clássico do comportamento *free rider* entre as municipalidades que deixariam de realizar o gasto público esperando o município vizinho fazer o mesmo, incentivaria a emissão monetária nos entes regionais e, por fim, prejudicaria a política de distribuição de renda, já que os indivíduos ricos buscariam as regiões com menor taxa e os pobres buscariam as com mais políticas de transferência de riqueza para sua classe, o que poderia tornar inviável a execução orçamentária dos municípios (MENDES, 2004).

Outro ponto, é que qualquer bem público que resulte em externalidade iria encontrar entraves, visto que não haveria um governo central para equilibrar os níveis ótimos de vantagens e desvantagens entre os entes. Além disso, podemos citar a questão dos serviços que envolvem economia de escala, a falta

de um ente central poderia inviabilizar a construção de escolas e hospitais, por exemplo, em localidades que não possuem demanda para tal (MENDES, 2004).

No extremo oposto, percebe-se que uma economia central gera problemas relacionados à insensibilidade de percepção das demandas singulares da localidade, visto que o governo local conhecer melhor seus problemas a um custo menor. Para bens públicos que os indivíduos utilizam na mesma quantidade, independentemente da localidade, como segurança nacional, a padronização não gera problemas. Outro ponto que é contrário à centralização extrema, é o fato de que a fiscalização do gasto público ocorre de maneira mais eficiente no ambiente descentralizado (MENDES, 2004).

Então,

A questão básica é alinhar as responsabilidades e instrumentos fiscais nos níveis apropriados de governo. [...] Mas para realizar estas diferentes vantagens nós necessitamos entender quais instrumentos funcionarão melhor centralizados e quais devem ser descentralizados. (OATES, 1999 apud MENDES, 2004, p. 425).

Em suma, pode-se afirmar, que a descentralização fiscal não só produz bens e serviços mais eficientes e equitativos, por meio do melhor conhecimento local, mas também, como já afirmado, leva à maior participação e democracia. Tais características tornam a descentralização em si mesma como valiosa (BIRD, 1994).

Desse modo, os principais argumento econômicos da descentralização partem do fato de que a descentralização possibilita que o cidadão vá ao encontro do município que ofereça a melhor cesta de serviços; como também possibilita que o Estado consiga entender melhor as preferências locais. Por isso, tais considerações acerca da descentralização dão base para uma teoria normativa, que visa modelar um sistema federal ótimo – potencializando os efeitos positivos e minimizando as externalidades negativas (MENDES, 2004).

Nesse sentido, Mendes (2004) afirma que, para entender a teoria normativa, é necessário analisar a distribuição das competências tributárias, ou seja, as fontes de financiamento do Estado, e a distribuição das responsabilidades de gastos, ou seja, as despesas. Duas questões

fundamentais, então, embasam a questão normativa, são elas: a) quem tributa o quê? e b) quem faz o quê?

2.2.2 Distribuição das competências tributárias

Primeiramente, cabe destacar que dois são os mecanismos utilizados pelos estados federativos para garantir a autonomia financeira das unidades federadas “a repartição das fontes de receita e a repartição do produto da arrecadação.” (CONTI, 2001, p.36).

Segundo Conti (2001), o primeiro mecanismo refere-se ao estabelecimento de receitas previamente distribuídas entre o poder central e o subnacional sob a forma do texto constitucional, possibilitando a cada poder instituir e cobrar tributos a ele destinado, ou repartir tributos de competências comuns. Já o segundo, está relacionado à garantia de distribuição de determinado produto arrecadado por uma unidade e repassado para outra, tal repartição “pode ocorrer pela participação na arrecadação de determinado tributo ou pela participação em fundos.” (CONTI, 2001, p. 38).

Na prática, segundo Mendes (2004) alguns critérios são utilizados para decidir sobre arrecadação tributária local, tais são as regras básicas: a) analisar a facilidade de exportação do tributo; b) a mobilidade da base tributária; c) a economia de escala na administração do tributo; d) não induzir a alocação ineficiente de recursos; e) associação do tributo pago a benefícios providos pelo governo local; f) viabilidade administrativa para cobrança do tributo.

Além disso, para analisar a adequação da tributação no nível local, é necessário entender que as bases tributárias clássicas são: a renda, o patrimônio e o consumo. Por exemplo, Impostos de valores agregados (IVA), que incidem sobre o consumo, podem provocar a exportação dos tributos, haja vista que se for cobrado na origem, onde há a produção do bem, e for consumido em outra localidade, a origem estará com benefício e o Estado onde ocorre a venda nada receberá. Exemplos de impostos como esse são o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Tal imposto seria inviável de ser cobrado localmente (MENDES, 2004).

Um imposto que incide sobre o consumo que poderá ser cobrado pelo governo local são aqueles de venda de varejo, pois supõe-se que os itens

comercializados são de baixo custo e o consumidor não levaria em conta a decisão de se locomover para adquirir o produto em outra localidade. No entanto, no quesito viabilidade administrativa, esses impostos demonstram um custo alto, visto que exigem fiscais tributários que fiscalizaram as vendas de varejo em cada estabelecimento (MENDES, 2004).

Além do consumo, conforme afirma Mendes (2004), pode-se levar em conta impostos sobre renda e patrimônio. Sobre a renda, é consenso que sua arrecadação pelo governo local é inviável, visto que indivíduos ou empresas podem se deslocar para outros governos locais, o que geraria uma guerra fiscal, ou seja, sua base tem alta mobilidade.

Por outro lado, os impostos que incidem sobre o patrimônio imóvel são os maiores candidatos a serem cobrados pelo governo local. Tal raciocínio está embasado no fato que um eventual aumento no imposto de uma propriedade não poderia ocasionar no deslocamento da propriedade para outro local, apesar de poder desincentivar a construção de novas propriedades. Além disso, a realidade de vários municípios pequenos brasileiros com o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), por exemplo, é que a arrecadação ótima desse tributo é dificultada pela inviabilidade administrativa de atualização constante da planta de valores. Outra fonte de recurso, para as pequenas localidades, seriam as taxas, as quais estão associadas ao uso de algum bem público meritório, como pedágios e coletas de lixo (MENDES, 2004).

Em suma, Barbosa e Barbosa (2004) traz algumas conclusões a respeito de distribuição de competências tributárias, sendo elas: a) fatores de produção de grande mobilidade são adequados para arrecadação do governo central; b) impostos com base no destino, tais como imposto de renda de pessoa jurídica e valor adicionado do tipo renda, são apropriados para o governo central; c) impostos sobre recursos naturais devem ser cobrados pelo governo central; d) o governo central precisa implementar um mecanismo de equalização horizontal da capacidade fiscal dos entes, que tende a ser desigual; e) a receita tributária da maioria dos entes subnacionais pode ser insuficiente para cobrir suas despesas, tendo o governo central o papel de possibilitar a transferência vertical dos recursos.

Portanto, percebe-se que, em termos de capacidade de tributação, resta pouco espaço para os municípios arrecadarem comparativamente à

quantidade de obrigações ou despesas que são da competência desses entes (MENDES, 2004). Por isso, o Brasil, assim como a maior parte dos Estados nacionais, adota um sistema misto de garantia da autonomia financeira, no qual há a entrada de recursos de arrecadação própria, como também há a entrada de recursos advindos de outros entes (POLLARI, 2000 apud CONTI, 2001).

2.2.3 Distribuição das responsabilidades

Ademais, cabe uma análise a respeito da definição das responsabilidades dos governos. Como afirmou Oates (1972 apud MENDES, 2004), o bem público deve ser provido pelo nível de governo que está mais próximo da área geográfica que será beneficiada do bem. Assim, os de caráter local seriam, por exemplo, iluminação, zoneamento urbano, transportes públicos, pavimentação, já os de caráter central seriam a segurança nacional, estabilidade monetária e relações internacionais. Contudo, entre esses dois extremos existem diversos bens públicos que precisam de critérios mais detalhados para serem analisados.

Um caso clássico é o da educação, que, apesar de não ser um bem público puro, é oferecida pelo Estado a fim de redistribuir renda, pois os mais pobres não possuem condições de pagar as despesas com a educação de seus filhos. Além disso, tal bem público deve ser oferecido pelo governo central, visto que o benefício é do país inteiro. No entanto, no que se refere à educação básica, existem fatores que favorecem a descentralização da política educacional – a dificuldade de implementação de um modelo centralizado da educação básica e a necessidade de diferenciação dos currículos, devido à grande variedade regional (OATES, 1972 apud MENDES, 2001).

Nesse sentido, esse caso específico exemplifica como a definição de responsabilidades de gastos é mais complexa que a definição dos tributos, visto que a variedade de bens públicos é muito maior que a quantidade de tributos. Pensando nisso, a regra geral é a de avaliar caso a caso

os benefícios e os custos associados a economias de escala, heterogeneidade das preferências locais, diversos tipos de externalidades envolvidas, amplitude geográfica das externalidades e capacidade financeira de cada nível de governo. (MENDES, 2004, p.7)

Outro ponto a ser observado, é que diante da postura, essencialmente, cooperativista do Estado Federal adotado na Constituição Federal de 1988, preceitos de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios foram regulamentados a fim de se atingir o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (DALLAVERDE, 2016).

Sob essa ótica, do ponto de vista da teoria normativa, o federalismo fiscal resolve a questão da alocação de recursos “com as responsabilidades de cada nível de governo, levando em consideração tanto o poder de tributar quanto a capacidade gastos das esferas” (FIORENTINO, 2010, p.56). Além disso, segundo Mendes (2004), devido à dificuldade dos entes subnacionais de arrecadarem tributos de forma eficiente para cumprir com as ações públicas, surgem as transferências intergovernamentais como forma de complementar os meios para se alcançar os objetivos nacionais.

3 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

3.1 Objetivos e justificativas

Complementar ao exposto no capítulo anterior, pode-se inferir que o principal objetivo das transferências intergovernamentais é a complementação das receitas para que os entes consigam cumprir as obrigações de fornecimento de bens e serviços público. Fiorentino (2010, p. 114) explica que:

São vários os objetivos e as justificativas das transferências intergovernamentais. Entretanto, é possível afirmar que o seu principal objetivo é permitir a própria sobrevivência do Sistema Federativo de Estado, propiciando aos entes subnacionais os recursos financeiros necessários para a satisfação das suas necessidades.

Seguindo essa lógica, segundo Dallaverde (2016), os objetivos essenciais das transferências intergovernamentais inserem-se na lógica “do desenvolvimento regional e da efetivação dos direitos fundamentais e sociais assegurados pelo texto constitucional”. A autora ainda afirma que o desenvolvimento regional não pode ser tido como um fim em si mesmo, devendo ser entendido como a elevação das condições sociais e de vida.

Sob o prisma do federalismo, as transferências possuem objetivos de possibilitar o alcance de determinadas finalidades para elevar as condições sociais e econômicas da população. Desse modo, o Estado fica obrigado a garantir o “mínimo existencial” por meio da prestação de serviços essenciais para a população (DALLAVERDE, 2016).

Ainda, segundo Bercovici (2002, apud DALLAVERDE, 2016, p. 120), a igualdade que se busca no Estado Federal é “tanto a igualdade dos cidadãos em relação à prestação de serviços públicos, quanto a igualdade da capacidade de todos os membros da Federação na prestação destes mesmos serviços”.

Em suma, autores como Fiorentino (2010), Gomes (2009) e Mendes (2004) afirmam que, para atingir tais objetivos, as transferências intergovernamentais se justificam em características basilares da existência do Estado Federado, tais quais: a) a distribuição de competências materiais; b) a distribuição de competências tributárias; c) a existência de externalidades; e d) o aproveitamento da estrutura descentralizada dos entes;

Nesse viés, tem-se que a primeira justificativa está pautada no fato de que as transferências intergovernamentais possuem um importante papel no fornecimento dos recursos financeiros necessários ao desempenho de funções pelos entes federados. A segunda, como já abordado, parte do princípio que os entes centrais são favorecidos na distribuição de competências tributárias, possuindo papel fundamental na compensação dos entes locais (FIORENTINO, 2010).

A terceira justificativa para existências das transferências intergovernamentais é a mitigação ou internalização de externalidades. Nesse sentido, tais externalidades distorcem as decisões federativas, pois levam à “dissociação entre o pagamento dos custos e o usufruto dos benefícios” (FIORENTINO, 2010, p. 123). Portanto, as transferências seriam uma forma de incentivar o fornecimento de bens e serviços que geram externalidades que transbordam o governo local. Nesse caso específico, considera-se que são apropriadas transferências com contrapartida, pois o custo do benefício é internalizado pelo governo local (FIORENTINO, 2010).

A quarta justificativa tem fundamento na racionalidade econômica abordada no capítulo 2 de que o governo local possui mais eficiência na produção do bem público. Assim sendo, o ente central aproveita ações de programas baseados na competência concorrente para transferir recursos para o ente local produzir o bem público como uma extensão do ente central. É o caso, por exemplo, de construção de moradias, em que há maior aparelhamento dos municípios para gerenciar as obras (GOMES, 2009).

3.2 Classificações

Além dos objetivos, é importante entender a classificação que os autores fazem das transferências intergovernamentais. Partindo da realidade alemã, classifica-se as transferências em:

- (i) Matching Grants – dirigidas a ações em que o pagamento é compartilhado entre o governo central e comunidades locais;
- (ii) General Grants – o governo local tem a discricionariedade do gasto e
- (iii) Specific Grants – utilizadas em programas específicos para os quais foram destacadas. (MUELLER, 2004 apud FIORENTINO, 2010, p. 57).

Já, do ponto de vista americano, as transferências podem ser classificadas em a) *Formula Grants* – em que a transferência dos recursos se baseia em fórmulas pautadas na renda per capita ou tamanho da população; e b) *Project Grants* – cujos recursos são destinados a projetos específicos (WESTPHAL, 1995 apud FIORENTINO, 2010).

Ademais, as classificações, segundo Conti (2001), dividem-se com base na origem (a e b), na destinação (c e d) e em relação às unidades envolvidas (e e f), sendo elas: a) automáticas ou obrigatórias – quando possuem previsão no ordenamento jurídico de determinado Estado; b) discricionárias ou voluntárias – quando as transferências de um ente a outro depende da decisão da autoridade, vinculadas a critérios não rígidos; c) não vinculadas ou incondicionadas – casos de recursos recebidos pelos entes beneficiários, os quais possuem autonomia para administrá-los; d) vinculadas ou condicionadas – cujos recursos são repassados com destinação específica; e) cooperação vertical – cujo grau de relação entre as unidades é diverso; e f) cooperação horizontal – cujo grau de relação entre as unidades é o mesmo.

Outra forma de classificação das transferências no Brasil, semelhante à usada por Conti (2001), é feita pelo Senado Federal, que classifica os repasses de recursos com base somente na origem normativa do recurso. Sendo elas, portanto, constitucionais, legais ou voluntárias. O primeiro caso são as correspondentes às parcelas de recursos arrecadados e repassados aos municípios e estados com base em mandamentos da Constituição Federal. O segundo, são aquelas provenientes de regulamentação de leis complementares específicas. Por último, as transferências voluntárias, as quais estão pautadas no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (GOMES, 2009, p.110).

3.2.1 Transferências voluntárias

Diante das classificações supracitadas, será utilizada, neste trabalho, a nomenclatura do Senado Federal. Nesse sentido, cabe apontar que tais transferências serão destacadas, por representarem a problemática desta pesquisa. Tais repasses representam “a entrega de recursos a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não

decorra determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.” (BRASIL, 2000, Art. 25).

Outro ponto que merece destaque a respeito das transferências voluntárias, é que elas não impactam na manutenção da autonomia financeira dos municípios de maneira semelhante às transferências obrigatórias. Pois, o foco primário desse repasse é o cumprimento de um objetivo específico, como, por exemplo, uma obra de infraestrutura, e não assegurar o equilíbrio financeiro do ente que recebe o recurso (FIORENTINO, 2010).

Além disso, Prado, Quadros e Cavalcanti (2003, p. 23) afirmam que tais transferências resultam de negociação entre governos centrais e governos subnacionais, bem como seus representantes no parlamento e servem como complementação das transferências legais, uma vez que apresentam “maior flexibilidade em situações excepcionais de curto prazo”.

Segundo Alessandra Dallaverde (2016) os convênios representam o instrumento mais importante de descentralização administrativa voltados à implementação de programas governamentais de curta duração. Entretanto, o ente central pode realizar tal transferência por meio de contratos, acordos ou instrumentos habilitados à consolidação do ajuste e à transferência de recursos financeiros “com a finalidade de realizar obras, serviços de interesse comum” que sejam coincidentes às esferas envolvidas (FIORENTINO, 2010, p. 101).

Nesse caso, outro instrumento que se encaixa na finalidade de efetivação das transferências voluntárias é o contrato de repasse. Tal instrumento, apesar de possuir a nomenclatura “contrato” não possui a característica de interesses opostos e contraditórios. Aliás, suas características são semelhantes às do convênio, no que tange à mútua colaboração e aos objetivos comuns. Portanto, o que o difere dos convênios é justamente a necessidade de uma instituição financeira como intermediária do ajuste contratual (DALLAVERDE, 2016).

Sendo assim, a definição doutrinária clássica dos convênios é dada por Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2015, p. 386) como sendo uma “forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração”.

No Estado de Minas Gerais, os convênios podem ser classificados em convênios de saída ou de entrada. O primeiro refere-se ao instrumento de

natureza financeira em que há transferência de recursos para o Estado de Minas Gerais; já o segundo refere-se ao instrumento de natureza financeira em que haja transferência de recursos pelo Estado de Minas Gerais, para realização de programa, projeto, atividade, inclusive reforma ou obra, serviço evento ou aquisição de bens (MINAS GERAIS, c2008; FIORENTINO, 2010).

A norma que disciplina as diretrizes dessas transferências é Decreto Estadual nº 46.319, de 26 de setembro de 2013; e a norma que regulamenta tal decreto é a Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004, de 16 de setembro de 2015. Nesses textos, ficou estabelecida a nomenclatura usual para os envolvidos nos convênios de saída como: a) conveniente - órgão receptor dos recursos; b) concedente - órgão que transfere os recursos; c) interveniente - órgão que atesta consentimento ou assume obrigações diferentes do conveniente e do concedente (MINAS GERAIS, 2013).

Uma fragilidade dos convênios descrita por Fiorentino (2010) é que os convênios podem restringir a possibilidade de definição de prioridades do governo local, visto a condicionalidade específica do instrumento, o que obriga os entes locais a se submeterem aos interesses e necessidades da administração regional. Prado, Quadros e Cavalcanti (2003) também apontam que tal instrumento pode prejudicar o processo de planejamento orçamentário municipal, uma vez que os repasses não são regulares e definidos pelas autoridades. Ademais, Mendes (2008) esclarece que podem apresentar baixa accountability, tendo em vista que a população associa o recurso ao capital político; como também não possuem, a princípio, nenhuma relação com a absorção de externalidade ou com a redistributividade, a depender do desenho específico do convênio.

A associação política que existe aos convênios é confirmada em Soares (2012) e Arretche e Rodden (2004). Os dois estudos sugerem duas possibilidades para reforçar a tese da relação política à destinação dos recursos de convênios. A primeira possibilidade é que a quantidade de votos que o representante do executivo recebe em determinada localidade pode influenciar ou não o volume de recursos que o governo local recebe, no primeiro caso seria para manter sua base eleitoreira; no segundo caso, para conseguir novos eleitores. A segunda possibilidade sugere que nos anos eleitorais o volume de

transferências voluntárias é maior, a fim de tentar aumentar a possibilidade de reeleição.

Nesse sentido, conforme as ideias de Fiorentino (2010) já discutidas, quando o sistema de transferências é dependente de fatores políticos na sua distribuição, ocorre a sobreposição de pressões políticas em detrimento à produção de um projeto de qualidade. Isso, em certa medida, prejudica a entrega do produto final.

Outrossim, muitos critérios técnicos dificultam a captação de recursos por meio de convênios, o que torna “o processo de captação de recursos de transferências voluntárias via convênio seja um trabalho complexo e, algumas vezes, caro, quando, por exemplo, há exigência de um projeto de engenharia” (SOARES, 2012, p.22).

4 CICLO DE VIDA DOS CONVÊNIOS DE SAÍDA

4.1 Processo orçamentário

Para compreensão do ciclo de vida dos convênios de saída de Minas Gerais, é importante entender o processo de elaboração do orçamento. O orçamento público “pode ser definido como um plano financeiro de uma Administração, por meio do qual, para um período determinado de tempo, são previstas suas receitas e fixadas as correspondentes despesas (MORGADO, 2011, p.5)”.

Em Minas Gerais, o conteúdo está normatizado pela Seção II, do Capítulo III, da Constituição Estadual de 1989 que estabelece um conjunto de normas sobre o processo de elaboração e execução do orçamento mineiro. Além disso, estabelece os instrumentos que facilitam o planejamento orçamentário, tais quais: o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (MINAS GERAIS, 1989).

Nesse sentido, no processo de celebração dos convênios, entre o Estado de Minas Gerais e os municípios, é necessário que os órgãos estaduais apresentem interesse ou que haja indicação de emendas parlamentares dos membros eleitos do legislativo na LOA. No primeiro caso, para o órgão estadual firmar uma política pública de forma descentralizada, com repasse aos municípios é necessário que exista previsão na LOA e seja analisada a situação fiscal do município. A modalidade de aplicação é o código orçamentário que identifica se o programa ou a ação serão executados diretamente pela Administração Estadual ou por outro ente federado. Após a elaboração do orçamento e a definição pelo concedente de dotação para o convênio, a peça orçamentária é encaminhada ao legislativo para aprovação, caso aprovada, é responsabilidade do governo estadual executar ou não os acordos firmados com recursos próprios (MIRANDA, 2015).

Há, ainda, a possibilidade de se firmar o convênio via emenda parlamentar. A Agência Senado (2020) classifica as emendas em individual, de bancada, de comissão e da relatoria. As emendas individuais são de autoria do próprio parlamentar. As emendas de bancadas são de autoria das bancadas

estaduais ou regionais. Há também a figura das emendas apresentadas pelas comissões técnicas da Câmara e do Senado, que também são coletivas. Por fim, as emendas da relatoria são propostas feitas pelo parlamentar que foi escolhido para confeccionar o parecer final sobre o orçamento daquele ano (BRASIL, 2020).

Sob essa ótica, após o orçamento ser consolidado e enviado ao legislativo, a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentárias (CFFO) da Assembleia Legislativa de Minas Gerais tem sessenta dias para emitir um parecer e, dentro desse prazo, os deputados possuem vinte dias para suplementar o orçamento através de emendas. Após o fim dos prazos regimentais, o projeto é encaminhado para o relator da CFFO que redige o relatório com o parecer final. Em seguida, a pauta é colocada na ordem do dia da casa e o orçamento é votado em plenário e devolvido ao executivo para sanção do governador e sua publicação no Diário Oficial do Estado (MINAS GERAIS, 2019).

Outro ponto de destaque para as emendas parlamentares, é que a partir de 2018 tornou-se obrigatória a execução de emendas parlamentares individuais e de bloco ou bancada, conforme a Emenda à Constituição nº 96, de 26 de julho de 2018 e à Emenda à Constituição nº 100, de 04 de setembro de 2019 que acrescentou os parágrafos §4º a 17º ao art. 160 da Constituição Estadual. Assim, o texto constitucional divide os percentuais de execução obrigatória, sendo: a) 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior para emendas individuais, exigindo que 50% desse valor seja destinado às ações e serviços de saúde; e b) 0,0041% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior para emendas de blocos e bancadas (MINAS GERAIS, 2018, 2019).

Com tais emendas à constituição, objetivou-se diminuir a discricionariedade sobre a execução das emendas parlamentares (BATISTA, 2018). As transferências voluntárias são consideradas a parte mais vulnerável das despesas, sendo as primeiras contingenciadas, o que decorria na não realização dos objetivos finalísticos do instrumento jurídico pactuado por meio dessas transferências (SOARES, 2012; VESPÚCIO apud MIRANDA, 2015).

Esse momento de indicação das emendas parlamentares se dá após a publicação do orçamento e a inserção pela Secretaria de Estado de Governo

(Segov) das emendas no Sistema de Gestão de Convênios (Sigcon) - Módulo Saída. O parlamentar deve indicar a forma de execução como “Convênios/Parcerias MROSC”, indicar como os recursos serão utilizados, quem receberá os recursos e o montante que será indicado. Posteriormente, o órgão para o qual a emenda foi indicada, bem como a Segov, aprovam a indicação e disponibilizam para o beneficiário cadastrar a proposta (MINAS GERAIS, 2021b).

Tais recursos possuem importância na alocação das despesas estaduais, haja vista que em 2021, por exemplo, os valores da quota individual foram de R\$ 7.704.162,00 e da quota de bancada e bloco foi de R\$ 2.175.141,00, os quais podem ser alocados livremente na unidade orçamentária que os parlamentares desejam (MINAS GERAIS, 2021a). Essas somas individuais representam, respectivamente, 0,36% e 0,1% do total do orçamento destinado ao investimento para a administração direta do poder executivo estadual (MINAS GERAIS, 2020a). Dessa forma, como os recursos são de livre alocação, os parlamentares fazem a indicação para execução de convênios em municípios ou entidades de sua base de apoio eleitoral, visando a sustentação do governo e a reeleição (BITTENCOURT, 2012).

4.2 Fases do convênio de saída

4.2.1 Proposição

Portanto, definido e finalizado o processo de planejamento orçamentário, tem-se na sequência as fases do convênio: a) proposição ou preparação; b) celebração; c) execução; e d) prestação de contas.

A fase inicial, a preparação ou proposição, se dá com a identificação, pelo interessado, das necessidades existentes na localidade. Assim, é extremamente relevante que a área de interesse seja conhecida, ou seja, deve haver um diagnóstico completo da realidade que se quer modificar com conhecimento do problema, das causas, das prioridades das causas, do impacto do problema, das sequências de ações para mitigar o problema, o preço mínimo e médio das ações mitigatórias, entre outros (MINAS GERAIS, 2017).

Além disso, é comum que o concedente estabeleça prioridades, as quais a gestão do período deseja desenvolver. Nesse sentido, o conveniente deve, além de elencar suas prioridades, adaptá-las com os interesses do órgão

concedente. Isso, porque os recursos são limitados, sofrem contingenciamentos e estão sujeitos a cortes, tal fato exige que sejam propostas ações consideradas prioritárias também pelo concedente (TIBÚRCIO, 2019).

Ainda, há a necessidade de o interessado acessar o portal do Cadastro Geral de Convenientes - CAGEC e realizar seu cadastro. Tal etapa é fundamental para que seja “verificada a habilitação jurídica e fiscal do conveniente para celebrar convênios de saída (MINAS GERAIS, 2017, p. 11)”. Caso possua cadastro, o art. 14 do Decreto Estadual nº 46.316/2013 estabelece que o interessado poderá consultar a regularidade também no CAGEC e realizar a atualização dos documentos pendentes.

Por fim, o proponente deve criar uma proposta de plano de trabalho e cadastrá-la no sistema SIGCON-Saída. Há a possibilidade também do processo de cadastro da proposta nos programas e ações do governo seja antecedido por chamamento público, que é um processo seletivo de identificação da proposta mais eficaz. Esse processo seletivo deverá ocorrer por meio de edital que estabeleça critérios de classificação (MINAS GERAIS, 2013, Art. 7).

4.2.2 Celebração

Nessa etapa, o concedente analisará a proposta de plano de trabalho que deverá conter:

- I - dados e informações do conveniente e, se for o caso, do interveniente;
- II - dados da proposta: descrição e especificação completa do objeto a ser executado, justificativa e interesse público relacionados ao convênio de saída, incluindo a população beneficiada diretamente;
- III - relação contendo os dados da equipe executora;
- IV - estimativa de tempo de duração da vigência do convênio de saída;
- V - cronograma físico de execução do objeto, contendo a descrição das metas a serem atingidas, definição e estimativa de tempo de duração das etapas, fases ou atividades e indicadores físicos de execução;
- VI - plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e, quando houver, da contrapartida do conveniente e dos aportes do interveniente; e
- VII - cronograma de desembolso dos recursos solicitados, da contrapartida financeira ou não financeira e, se for o caso, de outros aportes (MINAS GERAIS, 2013, Art. 23).

Além disso, outros documentos devem ser apresentados para o convenente que deseja indicar como objeto uma obra, por exemplo: a) o certificado de regularidade do CAGEC; b) o comprovante de abertura de conta específica para o convênio; c) o comprovante de endereço do representante legal; d) planta de localização da obra; e) relatório fotográfico colorido do local de execução; f) projeto básico ou executivo; g) planilhas orçamentárias de custos; h) cronograma físico-financeiro; e outros (MINAS GERAIS, 2017).

Outra importante conferência nessa fase, é a da contrapartida. Na composição dos recursos dos convênios, pode existir uma contrapartida do órgão convenente - financeira ou não, mas que seja economicamente mensurável (MINAS GERAIS, 2013, art.1º). Assim, a contrapartida poderá ser utilizada como um bem ou serviço do convenente e o seu valor mínimo é regulamentado na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) anualmente. Na LDO do ano de 2021, por exemplo, o inciso I do Art. 27º dispõe quatro critérios nos quais o valor de contrapartida não poderá ser inferior:

- a) a 0,5% (zero vírgula cinco por cento) para os municípios cuja quota do Fundo de Participação dos Municípios – FPM – seja superior ao valor do repasse do ICMS e cujo Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM – seja classificado como “A”, “B+” ou “B” segundo cálculo efetuado pelo Instituto Rui Barbosa, associação civil de estudos e pesquisas dos tribunais de contas do Brasil, utilizando como referência o mês imediatamente anterior à apresentação da proposta de convênio;
- b) a 1% (um por cento) para os municípios cuja quota do FPM seja superior ao valor do repasse do ICMS recebido no mês imediatamente anterior à apresentação da proposta de convênio;
- c) a 5% (cinco por cento) para os municípios incluídos nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene – ou do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – Idene – e para os municípios com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M – menor ou igual a 0,776 (zero vírgula setecentos e setenta e seis), segundo cálculo atualizado efetuado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud –, desde que não se enquadrem nas hipóteses previstas nas alíneas “a” e “b”;
- d) a 10% (dez por cento) para os municípios não incluídos nos casos previstos nas alíneas “a”, “b” e “c”; (MINAS GERAIS, 2021, art. 27º).

Em todas as LDOs do período analisado foram estabelecidos critérios que definem valores mínimos de contrapartida. Os municípios menos

favorecidos economicamente (com baixa arrecadação, baixa quota parte no FPM, menores IDHM ou localizados em regiões pobres) contribuem com menores valores relativos de contrapartida. Apesar de não possuírem, na essência, objetivos redistributivos, ao favorecer os municípios mais pobres, as transferências voluntárias possuem características redistributivas em alguma medida (MIRANDA, 2015).

Portanto, percebe-se que na celebração, a maior parte do trabalho é de responsabilidade do concedente que deve verificar toda a documentação, emitir pareceres fundamentados, incluir a minuta do acordo a ser celebrado, complementar os dados, solicitar ajustes do conveniente, publicizar o instrumento jurídico no Diário Oficial para dar eficácia ao ato e comunicar o ato ao Poder Legislativo do conveniente (MINAS GERAIS, 2017).

4.2.3 Execução

Essa fase é caracterizada pela concretização do que foi pactuado no plano de trabalho, ou seja, o concedente libera o recurso e o conveniente faz uso dos meios de utilização do recurso e sua comprovação. Segundo o TCU (2016), três fatores são essenciais para o êxito da fase de execução: obedecer ao planejamento do plano de trabalho aprovado; obedecer às normas de administração financeira e orçamentária da Administração Pública; e registrar todos os atos no sistema de convênios.

Ainda, cabe salientar que, conforme o manual do Sigcon - Módulo Saída, os atos de utilização dos recursos de emendas parlamentares são controlados pelo sistema. É uma forma encontrada pelo estado de possuir um controle do momento em que se encontram a execução das emendas nos órgãos e entidades, além de servir de transparência aos parlamentares e ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) (MINAS GERAIS, 2021). Esse controle intermediário torna a fase da execução concomitante à fase da prestação de contas.

A execução inicia-se com o repasse dos recursos acordados, em repasse único ou parcelado. Além disso, o concedente é obrigado a comunicar, por meio de ofício, o repasse ao conveniente em no máximo trinta dias, conforme art. 29 da Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004/2015. O ofício ainda deverá

instruir sobre o prazo do envio dos relatórios de monitoramento de metas físicas e financeiras. É, nesse momento, também que o valor da contrapartida deverá ser depositado na conta específica do convênio, em montante proporcional ao que foi repassado pelo concedente (MINAS GERAIS, 2015).

O Decreto Estadual nº 46.319/2013 ainda estabelece em seu art. 37 que as parcelas posteriores serão liberadas obedecendo ao cronograma de desembolso previsto no plano de trabalho e estão condicionadas à:

I - comprovação, pelo conveniente, do cumprimento da contrapartida pactuada:

a) quando financeira, por meio do depósito; e b) quando não financeira, por meio de memória de cálculo da utilização dos bens e serviços, em conformidade com o estabelecido no cronograma de desembolso.

II - apresentação, pelo conveniente, de relatório de monitoramento das metas do convênio de saída (MINAS GERAIS, 2013, Art. 39).

Ademais, os recursos deverão ser aplicados, enquanto não utilizados, em caderneta de poupança - se o prazo da não utilização for superior ou igual a um mês - ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em título público - quando o prazo for inferior a um mês. Ainda, os recursos do rendimento financeiro devem ser devolvidos ou podem ser aplicados no objeto, mediante justificativa e comprovada a aplicação na prestação de contas (MINAS GERAIS, 2013).

Outro ponto importante na fase da execução, é a utilização dos recursos pelo conveniente. Primeiramente, deve-se atentar que as compras públicas devem observar os princípios administrativos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da economicidade, da razoabilidade e da eficiência. Além disso, recomenda-se que o ente conveniente faça a ordem de serviço/fornecimento posteriormente ao pagamento, embora seja possível realizar a licitação antes da liberação do recurso (MINAS GERAIS, 2017).

Segundo o manual de elaboração e execução de convênios de Minas Gerais (2017), algumas falhas são frequentes nesse momento, como: a) aquisição direta de bens e serviços, sem licitação; b) dispensa de licitação indevida; c) falta de divulgação e indícios de fraude na licitação; d) fracionamento do objeto licitado; e) compra de bens não previstos no contrato; f) contratos com

valores superiores aos do mercado; g) não verificação da qualidade dos produtos ou serviços adquiridos; e outras.

É também na fase da execução que ocorre o acompanhamento, monitoramento e fiscalização da entrega do objeto pactuado. O convenente deverá, a cada seis meses, apresentar o relatório de monitoramento das metas e, no caso de reforma ou obra, o boletim de medição. Além desse monitoramento feito pelo convenente, que visa demonstrar a execução das metas, o concedente também deve exercer o acompanhamento in loco (MINAS GERAIS, 2015). Na Seinfra, o acompanhamento, fiscalização e redação dos relatórios de monitoramento é realizado pela Divisão de Monitoramento e Inovação (DMI) em parceria com o Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER-MG), órgão que possui quarenta regionais espalhadas pelo estado, o que possibilita o acesso físico a todos os municípios de Minas Gerais. Ainda, à sociedade cabe o papel de fiscalização, que pode ser protocolado fisicamente no prédio do TCEMG ou enviado via caixa postal para o endereço físico em Belo Horizonte.

Por fim, é no momento da execução que podem ser alterados os convênios pactuados. O Decreto Estadual nº 46.319/2013 dispõe que:

Art. 51 – O convênio de saída e o respectivo plano de trabalho poderão ser alterados, por termo aditivo, mediante proposta de alteração de qualquer uma das partes e observadas as determinações da Lei de Diretrizes Orçamentárias (MINAS GERAIS, 2013, Art. 51).

Algumas alterações ficam isentas de apresentação de termo aditivo, tais quais alteração da dotação orçamentária, dos membros da equipe executora, da conta bancária específica, bem como da duração das etapas e do demonstrativo de recursos contidos no plano de aplicação. Essas alterações podem ser feitas através de um simples pedido de alteração pelo SIGCON. A vantagem é que esse procedimento possui maior celeridade em relação ao processo de alteração por meio de termo aditivo.

Ademais, o Art. 51 estabelece regras para o aditamento, como, por exemplo, a vedação de alteração da finalidade do objeto e a apresentação da proposta de termo aditivo em, no mínimo, quarenta e cinco dias antes do término da vigência do convênio de saída, salvo em casos excepcionais, mediante

apresentação de justificativas e a critério do concedente. Diante disso, considera-se três tipos de alterações que configuram a necessidade de termos aditivos: a) prorrogação de vigência; b) alteração de plano de trabalho; e c) ampliação de metas.

O primeiro ocorre em decorrência da solicitação pelo convenente de alteração na vigência do convênio de saída, respeitando o Art. 17 do Decreto nº 46.319/2013 que limita a vigência do convênio a 60 meses. O segundo ocorre, geralmente, para ampliar os repasses, tanto do concedente, quanto do convenente; para adequar o projeto; como também ocorre para utilização de saldo em conta não utilizado ou proveniente de rendimentos financeiros. O terceiro tipo ocorre quando se tem o interesse em ampliar o objeto, bem como para utilizar do saldo em conta. Nesse último caso, a exigência é que, para ampliar o objeto utilizando de saldo resultante da economia durante a contratação ou de rendimentos financeiros, o objeto tem de estar integralmente contratado (MINAS GERAIS, 2013).

4.2.4 Prestação de Contas

A última fase do convênio é a prestação de contas, momento no qual o convenente deve comprovar para a administração estadual, por meio de documentos, que a execução foi feita conforme o plano de trabalho pactuado. Cabe ainda salientar que, conforme já exposto, durante o processo de execução há atos de controle que subsidiarão a prestação de contas. Ademais, para os convênios pactuados com mais de duas parcelas, há uma exigência para liberação da terceira parcela que seja encaminhada pelo convenente uma prestação de contas parcial (MINAS GERAIS, 2013).

Outrossim, a prestação de contas final deve ser encaminhada em até noventa dias após o término da vigência do convênio com a comprovação de todas as despesas executadas. Outros documentos também compõem a prestação de contas final: a) o relatório de cumprimento do objeto; b) o relatório de aplicação dos recursos; c) o relatório de devolução dos saldos em conta; d) dados bancários para conciliação; e) boletim de medição; f) relatório fotográfico; e g) relatório de execução físico-financeiro. Quanto ao saldo em conta corrente,

ele deve ser devolvido em até trinta dias após o término da vigência (MINAS GERAIS, 2013).

Nos casos em que a prestação de contas não é apresentada no prazo estabelecido, o concedente deve notificar o conveniente, fixando novo prazo para apresentação da nova prestação, sob pena de registrar o conveniente no Sistema Integrado da Administração Financeira – SIAFI-MG – e de instauração de tomada de contas especial. Nesse sentido, apresentada a prestação de contas, cabe ao concedente analisar a documentação e emitir pareceres técnicos e financeiros - o primeiro analisa o cumprimento da execução física do plano de trabalho e o alcance dos objetivos; e o segundo analisa a correta e regular aplicação dos recursos (MINAS GERAIS, 2013).

Posteriormente, após consolidar a prestação de contas em relatório, a área técnica disponibiliza para o ordenador de despesas decidir. O Decreto Estadual nº 46.319/2013 estabelece que tal decisão deve ser feita em até 5 dias e o ordenador deve aprovar a prestação, se comprovada a execução do convênio de saída, de forma clara e objetiva, sem dano ao erário. Além da aprovação, existem as possibilidades de:

§ 1º A aprovação da prestação de contas receberá ressalvas quando evidenciada irregularidade ou invalidez de natureza formal da qual não resulte dano ao erário. (Parágrafo com redação dada pelo art. 1º do Decreto nº 46.831, de 14/9/2015.)

§ 2º A prestação de contas não será aprovada quando houver falta de comprovação total ou parcial da aplicação de recursos do convênio, ou dano ao erário, observado o disposto no art. 67. § (MINAS GERAIS, 2013, Art. 61).

Em último caso, exauridas as tentativas de reparação ao erário ou de entrega da prestação de contas, o concedente deve acionar o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG) para que seja instaurado o processo de Tomada de Contas Especial (TCE), que é caracterizado como “um processo excepcional de natureza administrativa que visa apurar responsabilidade por omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário.” (FERNANDES, 2009, p.31)

Além disso, segundo o Manual de Tomada de Contas Especial da Controladoria Geral do Estado (CGE): a finalidade desse processo é apurar fatos, identificar responsáveis e quantificar o dano ao erário; o órgão responsável

pelo julgamento é o Tribunal de Contas do Estado; e tem como efeitos a expectativa de composição do eventual prejuízo sofrido pelo patrimônio público (MINAS GERAIS, 2013b).

Sob essa perspectiva, percebe-se que todo o processo do instrumento jurídico, desde o seu planejamento, celebração, execução e prestação de contas, obedece a um rígido procedimento definido formalmente. A vantagem desse acordo entre entes públicos é que ele está pautado em diretrizes centralizadas - pois tem como base programas e ações do governo estadual - mas com execução adaptada à realidade local, pois é o próprio convenente que maneja o recurso e escolhe, com base na diretriz central, qual projeto público melhor se enquadraria no seu contexto. Assim, as políticas ajustadas via convênio de saída exigem maior controle por parte dos concedentes e boa capacidade de planejamento dos convenentes.

5 MEDIÇÃO DO DESEMPENHO

Entendidos os processos de gestão relativos ao ciclo de vida do convênio de saída, cabe discutir, adiante, a mensuração do desempenho dessa gestão.

5.1 Por que mensurar?

A busca pelo desempenho no setor público é uma realidade. A sociedade exige cada vez mais transparência e qualidade na alocação dos recursos públicos. No entanto, a mensuração não pode se tornar um fim em si mesmo, ou seja, desarticulada com o objetivo maior que é a prestação de serviço público para a sociedade. Assim, antes de mensurar deve-se ter uma motivação clara (BEHN, 2003).

Por isso, Behn (2003) afirma que há oito motivos para os gestores públicos construírem e implantarem indicadores para medir o desempenho no setor público. São eles: avaliar, controlar, orçar, motivar, promover, comemorar, aprender e melhorar.

Ainda, do ponto de vista das políticas públicas, Derlein (2001) afirma que avaliá-las tem o objetivo de responder as seguintes questões:

– Quais programas podem ser suprimidos ou reduzidos a partir dos resultados negativos da avaliação? – Quais são as consequências do retrocesso das fronteiras do Estado, ou seja, da privatização de determinadas atividades públicas? – Como se pode obter ‘mais rendimento pelo dinheiro’ a partir da reorganização dos programas individuais e das atividades públicas em seu conjunto? (DERLIEN, 2001, p. 106).

Portanto, a produção de relatórios confiáveis e válidos não é um fim em si mesmo, dados válidos e confiáveis são de pouca utilidade para os gestores públicos se eles não souberem claramente para que utilizá-los (BEHN, 2003).

No que tange ao desempenho no setor público, Bouckaert (2013) concorda que é baseado na aferição quantitativa ou qualitativa das entradas (*inputs*), saídas (*outputs*) e resultados (*outcomes*). Para esse autor, o desempenho organizacional é obtido quando *inputs* abastecem uma determinada atividade e produzem *outputs*, que resultam em *outcomes* para a sociedade. Sendo assim, o autor entende *input* como os insumos que entram no

processo ou atividade; *output* como o serviço ou bem produzido pela atividade ou processo; e *outcomes* como os efeitos dos produtos na sociedade, ou seja, as consequências do produto no ambiente.

Sob essa perspectiva, uma grande polêmica que norteia o debate sobre medição de desempenho é em torno do que mensurar se os produtos (*outputs*) ou os resultados/impactos (*outcomes*) (PACHECO, 2009). Na mensuração de impactos, torna-se difícil estabelecer as relações de causalidade e os *inputs* e os *outcomes*, pois é uma tarefa complicada isolar dentre inúmeras variáveis a que afeta determinado problema público. Além disso, há o fato de que os impactos podem levar anos para que sejam observáveis. Por outro lado, mensurar produtos pode evidenciar um foco excessivo no curto prazo (PACHECO, 2006).

Para Trosa (2001) tais métodos de mensuração são importantes e essenciais para o setor público, mas tendem a responder questões distintas. Em primeiro lugar, a mensuração de produtos permite conhecer o que é efetivamente produzido com o recurso público; em segundo lugar, a mensuração de resultados/impactos permite indagar sobre a eficácia do que foi produzido. No entanto, a autora responde ao questionamento afirmando que a preocupação inicial deva ser com a mensuração dos produtos, pois é um ponto de partida mais fácil e ir evoluindo em direção aos impactos.

Nesse sentido, Behn (2004) afirma que a grande vantagem da mensuração dos produtos é o fato de permitirem estabelecer metas para as unidades administrativas alcançarem. Portanto, não há evidências na bibliografia sobre a superioridade de um método de mensuração em prol do outro, tendo em vista os benefícios dos dois tipos de medição (PACHECO, 2009).

5.2 Como medir o desempenho?

A *Association Of Business Process Management Professionals International* (ABPMP) afirma que capturar medidas de desempenho dos processos e criar métricas e indicadores para interpretar os resultados possui relação direta com a capacidade de entendimento sobre o desempenho do processo de negócio. Para ter esse entendimento, deve-se capturar e

compreender as dimensões tempo, custo, capacidade e qualidade de um processo (ABPMN, 2013).

As quatro dimensões supracitadas compreendem: a) Tempo – mede a duração do processo, do início até sua conclusão; b) Custo – associado aos valores monetários; c) Capacidade – mede a quantidade de saídas possíveis em um processo; e d) Qualidade – é geralmente expressa em percentual e visa avaliar a relação entre o real e o valor máximo de um processo (ABPMN, 2013).

Dessa maneira, para captar essas dimensões, os indicadores são uma ferramenta importante. Isso porque abrangem não somente aspectos de gerencia, mas também de produtividade e podem ser utilizados para captar informações na execução ou ao final de um processo, fornecendo informações importantes para tomada de decisões (PEREIRA, 2019).

No campo da gestão do desempenho, existe uma máxima: se “não puder medir o processo, não poderá controlá-lo; se não puder controlá-lo, não poderá gerenciá-lo; e, se não puder gerenciá-lo, não poderá aperfeiçoá-lo (HARRINGTON, 1993, p. 98)”. Assim, o primeiro passo é criar medidas de desempenho.

Nesse sentido, Neely et al (1997) afirma que a projeção de uma estrutura de indicadores que medem o desempenho deve ser constituída de dez elementos, sendo eles: a) Título – deverá ser claro e deverá explicar o que é a medida e por que é importante; b) Propósito/finalidade – deverá possuir um objetivo; c) Refere-se à – deve possuir referência à estratégia organizacional; d) Meta – deve possuir o objetivo claro em forçar na melhoria; e) Fórmula – possuir uma fórmula simples e de fácil entendimento; f) Frequência – deve existir uma frequência de registro e de relato dessas medidas; g) Quem mede – a pessoa que está medindo deverá ser identificada; h) Fonte de dados – deve existir uma fonte de dados brutos bem especificada, de modo que o desempenho seja comparado ao longo do tempo; i) Quem usará os dados – deverá ser identificada a pessoa que utilizará os dados para tomada de decisão; e j) O que será feito – devem ser identificadas as ações a serem tomadas de acordo com o resultado daqueles dados.

5.3 Método para medição do desempenho público

Nesse sentido, Dooren, Bouckaert e Halligan (2015), descrevem um método para que seja mensurado o desempenho no setor público. Os passos seriam: a) delimitação do que precisa ser mensurado de maneira objetiva; b) seleção de indicadores; c) coleta de dados; d) análise dos resultados; e e) relato das descobertas.

No primeiro passo, os autores afirmam que é impossível mensurar tudo, pois “quanto mais sabemos, mais nos tornamos cientes de que não sabemos” (Dooren, Bouckaert e Halligan, 2015, p.64). Assim, antes de criar indicadores, é preciso ter um entendimento sobre a organização, do programa ou da política que se deseja analisar o desempenho. Esse entendimento pode ser materializado na forma de um organograma ou pela representação da lógica do programa, por exemplo. Tal entendimento ajuda a identificar os produtos e resultados da política ou programa e uma vez que se adquire esse conhecimento, é possível priorizar o que precisa ser mensurado.

Sobre os indicadores, Jannuzzi (2002) afirma que se bem empregados servem para enriquecer a interpretação da realidade e auxiliar a análise, formulação e implementação das políticas. Além disso, os indicadores devem ser passíveis de atualização, específicos e sensíveis às ações programadas, pois têm o objetivo de serem úteis para analisar os produtos, resultados ou objetivos dos programas, bem como propor correções de rumo (JANNUZZI, 2011).

O terceiro passo é a coleta de dados e, nessa etapa, a fonte de coleta dos dados é fator essencial. Normalmente, as organizações possuem registros administrativos de suas atividades, o que têm diversas vantagens como o baixo custo de manter os registros, a disponibilidade dos dados, a produção ininterrupta de dados e o fato de serem de fácil entendimento. No entanto, apresentam como desvantagem o fato de não serem focados necessariamente nos resultados da política (*outcomes*). Apesar disso, uma boa fonte padrão para coleta de dados são os registros administrativos, em caso de inexistência desses, pode-se recorrer aos registros de fontes externas, aos questionários, às fontes de outras organizações, às estatísticas internacionais etc. (DOOREN; BOUCKEART; e HALLIGAN, 2015).

Após a coleta dos dados, a próxima etapa é a análise, que na essência é o processo de transformar os dados em informações para subsidiar a tomada de decisão. A análise de dados pode estar baseada em uma referência ou padrão, ou seja, utiliza-se os dados coletados e os analisa com base em referências (*benchmarking*). Há também a técnica do *breakout*, que consiste em separar os dados ou consolidá-los conforme a informação se deseja obter, diferentes propósitos requerem diferentes tipos de níveis de agregação dos dados (DOOREN; BOUCKEART; e HALLIGAN, 2015).

A última etapa é o relato das descobertas (*reporting*). Nessa etapa, o fator chave é preparar a apresentação dos dados em um formato apropriado ao público alvo. Assim, ao ter entendimento do público a ser atingido, deve-se avaliar os formatos corretos para comunicar ao público (DOOREN; BOUCKEART; e HALLIGAN, 2015).

6 METODOLOGIA

6.1 Classificação da pesquisa

O presente trabalho classifica-se como descritivo, com abordagem quantitativa e será executado por meio de levantamento documental (MORESI, 2003). Do ponto de vista da análise, terá o caráter *ex post* quanto ao momento em que está sendo realizada, uma vez que uma parte dos convênios já foram encerrados e outra parte encontra-se em ação (COTTA, 2001).

Quanto aos objetivos, a presente pesquisa sintetizou o conhecimento sobre a situação-problema e desenvolveu novas informações a respeito do desempenho da gestão dos instrumentos de transferências de recursos. Ainda, a observação foi feita internamente sob a ótica do desempenho, a qual tem como característica analisar o que os processos estão produzindo (WU; RAMESH; HOWLETT et al., 2014).

6.2 Delineamento metodológico

Inicialmente, buscou-se a base teórica sobre a temática do federalismo fiscal e das transferências voluntárias, com a realização de fichamentos de obras doutrinárias e trabalhos acadêmicos, com a intenção de entender profundamente os objetivos e as características das transferências intergovernamentais.

Além disso, foi realizado um levantamento documental e bibliográfico, por meio de documentos normativos e institucionais, para compreender as regras e os processos de celebração, execução e prestação de contas dos convênios. Os documentos analisados que serviram como subsídio ao entendimento dos processos descritos acima foram a Resolução Conjunta da AGE nº 004, de 16 de setembro de 2015, a Instrução Normativa do Tribunal de Contas do Estado nº 03/2013, o Decreto Estadual nº 46.319, de 26 de setembro de 2013 e os manuais da Secretaria de Estado de Governo de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2021).

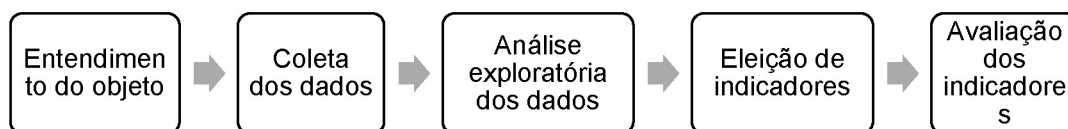
Outros pontos relacionados à pesquisa documental, foram as consultas aos registros administrativos sobre os convênios de saída. As bases de dados utilizadas neste trabalho pertencem ao Sistema de Gestão Integrada

de Convênios da Seinfra MG, o GIC; ao sistema de gestão de convênios do Estado de Minas Gerais, o SIGCON-Módulo Saída, que representa o módulo do sistema de gestão de convênios de saída; além dos dados de registros internos da Superintendência de Obras Públicas. Portanto, diante da disponibilidade de dados, o presente trabalho estabeleceu como recorte temporal os anos de 2014 a 2020, visto que os anos anteriores não possuem dados suficientes para a análise.

Após a coleta dos dados, uma análise exploratória foi realizada a fim de conhecer as características dos dados em cada uma das etapas do ciclo de vida de um convênio. Nessa etapa de conhecimento da base de dados, os dados foram agrupados em categorias semelhantes por processo para que fosse possível eleger indicadores vinculados ao desempenho da gestão em cada fase. Tal análise de dados forneceu subsídio para posterior identificação dos indicadores adequados para descrever o desempenho.

Assim, o esquema da Figura 1 resume o passo a passo para análise do desempenho dos convênios de saída da Seinfra. O esquema abaixo foi baseado e adaptado da metodologia desenvolvida por Dooren; Bouckear; e Halligan (2015), que divide a análise em 5 etapas distintas: a) delimitação do que precisa ser mensurado de maneira objetiva; b) seleção de indicadores; c) coleta de dados; d) análise dos resultados; e e) relato das descobertas.

Figura 1: Esquema metodológico



Fonte: Elaboração própria.

A etapa de coleta de dados foi invertida em relação ao modelo proposto por Dooren; Bouckear; e Halligan (2015), haja vista a necessidade de realizar uma análise exploratória anteriormente, visto que é um dos objetivos específicos do trabalho entender o perfil dos convênios da Seinfra. Assim, inverteu-se a fase de coleta dos dados com a fase de eleição dos indicadores e acrescentou a fase de análise exploratória dos dados.

Finalizada a etapa de compreensão dos dados históricos dos processos de gestão dos convênios (análise exploratória dos dados), buscou-se

evidenciar o desempenho da gestão através dos produtos gerados nos processos de celebração, execução e prestação de contas. Diante disso, optou-se por selecionar indicadores presentes na bibliografia, para que não fosse necessária a validação. Os índices selecionadores foram o Índice de Desempenho da Gestão das Transferências Voluntárias da União - IDTRV disponibilizados pelo governo federal desde dezembro de 2018 e os Índices de desempenho de implementação e Índices de desempenho de execução financeira criados por Moreira, Nogueira e Torres (2019).

O primeiro índice (IDTRV) visa avaliar o desempenho do conveniente quanto às propostas apresentadas e ao processo de gerência das transferências. O IDTRV utiliza a mesma distribuição em grupos do Índice de Gestão Municipal (IGM) do Conselho Federal de Administração (CFA, 2021), na qual os municípios são distribuídos em oito grupos segundo cortes populacionais baseados na metodologia do IBGE e segundo a renda, cujo recorte foi baseado no conceito de mediana, conforme o Quadro 1 abaixo. Ainda, salienta-se que os valores de população e de renda da tabela possuem como referência o ano de 2020.

Quadro 1: Distribuição dos grupos pela quantidade de habitantes e renda

Grupo	Habitantes	Renda per capita
Grupo 1	Até 20.000	Até R\$15.600,00
Grupo 2	Até 20.000	Acima de R\$15.600,00
Grupo 3	De 20.000 até 50.000	Até R\$15.463,00
Grupo 4	De 20.000 até 50.000	Acima de R\$15.463,00
Grupo 5	De 50.000 até 100.000	Até R\$21.650,00
Grupo 6	De 50.000 até 100.000	Acima R\$21.650,00
Grupo 7	Acima de 100.000	Até R\$28.636,00
Grupo 8	Acima de 100.000	Acima R\$28.636,00

Fonte: Plataforma +Brasil, 2021.

O IDTRV é composto por doze indicadores, os quais medem o desempenho de todo o ciclo de vida do instrumento jurídico, tais quais indicadores de proposição, de execução, de monitoramento e de encerramento do projeto conforme o Quadro 2.

Quadro 2: Índice de Desempenho da Gestão das Transferências Voluntárias da União (IDTRV)

Critérios de Avaliação	Indicador	Peso	Fórmula de Cálculo da Pontuação (I_i)	Contribuição no IDTRV (CII_i)
Qualidade das propostas	I_1 - Percentual de sucesso das propostas/planos de trabalho enviados	10	$I_1 = \frac{\text{Total de Propostas ou PT aprovados}}{\text{Total de propostas ou PT analisados}}$	$10 \times I_1$
	I_2 - Percentual de instrumentos celebrados com cláusula suspensiva	5	$I_2 = \frac{\text{Total de instrumentos celebrados com cláusula suspensiva}}{\text{Total de instrumentos celebrados}}$	$5 \times (1 - I_2)$
Capacidade de atendimento das condições da cláusula suspensiva	I_3 - Tempo médio de atendimento de instrumentos celebrados com cláusula suspensiva.	5	$I_3 = \frac{1}{18 \text{ meses}} * \left(\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n X_i \right)$ $X_1 = \text{Período, em meses, em que cada instrumento está ou esteve sob cláusula suspensiva, dado que } X_i \text{ Máximo} = 18 \text{ meses.}$	$5 \times (1 - I_3)$
Celeridade na execução do objeto	I_4 - Percentual de instrumentos em execução, sem cláusula suspensiva e sem pagamento a mais 180 dias com OBTV, depois de emitida a Ordem Bancária	5	$I_4 = \frac{\text{Instrumentos em execução sem cláusulas suspensiva sem pagamento por OBTV a mais de 180 dias depois de emitida a OB e com execução abaixo de 90\% do \$ liberado}}{\text{Total de instrumentos em execução com OB emitida}}$	$5 \times (1 - I_4)$
	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 da Pontuação (I_i)	Contribuição no IDTRV (CI_i)
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 da prestação de contas	I_8 - Percentual de instrumentos em tomada de contas especial iniciada	10	$I_8 = \frac{\text{Instrumentos em tomada de contas especial iniciada}}{\text{Total de instrumentos celebrados - anulados ou cancelados}}$	$10 \times (1 - I_8)$
	I_9 - Percentual de instrumentos encerrados com prestação de contas aprovada	10	$I_9 = \frac{\text{Instrumentos encerrados com prestação de contas aprovadas sem ou com ressalva}}{\text{Total de instrumentos com prest. de contas finalizadas}}$	$10 \times I_9$
Entrega da política pública	I_{10} - Percentual de instrumentos que tiveram objetos concluídos plenamente	20	$I_{10} = \frac{\text{Instrumentos que tiveram objetos concluídos plenamente com Prest.de Contas aprovadas com ou sem ressalvas}}{\text{Total de instrumentos com prest. de contas finalizadas}}$	$20 \times I_{10}$
Desempenho Financeiro	I_{11} - Índice de Desempenho médio de custos (IDC_m) 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 (IDP_m) dos projetos.	10	$IDP_m = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{\text{Prazo planejado } i}{\text{Prazo executado } i}$	$10 \times I_{12}$

$$IDTRV = \frac{1}{100} \sum_{i=1}^{12} CI_i$$

Fonte: Painel de Indicadores Portal +Brasil, 2021.

Além disso, devido a necessidade de adequação aos dados disponíveis, os indicadores $I_2, I_3, I_4, I_5, I_6, I_{11}$ e I_{12} foram retirados da análise, tendo em vista a falta de registros de dados sobre cláusulas suspensivas dos contratos (I_2 e I_3), a falta de registros das movimentações na conta bancária específica (I_4 e I_5), a ausência de dados sobre o tipo do termo aditivo (I_6), pelo

fato de não ser possível segregar o aumento no prazo por prorrogação de ofício e por termo aditivo, e a falta de registros sobre os prazos de execução e o desempenho financeiro em cada etapa do projeto (I_{11} e I_{12}). Ademais, para os municípios com dados ausentes, não foi possível calcular alguns indicadores, a decisão tomada foi mantê-los sem os respectivos indicadores.

No que concerne aos indicadores que tratam da Implementação e da Execução Financeira (MOREIRA; NOGUEIRA; e TORRES, 2019) foram utilizados de maneira integral, porém devido às características da base de dados, não foi possível calcular os indicadores para todos os municípios. Portanto, a decisão tomada para os municípios com dados ausentes foi mantê-los sem os respectivos indicadores. Além disso, os municípios serão segregados em grupos idênticos aos utilizados na análise do IDTRV.

Os autores segregaram os indicadores em indicadores de Implementação e de Execução Financeira. Entende-se que a fase de implementação corresponde aos processos descritos anteriormente – celebração, execução e prestação de contas. Então, como análise do desempenho do processo de implementação serão levantadas as seguintes informações: a) número de propostas apresentadas (n_1); b) número de convênios celebrados (n_2); c) número de convênios cancelados ou anulados (n_3); e d) número de prestações de contas aprovadas (n_4) (MOREIRA; NOGUEIRA; e TORRES, 2019).

Além disso, quanto à análise da Execução as variáveis foram agrupadas em: a) valor total dos convênios que foram assinados (r_1); b) valor total dos convênios que cumpriram seus objetivos (r_2); c) valor total de convênios com prestação de contas rejeitadas (r_3); d) valor total dos convênios inadimplentes (r_4); e e) valor total dos convênios anulados no meio do processo (r_5).

Desse modo, com base nas variáveis propostas acima Moreira, Nogueira e Torres (2019) elencaram indicadores que mostram a realidade dos instrumentos de modo claro e objetivo, a fim de compor um diagnóstico e apoiar a sua gestão (TERRIBILI FILHO, 2010).

Quadro 3: Índices de desempenho de implementação e execução

Indicador	Definição do Indicador	Unidade	Fórmula
IPTC	Índice de recursos aplicados em obras concluídas: mede a relação entre o total de convênios assinados (n_2) e o total de propostas apresentadas (n_1).	%	$\frac{\sum n_2}{\sum n_1} 100$
ICAN	Índice de convênios anulados: mede a relação entre o total de convênios anulados (n_3) e o total de convênios assinados (n_2). Nota: Os convênios anulados são aqueles que são encerrados antes da execução física ou orçamentária.	%	$\frac{\sum n_3}{\sum n_2} 100$
IPAP	Índice de prestações de contas aprovadas: mede a relação entre o total de prestações de contas aprovadas (n_4) e o total de convênios assinados (n_2). A prestação de contas aprovada sinaliza a conclusão do instrumento.	%	$\frac{\sum n_4}{\sum n_2} 100$
IRCO	Índice de recursos aplicados em obras concluídas: mede a relação entre o valor total das obras concluídas (r_2) e o valor total dos convênios assinados (r_1).	%	$\frac{\sum r_2}{\sum r_1} 100$
IRMS	Índice de recursos investidos em instrumentos malsucedidos: mede a relação entre o valor total dos convênios com prestação de contas rejeitas (r_3) e o valor total dos convênios inadimplentes (r_4) sobre o valor total dos convênios assinados (r_1).	%	$\frac{\sum (r_3 + r_4)}{\sum r_1} 100$
IRCA	Índice de recursos aplicados em convênios anulados: mede a relação entre o valor total dos convênios anulados (r_5) e o valor total dos convênios assinados (r_1).	%	$\frac{\sum r_5}{\sum r_1} 100$

Fonte: MOREIRA; NOGUEIRA; TORRES, 2018.

Adaptação do autor.

Por fim, pretende-se apresentar uma reflexão sobre o comportamento dessas transferências voluntárias nas áreas de obras públicas, a partir dos índices investigados, bem como dos fundamentos teóricos de avaliação de políticas públicas.

7 HISTÓRICO DOS PROCESSOS

7.1 Aspectos iniciais

Inicialmente, cabe destacar que os instrumentos analisados fazem parte de um universo de diversos órgãos, ou seja, a Seinfra não necessariamente é o órgão concedente, pelo contrário, em grande parte dos convênios de saída, assume o papel de interveniente, devido ao seu know-how com obras públicas.

Como interveniente, a Seinfra pode manifestar consentimento ou assumir obrigações próprias como assunção de responsabilidade da análise técnica ou jurídica, para a celebração, o acompanhamento, a fiscalização e a prestação de contas do instrumento jurídico, conforme expressa o Decreto Estadual nº 46.319/2013. Nesse sentido, a Seinfra assume o papel de interveniente em convênios de órgãos que já foram extintos, como a Secretaria de Cidades e Integração Regional (SECIR), ou que ainda existem, como a Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais (CODEMGE) e a Empresa Pública Minas Gerais e Participações S.A. (MGI).

Ademais, com o objetivo de trazer uma visão geral sobre os instrumentos analisados entre 2014 e 2020 a Tabela 1 foi criada. Os dados apresentados são os valores totais anuais dos instrumentos celebrados, a quantidade de município beneficiado pelos acordos anualmente e a quantidade de convênios celebrados anualmente.

Tabela 1: Análise da distribuição anual dos instrumentos pactuados - 2014-2020

Especificação		Ano							Total
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Valor pactuado	(R\$ milhões)	456,14	23,91	254,69	40,1	61,95	10,94	29,82	878
Qtd. de Municípios	(unidades)	697	125	372	83	137	54	136	1604
Qtd. de convênios	(unidades)	1005	134	483	115	161	63	150	2111

Fonte: Sigcon - Módulo Saída, 2021; Portal da Transparência, 2021.

Elaboração própria.

Sob essa perspectiva, os dados apresentados evidenciam que nos anos de 2014 e 2016 a quantidade de recursos, de municípios e de instrumentos foram os maiores da série histórica. É interessante destacar que tais anos representam-se como anos eleitorais, isso pode sugerir uma correlação entre o aumento das transferências em anos eleitorais.

Sobre isso, Abranches (1988) denominou de presidencialismo de coalizão, uma espécie de sustentação de forças do executivo através da distribuição de cargos e verbas aos partidos políticos ou aos governos regionais. Segundo o autor, “[...] A lógica de formação das coalizões têm, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual) [...]” (ABRANCHES, 1988, p. 22). Assim, analogamente ao governo federal, o governo estadual replica as mesmas estratégias de fortalecimento institucional e reforça a sua sustentação com os partidos políticos e os governos municipais. Isso ajuda a entender a Tabela 1, a qual sugere que nos anos eleitorais (2014, 2016, 2018 e 2020) o volume de recursos é superior ao ano anterior.

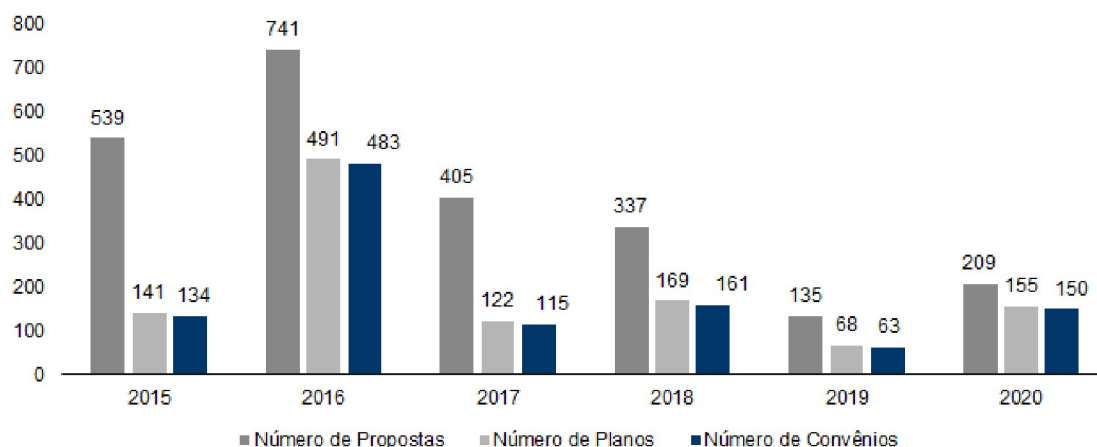
Outra informação importante da Tabela 1, é que, de maneira geral, o volume total de recursos, a quantidade de convênios e a quantidade de municípios convenientes vêm declinando, comparando-se 2020 com 2014. Isso é fruto das políticas de controle de gastos discricionários decorrente da fragilidade do cenário fiscal de Minas Gerais.

A partir desse ponto, a pesquisa terá continuidade com a análise e exploratória de dados gerados no decorrer dos quatro processos do ciclo de vida dos convênios (proposição, celebração, execução e prestação de contas). Tal análise servirá como base para compreensão do perfil dos convênios de saída.

7.2 Histórico do processo de proposição e de celebração

Conforme já explicado, o início de um convênio se dá com a proposição. O Gráfico 1 abaixo mostra a distribuição anual dos convênios de saída. É importante salientar que, na análise das propostas, plotou-se no gráfico os dados a partir de 2015, tendo em vista que o histórico dos convênios passou a ser registrado somente em 2015 no Sigcon.

Gráfico 1: Distribuição anual de propostas de planos de trabalho, de planos de trabalho e de convênios - 2015-2020



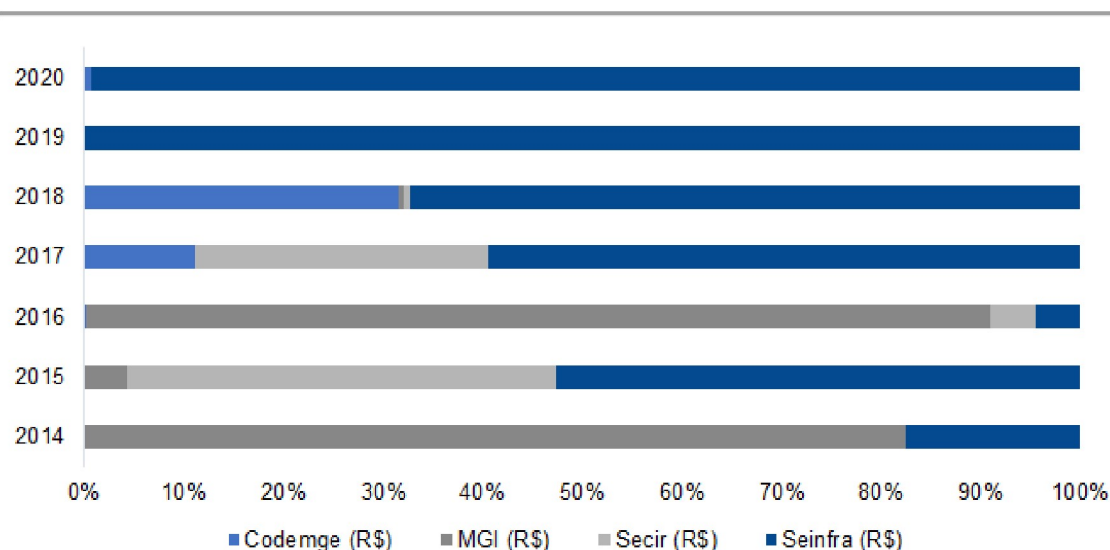
Fonte: Sigcon - Módulo Saída, 2021.

Elaboração própria.

O Gráfico 1 mostra que do total de 2366 propostas apresentadas, 1131 se tornam planos de trabalho e desses 1.106 se tornam convênios, ou seja, aproximadamente 97% dos planos de trabalhos são pactuadas como convênio de saída. Além disso, 64% das propostas não chegam nem mesmo a se transformarem em planos de trabalho.

Superada a fase de proposição, tem-se a fase de celebração e conforme já explicitado, a SEINFRA não faz o papel de órgão concedente de todos os convênios, atuando em vários casos como interveniente. Assim, o Gráfico 3 visa elucidar o percentual segregado de cada um dos concedentes por ano de formalização do instrumento.

Gráfico 2: Valor total dos instrumentos pactuados por concedente entre - 2014-2020



Fonte: Sigcon - Módulo Saída, 2021.

Elaboração própria.

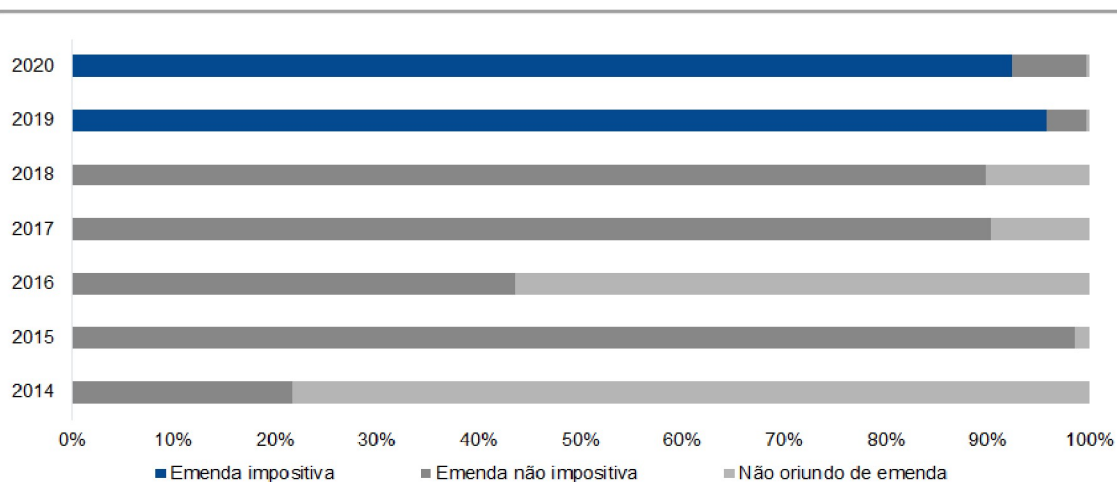
O Gráfico 2 deixa evidente uma mudança de predomínio dos concedentes. A MGI, por exemplo, foi o órgão que mais liberou recursos nos anos de 2014 e 2016, com valores respectivos de R\$377 e R\$231 milhões. A SECIR, nos períodos de sua existência (2015-2018), possuiu um papel relevante na transferência dos recursos, com uma média de R\$11 milhões entre 2015 e 2017, já em 2018, sua atuação foi reduzida para um valor de R\$400 mil. A SEINFRA, durante todo o período (2014-2020), também possuiu uma atuação relevante como concedente, com uma média de aproximadamente R\$30 milhões anuais, sendo o maior valor em 2014 (R\$80 milhões) e o menor em 2019 (R\$10 milhões).

Ainda, ressalta-se que a partir de 2019 quase que exclusivamente a SEINFRA é o único órgão concedente, com exceção de 2020 que contou com a soma de R\$200 mil transferidos pela CODEMGE. Esse último órgão, no período analisado, possui participação a partir de 2016, e os anos de destaque de valores transferidos são 2017 e 2018 com, respectivamente, R\$4,4 e R\$19,6 milhões.

Ademais, o Gráfico 3 traz os valores globais anuais segregados pela origem do recurso. Os valores podem ser oriundos de emendas impositivas - que passam a vigorar a partir de 2019; emendas não impositivas; e recursos não oriundos de emendas - valores planejados pelo Poder Executivo para serem

gastos em determinados programas e ações do governo que contemplem a pactuação de convênios de saída.

Gráfico 3: Proporção anual da origem dos recursos dos convênios - 2014-2020



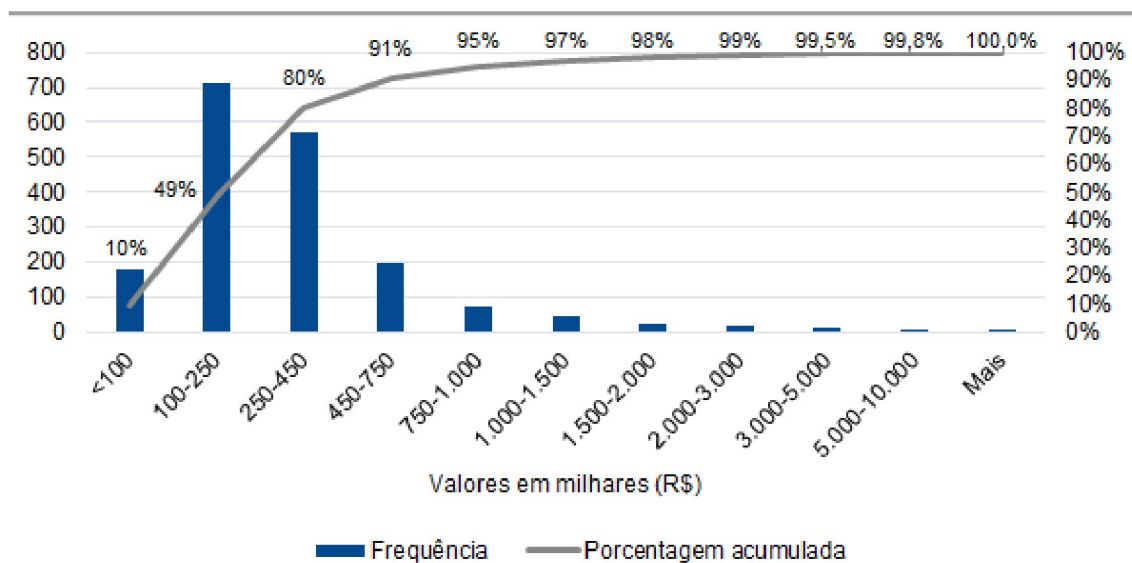
Fonte: Sistema de Gerência Integrada de Contratos - GIC, 2021.

Elaboração própria.

No Gráfico 3, fica visível a distribuição anual da origem dos recursos. É possível notar, por exemplo, que a partir de 2018 os recursos são predominantemente oriundos de emendas impositivas, com algum percentual de emendas não impositivas e os recursos não oriundos de emendas não alcançam ao menos 0,5% do valor global pactuado nos anos de 2019 e 2020. A interpretação para esse fato é que devido às políticas de contingenciamento de gastos, o Estado não está executando os convênios oriundos de recursos discricionários, como emendas não impositivas ou orçamento próprio do órgão. Por isso, as emendas impositivas dominam o cenário a partir de 2018.

No que concerne à análise dos valores globais pactuados, o Gráfico 5 evidencia a distribuição dos 2.111 convênios em onze faixas de valores em milhares de reais.

Gráfico 4: Distribuição dos convênios pactuados entre 2014-2020 por faixa de valores



Fonte: Sistema de Gerência Integrada de Contratos - GIC, 2021.

Elaboração própria.

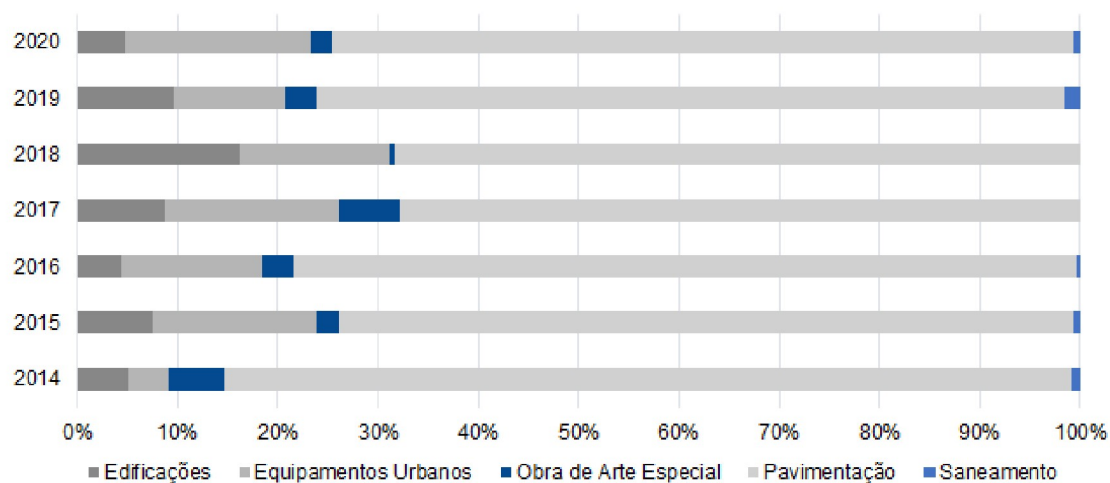
Percebe-se, ao analisar o Gráfico 4, que 80% dos instrumentos pactuados pela Seinfra estão na faixa de até R\$450 mil. O destaque é visível para as faixas de R\$100 - R\$250 mil que comporta 39% (823) de todos os convênios e R\$250-R\$450 mil que contém 31% (654) dos convênios. Além disso, 20% (422) dos instrumentos estão nas faixas acima de R\$450 mil, se a análise for feita para os convênios acima de R\$1 milhão, percebe-se que foram pactuados apenas 63 instrumentos jurídicos. Um olhar macro sobre esses gráficos permite inferir que os objetos dos convênios possuem pequenos vultos, o que tende a se caracterizar como obras de menor complexidade, como pavimentações.

Tal inferência é ratificada pelo Gráfico 6, que apresenta a distribuição proporcional dos objetos dos convênios entre o período analisado (2014-2020). Merece destaque também o conteúdo do Quadro 4, que traz uma breve descrição das temáticas utilizadas para agrupar os objetos. Tais temáticas foram convencionadas no âmbito da Divisão de Monitoramento e Inovação (DMI) da Seinfra.

Quadro 4: Descrição das temáticas das obras públicas

Temática	Descrição
Pavimentação	Obras que têm como objeto o melhoramento das vias públicas urbanas e rurais. Contemplam, também, obras complementares como a implantação de sistemas de drenagem e de calçadas.
Saneamento	Obras que possuem a finalidade de coletar, afastar, tratar e dispor a água e esgoto, excetuados as obras de drenagem, que conforme acima encaixam na categoria de pavimentação.
Equipamentos urbanos	Obras que possuem como objetos: praças, quadras, campos de futebol, vestiários, ferrovias e/ou piscinas.
Edificações	Obras de construção destinadas ao abrigo humano, tais quais a construção ou reforma de mercados públicos, prédios públicos, terminais rodoviários, academias públicas, entre outras.
Obras de arte especiais	Obras que têm a finalidade de transpor obstáculos, tais como avenidas, vales, rios, entre outros. Ex.: pontes, viadutos, entre outras.

Fonte: Elaboração própria a partir dos conhecimentos empíricos na DMI.

Gráfico 5: Proporção de objetos agrupados por temática entre 2014-2020

Fonte: Sistema de Gerência Integrada de Contratos - GIC, 2021.

Elaboração própria.

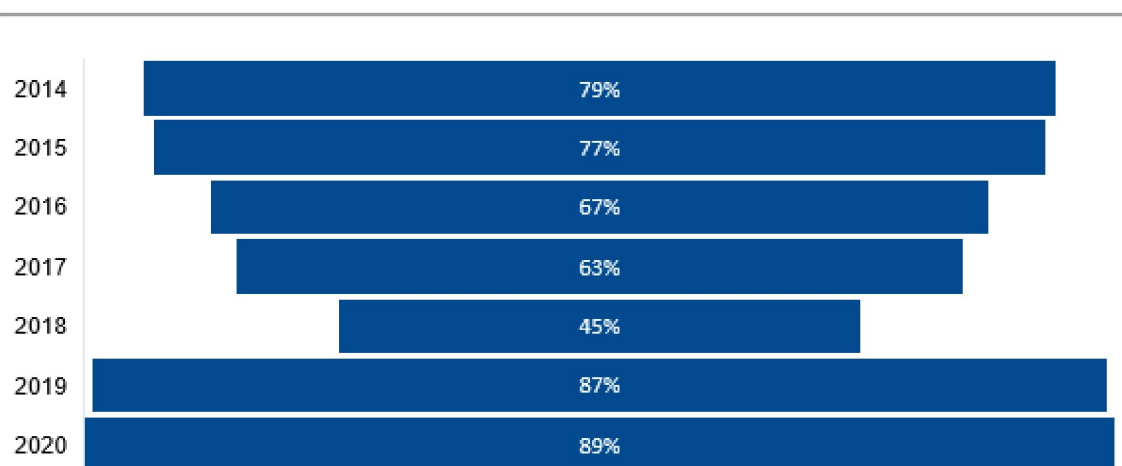
Percebe-se, a partir do Gráfico 5, que, em todos os anos, mais de 60% dos objetos são pavimentações, a média desse objeto é de 74% e em 2014 alcançou os 85% em relação a todos os instrumentos pactuados. Em segundo lugar, em termos de volume, estão as obras nos equipamentos urbanos, que possuem uma média de 15%. Logo em seguida as de edificações com uma

média de 8% e as de obra de arte especial com uma média de 3%. Por fim, as obras com menor frequência são as de saneamento, com uma média de 1% ao ano. Nesse sentido, a análise do Gráfico 4 permite inferir que grande parte dos esforços dos setores responsáveis pela celebração, monitoramento e prestação de contas dos convênios, por parte da Seinfra, está focada em analisar documentos que possuem como objeto obras de pavimentação.

2.3 Histórico do processo de execução

A fase da execução possui muitas informações, como as referente aos pagamentos, aos contratos das licitações, aos termos aditivos, ao período de vigência dos convênios, entre outros. O Gráfico 6 traz informações importantes a respeito do percentual pago do valor total pactuado no período entre 2014 e 2020.

Gráfico 6: Percentual pago do valor total pactuado entre 2014-2020



Fonte: Sistema de Gerência Integrada de Contratos - GIC, 2021.

Elaboração própria.

Os últimos anos (2019-2020) do gráfico possuem o melhor desempenho de execução financeira em relação ao total pactuado. Não por coincidência, em tais anos passou a vigorar a Emenda Constitucional nº 96/2018 que passou a estabelecer as emendas impositivas e, assim, exigindo a execução orçamentária e financeira dos valores das emendas individuais, de bancada ou bloco. No entanto, percebe-se que o Estado ainda possui um débito com

diversas administrações municipais o transtorno gerado com o atraso dos pagamentos é enorme para as prefeituras e para as empresas contratadas para executarem a obra.

Dentre os convênios registrados no módulo de pagamento do sistema GIC entre 2014 e 2020 constatou-se apenas 1.700, dos quais, como se pode observar na Tabela 2, 17,5% foram pagos através de parcela única e a maioria foi paga através de 2 parcelas, cerca de 82%.

Tabela 2: Análise da quantidade de parcelas de desembolso e aumento médio na vigência dos convênios de saída pactuados entre 2014 e 2020

Qtd. de parcelas	Qtd. de convênios	Percentual relativo (%)	Aumento médio na vigência do convênio
1	298	17,5%	123
2	1.396	82,1%	409
3	6	0,4%	586

Fonte: Sistema de Gestão Integrada de Contratos (GIC).

Elaboração própria.

Anteriormente à pandemia do Covid-19, grande parte dos convênios eram pagos através de duas parcelas e uma pequena parcela paga em parcela única. A situação mudou em 2020, momento em que ficou estabelecido na Subsecretaria de Obras Públicas da Seinfra que todos os convênios seriam pagos em parcela única. Tais formas de desembolso trazem questionamentos a favor e contra o pagamento parcelado ou único pelas equipes da Seinfra.

A primeira questão está relacionada à parcela única, que, apesar de parecer positivo ao conveniente receber todo o valor do recurso em um único pagamento, tem como desvantagem o controle somente posterior dos gastos e das metas físicas pelo concedente e não um controle intermediário. Diminuir o controle, nesse caso, pode acarretar em um planejamento ineficiente, em um gasto ineficiente dos recursos e, inclusive, na entrega de um produto sem qualidade para usufruto da população.

A segunda questão é relativa ao pagamento em duas parcelas, a qual está regulamentada no Art. 39 do Decreto Estadual nº 46.319/2013, que estabelece a obrigatoriedade de demonstrativo de aplicação da contrapartida pela conveniente, bem como a apresentação de um relatório de monitoramento das metas do convênio para o recebimento da segunda parcela. Tal controle é

uma maneira de evitar os riscos de eficiência possivelmente ocasionados pelo pagamento único. No entanto, o pagamento parcelado também apresenta falhas, como, por exemplo, a dependência do conveniente da liberação pelo concedente.

Sob essa perspectiva, percebe-se pela Tabela 3 a recorrência de atraso nos pagamentos, apenas 212 não tiveram atraso, assim, 92% das parcelas foram pagas em data posterior à programada. Tal fato interfere no planejamento dos municípios, que dependem dos recursos para dar andamento aos empreendimentos.

Além disso, observa-se pelos dados da Tabela 2 que o tempo médio de aumento na vigência, seja por termo aditivo de prorrogação de vigência ou por prorrogação de ofício, para os convênios pagos em 2 ou 3 parcelas são maiores em relação aos convênios pagos em parcela única. Abaixo, na Tabela 3, consta a análise do tempo de atraso e a frequência em que ocorreu tal atraso no pagamento.

Tabela 3: Análise do tempo de atraso dos pagamentos registrados no GIC para os convênios pactuados entre 2014 e 2020

Tempo de atraso (dias)	Frequência	Percentual relativo (%)
Sem atraso no pagamento	212	8%
<30	700	28%
30-90	358	14%
90-180	439	17%
180-360	361	14%
360-540	288	11%
>540	182	7%

Fonte: Sistema de Gestão Integrada de Contratos (GIC).

Elaboração própria.

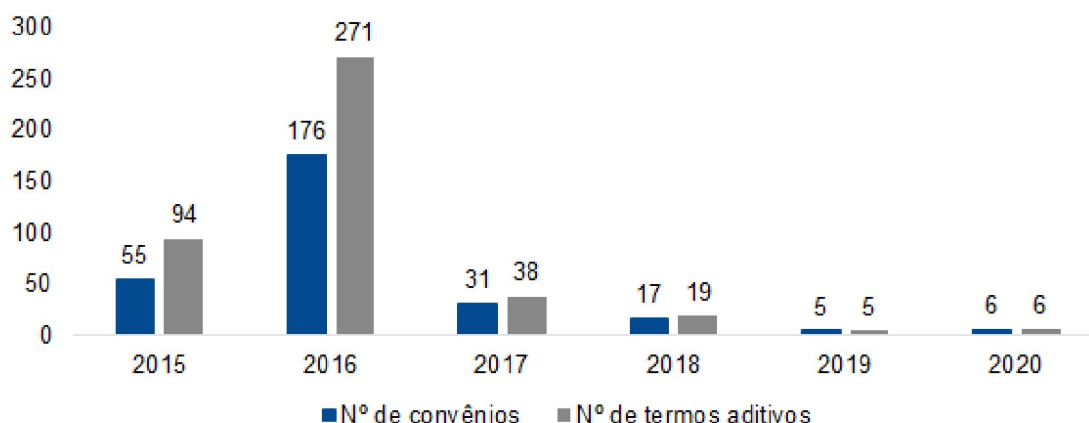
Assim, com base na análise da tabela acima, percebe-se que 8% dos pagamentos foram realizados sem atraso, enquanto que 28% foi feito em até 30 dias após a data programada. Além disso, 64% dos registros de pagamento foram feitos após 30 dias de atraso, sendo 14% entre 1 mês e 3 meses; 17% entre 3 meses e 6 meses; 14% entre 6 meses e 1 ano; 11% entre 1 ano e 1 ano e meio; e 7% acima de 1 ano e meio. Tais dados são preocupantes, tendo em vista que os objetos dos convênios seguem um rígido cronograma e cada dia de atraso interfere negativamente na entrega do objeto para a população.

Ademais, os funcionários dos municípios relatam que empreiteiras contratadas para executar as obras não recebem o pagamento, em vários casos, visto que os convenientes raramente utilizam recursos próprios para suprir o atraso no pagamento do concedente do convênio. Cabe salientar também que os atrasos nos pagamentos resultam em uma alteração formal no convênio de saída denominada prorrogação por ofício, cujo tempo de prorrogação é limitado ao período de atraso no pagamento, nos termos do Decreto Estadual nº 46.319/2013.

Outra importante análise na fase de execução é dos termos aditivos aprovados. Devido às limitações do Sigcon, dados como o tipo de termo aditivo não foram possíveis de serem extraídos, o que impossibilita mensurar a frequência que cada termo aditivo é solicitado durante o período de análise (2014-2020). No entanto, de maneira geral, os termos aditivos representam modificação no planejamento inicial da obra, o que tende a modificar o cronograma inicial estipulado e possíveis desajustes no planejamento inicial.

O Gráfico 7 abaixo representa a relação de termos aditivos aprovadas no âmbito da Seinfra, bem como a quantidade de convênios que tiveram termos aditivos. Semelhante aos dados de proposição dos convênios, o Sigcon só passou a registrar os dados de termos aditivos a partir de 2015.

Gráfico 7: Quantidade de termos aditivos e convênios com termos aditivos - 2015-2020



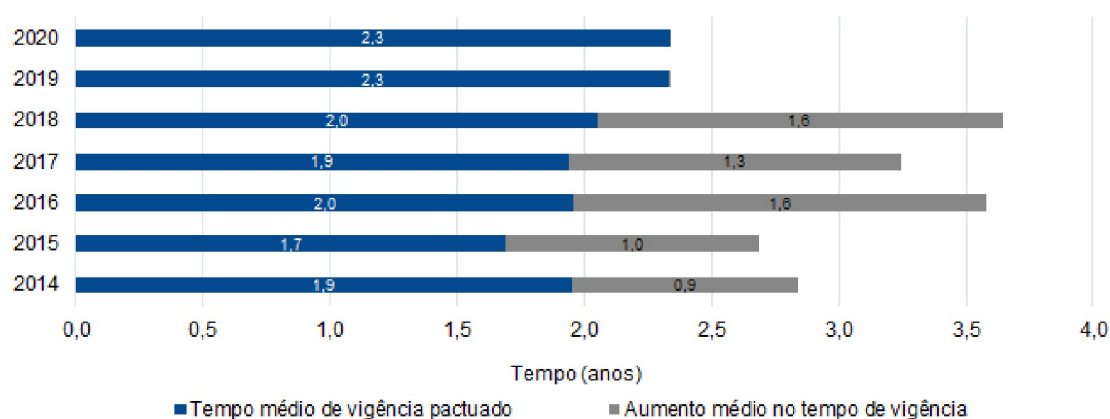
Fonte: Sistema de Gestão Integrada de Contratos (GIC).

Elaboração própria.

No total, foram 433 termos aditivos contabilizados para 290 convênios em 237 municípios diferentes. Uma proporção de aproximadamente 1,5 termo aditivo para cada convênio. O destaque é dado para o ano de 2016 que, dentre todos os anos analisados no Gráfico 7, possui a maior quantidade de convênios formalizados, logo, a quantidade de termos aditivos tende a ser maior.

Outro dado importante da fase da execução, é o tempo de vigência dos convênios. O Gráfico 8 explicita a média anual da vigência pactuada dos instrumentos, bem como o aumento médio anual de vigência entre 2014 e 2020. Vale salientar que em 2019 apenas um convênio teve sua vigência estendida e em 2020, até o momento da análise, não houve nenhum. Além disso, a média de prazo pactuado é de aproximadamente 2 anos, a média de aumento do prazo da vigência é de 1,3 anos e a média total é de 2,9 anos.

Gráfico 8: Prazo médio de vigência dos convênios de saída - 2014-2020



Fonte: Sistema de Gestão Integrada de Contratos (GIC).

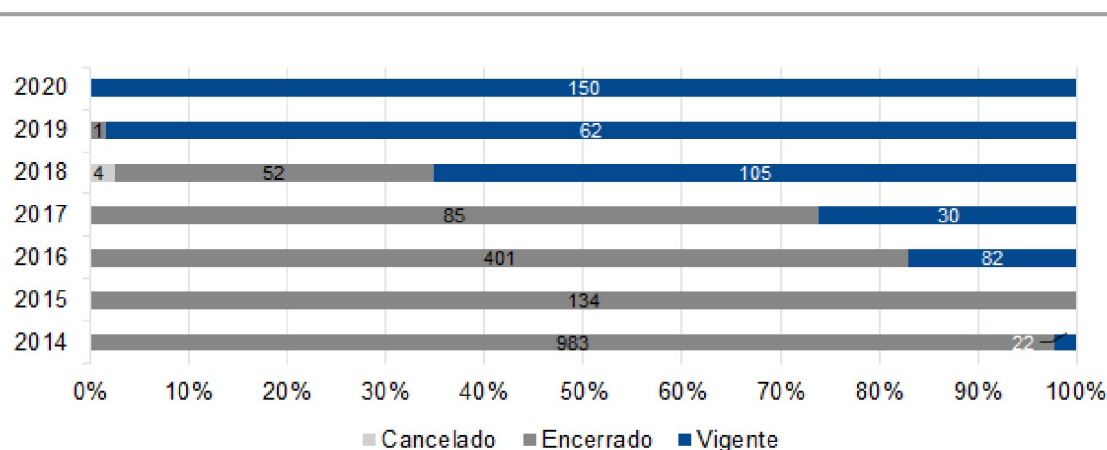
Elaboração própria.

Nessa perspectiva, percebe-se um aumento da média da vigência formalizada nos últimos dois anos, 2019 e 2020. Um dos motivos que podem indicar a falta de prorrogação da vigência dos convênios de 2019-2020 é que, além de serem recentes, o número de alterações de prorrogação de ofício foi nulo nesses dois anos.

A última análise que contempla tanto dados da fase do encerramento, quanto dados da execução dos convênios é a do status do instrumento jurídico. Assim sendo, o Gráfico 9 mostra a distribuição anual do status dos convênios -

cancelado, encerrado e vigente. O art. 65 do Decreto Estadual nº 46.319/2013 estabelece critérios para rescisão unilateral dos convênios por parte do concedente, o que resulta no cancelamento do convênio. Dentre os motivos se encontram: a) falsidade ou incorreção insanável de documento apresentado ao CAGEC ou apresentados na celebração; b) inadimplência das cláusulas pactuadas; c) não cumprimento das metas ou a utilização dos recursos sem seguir o plano de trabalho; d) aplicação dos recursos em desacordo com a legislação; e) não apresentação da prestação de contas parcial; e) interesse público (MINAS GERAIS, 2013a). Além disso, apenas 4 convênios em 2018 foram cancelados.

Gráfico 9: Distribuição do status dos convênios de saída da Seinfra por ano entre 2014 e 2021



Fonte: Sistema de Gestão Integrada de Contratos (GIC).

Elaboração própria.

Nessa perspectiva, existe um passivo de 134 (6,4%) convênios pactuados há mais de 4 anos, ou seja, em 2017 ou anterior a 2017. Os convênios com vigência acima média de 2 anos mostrada no Gráfico 9 merecem atenção por parte do concedente, haja vista que pode indicar falhas no planejamento.

Por fim, cabe analisar os registros administrativos internos referentes aos relatórios de monitoramento de metas físicas e financeiras. Dentre os convênios formalizados no período de análise (2014 a 2020) observou-se a existência de 1.031 dados de percentual de execução da obra e status da obra. A tabela abaixo descreve o intervalo do percentual de execução das obras pela quantidade de registros de convênios de saída.

Tabela 4: Percentual de execução por quantidade de convênios

Percentual de execução (%)	Nº de Registros	Percentual relativo (%)
0%	28	2,7%
1 a 49%	40	3,9%
50 a 69%	60	5,8%
70 a 99%	310	30,1%
100%	593	57,5%

Fonte: Registros internos da Seinfra

Elaboração própria.

Com base na Tabela 4, percebe-se que a grande maioria dos convênios com relatório de metas registrados estão 100% concluídos (57,5%), outra grande parte desses instrumentos (30,1%) estão em uma faixa de 70 a 99% de conclusão. Assim, dos convênios registrados, 87,6% estão em um intervalo de 70 a 100% de execução das metas físicas e financeiras. Além disso, cerca de 12,4% dos instrumentos possuem percentual de execução até 69%, sendo 2,7% com 0% de execução; 3,9% com execução entre 1% a 49%; e 5,8% com execução entre 50 a 69%.

7.4 Histórico do processo de prestação de contas

Na fase do processo referente à prestação de contas, foram utilizados os dados do SIGCON. No entanto, no sistema, há registros somente a partir de 2019 e, se filtrados para convênios pactuados entre 2014 e 2020, o somatório é de 1.025 convênios com status preenchido. Na Tabela 5, está sumarizada a quantidade de registros em cada um dos status registrados.

Tabela 5: Status dos registros de prestação de contas

Status	Nº de Registros	Percentual relativo (%)
Aguardando defesa do AADE ²	4	0,4%
Aguardando entrega PCF ¹	77	7,5%
PCF ¹ aprovada	9	0,9%
PCF ¹ aprovada com ressalvas	22	2,1%
PCF ¹ em análise	912	89,1%

Fonte: Sigcon - Módulo Saída, 2021.

Elaboração própria.

¹ Prestação de Contas Final

² Auto de Apuração de Dano ao Erário

Percebe-se pela tabela acima que aproximadamente 89% dos registros referem-se às prestações de contas que estão em análise. Cerca de 7,5% estão aguardando a entrega da prestação de contas final; 2% dos convênios, aproximadamente, tiveram pareceres favoráveis, mas com ressalvas a serem corrigidas; menos de 1% foram aprovados sem necessidade alguma de correção; e menos de 0,5% dos convênios registrados estão aguardando defesa do Processo Administrativo de Constituição do Crédito Estadual não Tributário (AADE) regulamentado pelo Decreto Estadual nº 46.830/2015. Dessa forma, os dados indicam que as unidades administrativas responsáveis pela prestação de contas possuem um grande passivo de análises acumuladas.

Ainda no que concerne à prestação de contas, será feita adiante uma análise dos recursos devolvidos. Até a data da análise deste trabalho, aos convênios pactuados entre 2014 e 2020, o valor total devolvido à Seinfra foi de R\$13.112.724,71, o que representa cerca de 1,5% do valor global pactuado no mesmo período. As normas que tratam das transferências voluntárias do Estado de Minas Gerais - a Resolução Conjunta Segov/Age nº 004/2015 e o Decreto Estadual nº 46.319/2013 - estabelecem alguns critérios para devolução dos recursos. O quadro abaixo resume os casos elencados nas normas citadas para devolução dos recursos.

Quadro 5: Descrição dos casos de devolução integral e/ou parcial de recursos transferidos aos convenientes

Tipo de devolução	Descrição
Integral	Falta de comprovação total da execução do objeto.
Integral	Não comprovação da regularização da documentação do imóvel onde destina-se o objeto.
Parcial - referente ao valor necessário à conclusão do objeto	Falta de comprovação parcial da execução do objeto
Parcial - referente ao valor irregularmente aplicado	Irregularidades como glosa financeira, impugnação de despesa ou desvio na utilização dos recursos.
Parcial - referente ao valor do rendimento não obtido com o atraso	Atraso na aplicação financeira dos recursos do convênio, bem como da contrapartida.
Parcial - referente ao valor do rendimento não obtido com a ausência de aplicação	Ausência total de aplicação dos recursos em aplicações financeiras.
Parcial - referente ao valor da contrapartida não depositada	Ausência de comprovante de depósito de contrapartida.
Parcial - referente ao saldo em conta corrente e de aplicação financeira	Não utilização dos recursos disponíveis em conta corrente, inclusive os provenientes das receitas obtidas por aplicação financeira.

Fonte: Minas Gerais, 2014, 2015.

Elaboração própria.

Com base nos critérios definidos acima, anualmente a Seinfra recupera valores de convênios antigos no processo de prestação de contas. Através dos dados disponibilizados pela Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças (SPGF), foi possível mensurar o valor devolvido pelos convênios pactuados no ano de análise desta pesquisa. Tais somas estão disponibilizadas na tabela abaixo.

Tabela 6: Análise do valor devolvido com base no ano de pactuação do convênio de saída

Ano do convênio	Valor global (R\$)	Valor devolvido ¹ (R\$)	Percentual (%)
2014	456.141.120,63	9.376.521,12	2,1%
2015	23.909.444,52	1.076.623,80	4,5%
2016	254.687.938,19	2.158.989,49	0,8%
2017	40.101.970,59	190.392,44	0,5%
2018	61.945.296,83	31.528,41	0,1%
2019	10.939.941,44	91.190,36	0,8%
2020	29.818.764,10	187.479,09	0,6%

Fonte: SPGF, Seinfra MG, 2021.

Elaboração própria.

¹Valores a preços correntes.

Observa-se na tabela que os anos com maiores volumes financeiros foram os anos com maior valor pactuado, ou seja, os anos de 2014 e 2016. Percentualmente, o ano de 2015 apresenta o maior valor, 4.5% em relação ao valor global pactuado e 2018, o menor valor, 0.1% em relação ao valor global, um valor muito abaixo do percentual médio. Não foi possível, a partir dos dados disponibilizados, estabelecer critérios de qualidade para as devoluções, visto que, segundo o Quadro 5, diversos são os motivos para tal. Tais critérios poderiam possibilitar a distinção entre devoluções que advêm de irregularidades ou falta de ação do conveniente, daquelas que são fruto de saldos da conta corrente e de aplicação financeira não utilizados no objeto.

Por último, no que tange ao processo de Tomadas de Contas Especial, com base nos dados de registros administrativos internos disponibilizados pela Superintendência de Obras Públicas, foi possível constatar que não há processos de tomada de contas especial para os convênios pactuados entre 2014 e 2020. A ausência de registros pode ser justificada pelo fato da Tomada de Contas Especial ser o último procedimento recorrido pela Administração para reparação do dano ao erário, o que torna esse processo lento. A média anual de instauração desse processo é de aproximadamente dez por ano e o convênio de saída mais recente que passou pelo processo de tomada de contas data de 2010.

8 RESULTADOS E INVESTIGAÇÃO DOS INDICADORES

Finalizadas a etapa de compreensão dos dados históricos dos processos de gestão dos convênios, buscou-se evidenciar o desempenho da gestão dos convênios através dos produtos gerados nos processos de celebração, execução e prestação de contas. Diante disso, optou-se por selecionar indicadores presentes na bibliografia, como o Índice de Desempenho da Gestão das Transferências Voluntárias da União - IDTRV disponibilizados pelo governo federal desde dezembro de 2018 e os Índices de Desempenho de Implementação e Índices de Desempenho de Execução Financeira elencados por Moreira, Nogueira e Torres (2019).

Tabela 7: Distribuição dos grupos de municípios por habitantes e PIB per capita

Grupo	Habitantes	PIB per capita	Nº de municípios	Nº de Convênios	Valor Global (R\$)
Grupo 1	Até 20.000	Até R\$15.600,00	422	1172	337.013.842
Grupo 2	Até 20.000	Acima de R\$15.600,00	204	461	137.892.981
Grupo 3	De 20.000 até 50.000	Até R\$15.463,00	34	117	53.287.432
Grupo 4	De 20.000 até 50.000	Acima de R\$15.463,00	75	182	120.342.741
Grupo 5	De 50.000 até 100.000	Até R\$21.650,00	10	32	22.136.085
Grupo 6	De 50.000 até 100.000	Acima R\$21.650,00	26	82	76.676.820
Grupo 7	Acima de 100.000	Até R\$28.636,00	15	40	68.452.629
Grupo 8	Acima de 100.000	Acima R\$28.636,00	9	25	62.420.526
Total			795	2.111	878.223.054

Fonte: Plataforma +Brasil, 2021; GIC, 2021; SIGCON, 2021.

8.1 Análise do IDTRV

Nesta seção, será feita a análise dos indicadores do IDTRV da Plataforma +Brasil. Conforme esclarecido na metodologia desta pesquisa, o índice geral não será avaliado, pela insuficiência dos dados, restando, portanto, a análise de 5 dos 12 subíndices que compõem o IDTRV.

Abaixo, na Tabela 8, é possível observar a média dos subíndices do IDTRV selecionados na metodologia desta pesquisa e segregados por grupos de municípios.

Tabela 8: Subíndices IDTRV - 2014-2020

Grupo	Índice 1 ¹	Índice 7 ²	Índice 8 ³	Índice 9 ⁴	Índice 10 ⁵
Grupo 1	0,48	0,31	0,00	0,94	0,88
Grupo 2	0,42	0,34	0,00	1,00	1,00
Grupo 3	0,46	0,45	0,00	0,50	-
Grupo 4	0,47	0,34	0,00	1,00	-
Grupo 5	0,45	0,50	0,00	1,00	-
Grupo 6	0,39	0,32	0,00	1,00	1,00
Grupo 7	0,31	0,33	0,00	-	-
Grupo 8	0,39	0,27	0,00	-	-
Média Global	0,45	0,33	0,00	0,95	0,92

Fonte: SIGCON, 2021; Registros Administrativos Seinfra MG, 2021; e GIC, 2021.

Elaboração própria.

¹ Indicador de sucesso das propostas.

² Indicador de quantidade média de aditivos por instrumento com dados de 2015 a 2020.

³ Indicador de percentual de percentual de instrumentos em tomada de contas especial.

⁴ Indicador de percentual de instrumentos encerrados com prestação de contas aprovada.

⁵ Indicador de percentual de instrumentos que tiveram objetos concluídos plenamente.

8.1.1 Percentual de sucesso das propostas/planos de trabalhos enviados

$$I_1 = \frac{\text{Total de Propostas ou PT aprovados}}{\text{Total de propostas ou PT analisados}}$$

O Índice de sucesso das propostas (I_1) possui a polaridade maior-melhor, pois ele avalia a qualidade das propostas enviadas pelos proponentes, assim, quanto maior seu valor, há um indicativo de que os municípios apresentam propostas que são bem sucedidas. Assim, nota-se que os primeiros cinco grupos (grupos com população até 100.000 habitantes e renda até R\$21.650,00) apresentam uma capacidade de aprovação maior que 40% e os grupos 6, 7, 8 (grupos com população acima de 50.000 habitantes e renda maior que R\$21.650,00) apresentam uma média de 36%, o que é ligeiramente menor que a dos municípios de menor porte populacional e menor renda.

Com base nisso, a Tabela 7¹ indica que, ao dividir o valor global dos grupos 6, 7 e 8 pela quantidade de convênios, o valor médio por instrumento nesses grupos é R\$ 1.714.406,65, ou seja, 257% maior que a média dos cinco primeiros grupos de municípios (R\$ 479.019,20). Isso sugere que municípios de maior porte populacional e maior renda possuem instrumentos com maior complexidade, logo exigem critérios mais rígidos na aprovação das propostas, o que pode ter como consequência uma menor média de aprovação entre eles.

8.1.2 Indicador da quantidade média de aditivos por instrumento

$$I_7 = \frac{\text{Média de aditivos por instrumento}}{4}$$

tal que $I_7 \leq 1$ e se Média de ativos por instrumento ≥ 4 , $I_7 = 1$

O Índice de quantidade média de aditivos por instrumento (I_7) possui a polaridade menor-melhor, pois ele avalia a quantidade de aditivos por instrumento e a necessidade de termo aditivo representa falha no planejamento do projeto. De acordo com a fórmula, se a média de termos aditivos for maior ou igual a quatro, o indicador deve ser considerado igual a 1. Um indicador de 0,25 representaria uma média de um termo aditivo e assim sucessivamente.

De modo geral, todos os grupos de municípios analisados possuem uma média maior que 1 termo aditivo por instrumento, o que pode sugerir que, em média, todos municípios falham na elaboração do planejamento, já que a existência de termos aditivos indica mudança de rumo no que foi planejado. Municípios do grupo 5 (com população entre 50.000 e 100.000 habitantes e renda per capita até R\$ 21.650,00) apresentaram o pior desempenho com uma média de dois termos aditivos por instrumento.

Esse indicativo de falha no planejamento foi corroborado por Reis (2020) ao mencionar os principais motivos que corroboram para falha no planejamento dos projetos, são eles: a) excesso de burocracia e morosidade nos processos internos voltados à contratação de serviços; b) falta de capacidade técnica, operacional e financeira das empresas contratadas para executar os serviços; c) falta de comprovação material sobre a real situação dos projetos; d) alta rotatividade dos servidores responsáveis pelos projetos, visto que, em

¹ Página 75.

muitos casos, são cargos de indicação política; e e) equipe técnica desqualificada para coordenação de projetos.

Os municípios com os dez piores índices são listados de forma decrescente: Porteirinha com índice igual a 1,00; Capinópolis com índice igual a 0,75; Natércia com índice igual a 0,75; Camanducaia com índice igual a 0,75; Mirabela com índice igual a 0,75; Salinas com índice igual a 0,63; Rio Espera com índice igual a 0,63; Nazareno com índice igual a 0,50; Nazareno com índice igual a 0,50; Pescador com índice igual a 0,50; e Santa Cruz do Escalvado com índice igual a 0,50. Esses municípios pertencem aos grupos de municípios com população até 50.000 habitantes (grupos 1, 2, 3 e 4), ou seja, municípios de pequeno porte.

Assim, conclui-se que os municípios com piores índices supracitados são municípios pequenos com níveis de renda menores, exigindo que ações mitigatórias sejam tomadas para contornar essa situação nesses entes. Por exemplo, pode-se incentivar a capacitação da equipe na temática de projetos de engenharia, capacitação da equipe no manuseio do Sigcon, incentivos para desburocratização dos processos e aumento da celeridade nos processos de contratação de serviços de engenharia.

8.1.3 Percentual de instrumentos em tomadas de contas especial

$$I_8 = \frac{\text{Instrumentos em tomada de contas especial iniciada}}{\text{Total de instrumentos celebrados - anulados ou cancelados}}$$

O Índice 8 possui a polaridade menor-melhor, pois avalia o percentual de instrumentos em tomadas de contas especial, assim, quanto mais tomadas de contas, pior é o indicador. Nesse sentido, percebe-se um ponto positivo até o momento, visto que nenhum convênio pactuado no período analisado foi alvo do processo de Tomadas de Contas Especial, o que pode indicar uma capacidade de resolução das pendências por meio da via administrativa. Por outro lado, cerca de 89% dos convênios estão na fase de análise da prestação de contas, conforme a Tabela 5². Assim, muitos fatos precisam ser apurados e o cenário de

² Página 71.

inexistência de tomada de contas especial para esses convênios pode ser alterado.

8.1.4 Percentual com prestação de contas aprovada

$$I_9 = \frac{\text{Instrumentos encerrados com prestação de contas aprovadas sem ou com ressalva}}{\text{Total de instrumentos com prest. de contas finalizadas}}$$

O Indicador de percentual de instrumentos encerrados com prestação de contas aprovada (I_9) apresenta a polaridade maior-melhor, pois quanto mais instrumentos encerrados com prestação de contas aprovadas, melhor é. Sobre isso, somente 62 municípios possuíam dados a serem analisados, o que pode justificar a ausência de índice para municípios dos grupos 7 e 8 (municípios com população acima de 100.000 habitantes e renda acima de R\$ 21.650,00).

Além disso, os municípios do grupo 3, com população entre 20.000 e 50.000 habitantes e renda até R\$ 15.463,00, possui um convênio encerrado com prestação de contas aprovada, tendo em vista que, das duas prestações de contas finalizadas dos municípios desse grupo, uma delas foi aprovada e a outra rejeitada. O grupo 1 (população de até 20.000 habitantes e renda até R\$ 15.600,00) é o que possui mais registros, com uma média de 94% dos instrumentos encerrados com prestação de contas aprovada, ao todo esse grupo soma 31 registros, dos quais 2 instrumentos tiveram a prestação de contas rejeitada e 29 tiveram a prestação de contas aprovada. Além disso, o grupo 2 (população de até 20.000 habitantes e renda acima de R\$ 15.600,00) possui 23 registros de prestação de contas finalizadas e todas aprovadas.

Assim, em relação ao I_9 , conclui-se que os municípios de menor porte (renda per capita baixa e população menor) possuem mais dados registrados, o que por um lado sugere-se que esses municípios podem apresentar um bom controle dos processos e das contas; por outro, devido ao fato de possuírem os instrumentos com menor valor médio, há a possibilidade de suas prestações de contas serem analisadas com maior celeridade, devido a baixa complexidade das obras de menor valor.

8.1.5 Percentual de instrumentos que tiveram objetos concluídos plenamente

$$I_{10} = \frac{\text{Instrumentos que tiveram objetos concluídos plenamente com Prest. de Contas aprovadas com ou sem ressalvas}}{\text{Total de instrumentos com prest. de contas finalizadas}}$$

Ademais, o indicador de percentual de instrumentos que tiveram objetos concluídos plenamente (I_{10}) possui a polaridade maior-melhor, pois avalia a entrega da política pública com a mensuração do percentual de instrumentos com objetos concluídos e prestação de contas aprovadas. Os resultados do indicador apresentaram uma visão parcial dos dados, tendo em vista que também depende dos dados de prestação de contas, isso resultou em apenas 19 instrumentos concluídos com prestação de contas aprovada, de uma amostra de 62 instrumentos com prestação de contas aprovada. Assim, não há dados para municípios de cinco dos oito grupos.

Em relação aos três grupos restantes, os quais possuem dados de prestação de contas aprovadas e objeto concluído, percebe-se que são os grupos 1 (população até 20.000 habitantes e renda até R\$ 15.600,00), o grupo 2 (população até 20.000 habitantes e renda acima de R\$ 15.600,00) e o grupo 6 (com população de 50.000 a 100.000 habitantes e renda acima de R\$ 21.650,00).

Assim como no I_9 , os municípios de menor porte populacional e menor renda podem possuir mais dados de prestação de contas finalizadas devido ao menor valor médio das obras desses grupos e, como consequência, há maior celeridade na análise da prestação de contas. Há, também, a existência de dois municípios do grupo 6 de médio porte, com quantidade populacional média e renda acima de R\$ 21.650,00. Nesse caso, não foi possível concluir nada específico dos resultados, principalmente pela baixa quantidade de dados.

De maneira geral, o I_{10} não trouxe contribuições relevantes, nem apresentou de fato as causas para o resultado, visto que seus dados dependem que a etapa de prestação de contas esteja finalizada. Assim, como na Seinfra mais de 80% dos 2.111 convênios estão em fase de análise das prestações de contas, esse indicador foi prejudicado com a ausência de dados.

8.2 Análise dos Índices de desempenho de Implementação e de Execução Financeira

De forma a continuar a investigação dos indicadores, nesta seção serão apresentados os indicadores validados por Moreira, Nogueira e Torres (2019). Primeiramente, indicadores de implementação que os autores criaram visam analisar o desempenho da gestão nos processos de implementação dos convênios (celebração, execução e prestação de contas). Nessa etapa, quatro tipos de dados foram levantados: a) número de propostas apresentadas (n_1); b) número de convênios celebrados (n_2); c) número de convênios cancelados ou anulados (n_3); d) número de prestações de contas aprovadas n_4 (MOREIRA; NOGUEIRA; TORRES, 2019).

8.2.1 Indicadores de desempenho de implementação

Na Tabela 9, são apresentados o cálculo de dois indicadores de implementação: a) Índice de Propostas Transformadas em Convênios (IPTC); e b) Índice de Prestação de Contas Aprovadas (IPAP). Cabe apontar que o Índice de Convênios Anulados (ICAN) não foi inserido na tabela, pois, dentre todos os convênios analisados, apenas quatro foram cancelados, o que representa um número muito baixo e um aspecto positivo, pois convênios anulados ou cancelados representam desperdício de recursos para o município.

Nesse sentido, a quantidade baixa de convênios cancelados é positiva, pois pode indicar um sucesso no processo de celebração, ou seja, se uma proposta for aprovada, ela possui 99% de chance de iniciar a execução física ou orçamentária. Os municípios com instrumentos cancelados foram: Águas Vermelhas, Santana do Paraíso, Teixeiras e Urucânia. A característica em comum desses municípios é que são de grupos de pequeno porte: Águas Vermelhas e Teixeiras são do grupo 1 (com população até 20.000 habitantes e renda até R\$ 15.600,00); Urucânia é do grupo 2 (com população até 20.000 habitantes e renda acima de R\$ 15.600,00); e Teixeiras é do grupo 4 (com população entre 20.000 e 50.000 habitantes e renda acima de R\$ 15.460,00).

Nesse sentido, como o ato de anulação geralmente é uma medida de antecipação do concedente contra algum descumprimento por parte do conveniente, pode-se sugerir que esses municípios supracitados, por serem de

pequeno porte, possuíram dificuldades técnicas no decorrer do processo e a consequência foi a anulação para evitar prejuízos ao erário público. No entanto, as causas específicas de cada anulação não foram possíveis de serem averiguadas, sendo, portanto, uma sugestão do autor da pesquisa com base no conhecimento adquirido na secretaria durante a sua experiência profissional.

Tabela 9: Indicadores de desempenho de implementação - 2014-2020

Grupo	IPTC	IPAP
Grupo 1	45%	26%
Grupo 2	39%	49%
Grupo 3	43%	13%
Grupo 4	43%	30%
Grupo 5	45%	33%
Grupo 6	32%	22%
Grupo 7	25%	-
Grupo 8	38%	-
Média global	43%	34%

Fonte: SIGCON, 2021; Registros Administrativos Seinfra MG, 2021; e GIC, 2021.

Elaboração própria.

Com base na Tabela 9, percebe-se que o IPTC possui resultados semelhantes ao Indicador de Sucesso das Propostas (I_1) do IDTRV e também apresenta uma polaridade maior-melhor. A diferença entre eles, no entanto, está no fato do I_1 analisar a relação entre propostas e plano de trabalhos aprovados, enquanto o IPTC analisa a relação entre propostas e convênios assinados. É uma diferença sutil, porém o Gráfico 1³ mostra que 97% dos planos de trabalho aprovados se transformaram em convênios assinados, por isso, o IPTC em alguns grupos é inferior ao I_1 do IDTRV. Além disso, a média geral dos municípios foi reduzida para 43% se comparado aos 45% do índice 1.

Nesse sentido, as conclusões para o IPTC são as mesmas do I_1 , os municípios de maior porte populacional e maior renda (grupos 6,7 e 8) possuem uma média menor de transformação de planos de trabalhos em convênios, se comparado aos outros grupos. A sugestão do motivo para esse fato é que a média de valor dos instrumentos desses grupos é 257% maior que a média de

³ Página 59.

valor dos convênios dos outros cinco grupos. Nesse sentido, geralmente, quanto maior o valor do convênio, mais complexa é a obra, o que exige uma análise mais criteriosa por parte da equipe que aprova as propostas.

Outro indicador importante, é o IPAP, que mede a relação entre convênios com prestação de contas aprovadas e o total de convênios assinados. É parcialmente diferente do I_9 do IDTRV, o qual mede a relação entre instrumentos com prestação de contas aprovadas e instrumentos com prestação de contas já finalizadas – aprovadas ou não. O I_9 mede o desempenho dentro do processo de prestação de contas, já o IPAP mede o percentual de prestação de contas em relação às entradas no processo, ou seja, convênios assinados na celebração. Portanto, tal qual I_9 , o IPAP apresenta a polaridade maior-melhor, ou seja, quanto maior a relação de instrumentos com prestação de contas aprovadas em relação aos convênios assinados, melhor é.

Além disso, semelhante ao I_9 , no IPAP, não existem dados para os municípios dos grupos 7 e 8, os quais representam municípios de maior porte populacional (acima de 100.000) e maior renda per capita (acima de R\$ 21.650,00). A sugestão de justificativa para tal resultado é que devido a complexidade das obras celebradas nos municípios com esse perfil, a análise da prestação de contas tende a ser mais demorada, o que pode indicar a ausência de dados para esses grupos até a presente data da pesquisa.

Nesse sentido, observa-se que o IPAP possui uma média global de 34%. Não foram identificados os padrões para os resultados nos grupos de municípios, visto que o universo de 62 instrumentos com relatórios de prestação de contas finalizados é muito baixo para análise de padrões nos dados. Assim, a conclusão em relação ao IPAP é que, até a data da pesquisa, somente 62 dos 2.111 convênios celebrados desde 2014 possuem relatório de prestação de contas com status finalizado, o que representa um atraso muito grande na análise dos documentos de prestação de contas.

8.2.2 Indicadores de desempenho de Execução Financeira

Por fim, há que se investigar indicadores de desempenho de execução validados pelos autores. Analisa-se o desempenho da execução financeira a partir de cinco medidas: a) valor total dos convênios assinados ($r1$);

b) valor total das obras concluídas (r_2); c) valor total dos convênios com prestação de contas rejeitadas (r_3); d) valor total dos convênios inadimplentes (r_4); e e) valor total dos convênios anulados ou cancelados (r_5) (MOREIRA; NOGUEIRA; TORRES, 2019).

Abaixo, na Tabela 10, observa-se o resultado do cálculo dos indicadores de desempenho de execução financeira dos convênios entre o período de 2014 e 2020. Tais indicadores são: a) Índice de Recursos Aplicados em Obras Concluídas (IRCO); b) Índice de Recursos Investidos em Instrumentos Malsucedidos (IRMS); e c) Índice de Recursos Aplicados em Convênios Anulados (IRCA).

Tabela 10: Indicadores de desempenho de execução - 2014-2020

Grupo	IRCO	IRMS	IRCA
Grupo 1	50,86%	7,40%	0,03%
Grupo 2	60,76%	0,00%	0,05%
Grupo 3	58,89%	5,58%	0,00%
Grupo 4	59,40%	0,00%	0,06%
Grupo 5	22,21%	0,00%	0,00%
Grupo 6	55,17%	0,00%	0,00%
Grupo 7	49,93%	-	0,00%
Grupo 8	21,53%	-	0,00%
Média global	47,30%	2,16%	0,02%

Fonte: SIGCON, 2021; Registros Administrativos Seinfra MG, 2021; e GIC, 2021.

Elaboração própria.

Ainda, de acordo com a Tabela 10, pode-se inferir que o IRCO apresenta uma variação média entre os grupos de 21,5% a 60,8% e uma média geral de 47,3%, isso significa dizer que, de maneira geral, aproximadamente uma em cada duas unidades monetárias foram utilizadas em obras concluídas. Os grupos com piores resultados foram os grupos 8 (com população acima de 100.000 habitantes e renda acima de R\$ 28.636,00) e 5 (com população entre 50.000 e 100.000 e renda até R\$ 21.650,00). Nos dois casos, apenas um município de cada grupo possuiu dados disponíveis para gerar o resultado do indicador. Além disso, tais municípios não apresentam perfis semelhantes, portanto, não foi possível encontrar um padrão que descreva o menor valor

desse índice. Sugere-se que mais dados devam ser registrados para que uma análise posterior seja feita, a fim de identificar os padrões. A conclusão, de maneira geral, é que, dentre os convênios utilizados para medir esse indicador (1.031 registros), mais da metade dos recursos desses instrumentos foram pactuados para serem utilizados em obras não concluídas totalmente, mas com instrumentos já finalizados.

Ainda, para esse indicador, 58 municípios tiveram sucesso na aplicação dos recursos e conseguiram utilizá-los para concluir as obras planejadas, dentre esses, 49 são do grupo 1 e 2, ou seja, 84% dos municípios que conseguiram direcionar a transferência para obras totalmente concluídas pertencem a municípios de pequeno porte populacional (até 20.000 habitantes). A sugestão para tal resultado é que os municípios de menor porte possuem obras menos complexas de valores mais baixos, o que potencializa a capacidade de conclusão das obras no decorrer do processo e por serem obras de menor volume financeiro e menor complexidade técnica, de maneira geral, as empresas contratadas conseguem finalizar as obras sem muitos gargalos técnicos que impeçam um resultado satisfatório.

Apesar do baixo valor de convênios concluídos plenamente, na Tabela 4⁴, ficou evidente que mais de 87% dos convênios com relatório de metas registrados possui um percentual de conclusão superior a 70%, o que em muitos casos já torna o bem público utilizável.

Além disso, no que concerne ao IRMS, percebe-se que alguns grupos de municípios apresentam dados ausentes (grupos 7 e 8) e os grupos 2, 4, 5 e 6 não possuíam convênios com prestação de contas rejeitadas, dentre os convênios que possuem relatório de prestação de contas com status finalizado.

Dentre os grupos que possuem convênios com a prestação de contas rejeitada, é possível notar que, no grupo 1, cerca de 7,4% do valor total utilizado foi mal sucedido e, no grupo 3, cerca de 5,58% foi utilizado em instrumentos mal sucedidos, dentre os 62 convênios com prestação de contas finalizada. Os municípios que tiveram suas prestações de contas rejeitadas foram: Pintópolis, Santo Antônio do Rio Abaixo e Brasília de Minas. Apesar de serem municípios de pequeno porte, sugerir que os municípios de pequeno porte possuem

⁴ Página 70.

dificuldades em prestar conta seria prematuro: primeiro devido a baixa quantidade de dados (apenas três prestações de contas rejeitadas no universo de 62 prestação de contas); segundo porque não há dados para municípios de grande porte (7 e 8), o que inviabiliza tal conclusão.

Por fim, o IRCA, que mede o recurso despendido em convênios anulados ou cancelados, apresenta índices nulos para diversos grupos de municípios (grupos 3, 5, 6, 7 e 8) e para os grupos 1, 2 e 4 menos de 0,1% dos recursos foram utilizados em convênios anulados. O valor baixo é um resultado positivo, visto que os instrumentos cancelados representam uma quebra de expectativa da população e desperdício de tempo e recurso financeiro pelos participantes do processo sem obtenção do resultado desejado. Assim, na Seinfra, aproximadamente 99% das propostas aprovadas são executadas e não são canceladas.

8.3 Síntese dos resultados dos indicadores

Foi possível ter conclusões a partir da investigação dos dois grupos de indicadores analisados (IDTRV e os Indicadores de Implementação e Execução Financeira). A intenção foi que os resultados de um indicador complementassem o resultado do outro. Assim, a seguir serão apresentados os resultados de cada grupo de indicadores.

8.3.1 Resultados dos subíndices do IDTRV

- Observou-se menor média na aprovação das propostas de planos de trabalhos entre os municípios de maior porte populacional;
- Percebeu-se que municípios com pequeno porte populacional (até 50.000 habitantes) possuem os piores índices de quantidade média de termo aditivo por instrumento, o que demonstra uma falha no planejamento dos projetos por parte desses municípios;
- Constatou-se a inexistência da instauração de Tomada de Contas Especial, o que não necessariamente indica um desempenho positivo, visto que mais de 80% dos convênios estão na fase de análise da prestação de contas e podem sofrer a instauração do processo de Tomadas de Contas Especial;

- Observou-se que o indicador relativo ao desempenho da prestação de contas possui mais resultados de municípios de pequeno porte, o que pode ser resultado do fato da menor complexidade das obras, as quais possuem um valor médio consideravelmente menor (257%) se comparado aos valores médio dos instrumentos dos municípios dos grupos 6, 7 e 8; e
- Notou-se que o alto estoque de convênios em fase de análise da prestação de contas prejudicou a análise da entrega da política pública, visto que nem todos os convênios com obra concluída tiveram seu processo de prestação de contas analisado.

8.3.1 Resultados dos Índices de Implementação e Execução Financeira

- Observou-se, dentre os convênios anulados, apenas municípios de pequeno porte. Isso pode sugerir que tais municípios possuíram dificuldades técnicas no decorrer do processo de celebração, o que acarretou no descumprimento de algumas exigências e a consequente anulação do convênio pelo concedente;
- Constatou-se pelo IPTC que municípios com maior porte populacional possuem dificuldades em aprovar suas propostas e uma possível justificativa é a complexidade das obras realizadas nesses municípios de maneira geral;
- Percebeu-se pelos resultados do IPAP que a ausência de dados prejudicou uma conclusão mais apurada, mas que o fato dos dados existentes se concentrarem em municípios de pequeno porte sugeriu que, pela baixa complexidade das obras realizadas nesses entes, geralmente a análise da prestação de contas é mais rápida;
- Notou-se que 84% dos recursos utilizados em obras 100% concluídas foram destinados a municípios de pequeno porte. Isso indica que esses municípios conseguem finalizar o processo com êxito, um dos motivos para isso pode ser a baixa complexidade das obras realizadas nesses locais, as quais possuem menos gargalos técnicos e maior possibilidade de conclusão;

- Percebeu-se que a ausência de dados em relação ao relatório final de prestação de contas dificultou a análise do desempenho da execução financeira dos convênios com prestação de contas rejeitada; e
- Contatou-se a quantidade baixa de casos de convênios anulados, o que é positivo tendo vista que convênios anulados representam prejuízo para ambas as máquinas públicas, tanto estadual quanto municipal.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Medir o desempenho da gestão pública é uma prática essencial para o aprimoramento do serviço público, pois subsidia informações gerenciais aos agentes e às instituições responsáveis por otimizar os processos, propor mudanças de atitudes e ações e servir como fundamentação para os tomadores de decisões. Isso, porque utilizar dados processados por meio de estudos e análises possibilitam fundamentos aos posicionamentos e às decisões. Assim, investir na prática da análise e avaliação de processos e de políticas públicas é fator chave para evolução da administração pública.

Nesse sentido, a temática da pesquisa foi direcionada para análise dos convênios de saída, que são importantes instrumentos de parceria formalizados para viabilizar a transferência de recursos para entes subnacionais ou entidades privadas. Os convênios são importantes para a administração pública local, pois visam implementar projetos com finalidade específica que terão como consequência a melhoria das condições de vida da população local e dos entornos que aproveitam o efeito da externalidade positiva.

Sob essa perspectiva, a análise exploratória realizada evidenciou a importância dos convênios para construção de infraestrutura de transporte, visto que o objeto pavimentação representou cerca de 70% dos convênios. Ademais, percebe-se a importância dos convênios para os municípios de pequeno porte, mais de 70% dos convênios foram direcionados para municípios com menos de 20.000 habitantes. Sem tais transferências, possivelmente esses entes teriam maior dificuldade para angariar esses projetos públicos que possibilitam a melhoria nas condições sociais.

Ainda, a monografia teve por objetivo estudar o desempenho da gestão das transferências voluntárias pactuadas por meio de convênios de saída. Como referência, utilizou-se indicadores já presentes na bibliografia especializada: o Índice de Desempenho da Gestão das Transferências Voluntárias da União (IDTRV) criado pelo governo federal em 2018, e os índices de Desempenho de Implementação e Execução Financeira criados por Moreira, Nogueira e Torres (2019). O modelo utilizado para análise do desempenho foi o desenvolvido por Dooren, Bouckaert e Halligan (2015), que consiste em quatro

etapas: a) entendimento do objeto; b) coleta de dados; c) eleição de indicadores; e d) avaliação dos indicadores.

Os índices analisados destacaram o desempenho da gestão sob a ótica dos convenientes, antes que recebem recursos para executar um projeto público específico. Os resultados dos índices apontaram três importantes considerações:

- municípios com maior população (acima de 100.000 habitantes) possuem como características obras mais complexas e mais caras, isso pode gerar não só a menor média de aprovação das propostas de planos de trabalho, mas também a inexistência de prestações de contas finalizadas para esse grupo, visto que a análise das contas de convênios mais complexos exige mais critério, mais recursos e mais tempo;
- municípios de pequeno porte populacional (com menos de 100.000 habitantes) podem possuir dificuldade técnica na condução dos projetos, o que pode levar, por um lado, à maior ocorrência de anulação de convênios nesses municípios e também à maior média de termo aditivo por convênios em municípios com esse perfil; por outro lado, devido ao menor valor médio de suas obras e a conseqüente baixa complexidade delas, tais municípios conseguem concluir as obras com mais êxito; e
- o alto estoque de convênios em fase de análise de prestação de contas (mais de 80%) tem como conseqüência não só a dificuldade em se analisar a real situação da eficácia dos convênios, ou seja, verificar aqueles que tiveram prestações de contas aprovadas e objetos concluídos, mas também há uma dificuldade em se analisar os dados relativos à tomada de contas especial, que dependem estritamente do resultado da análise da prestação de contas.

No que tange às limitações, a aplicação dos indicadores apresentou gargalos. Em primeiro lugar, por ser uma análise pioneira no âmbito da Seinfra, não existem metas para os índices encontrados, tal situação se impôs como um desafio para a classificação dos resultados. Além disso, a ausência de diversos dados impossibilitou a aplicação completa de indicadores, principalmente do IDTRV, tendo em vista a ausência de dados em relação ao tipo de termo aditivo, ao status da prestação de contas, à movimentação na conta bancária, à existência de cláusula suspensiva nos contratos e à execução física e financeira

dos projetos. Ainda, no aspecto disponibilidade de dados, não existe uma cultura consolidada de registro de dados em todos os processos do ciclo de vida do convênio, principalmente no processo de prestação de contas, o que dificultou o acesso a tais dados.

Outrossim, espera-se que, para que os convênios consigam atingir as suas finalidades, a Secretaria possa estabelecer definitivamente indicadores desempenho para acompanhar o sucesso dos instrumentos. Esses indicadores podem ser aproveitados tanto pelo ente proponente para que, com isso, possam conhecer seu desempenho na gestão das transferências. Ademais, do ponto de vista do concedente, espera-se que com tais indicadores ele possa mapear as principais dificuldades dos entes executores, servindo de auxílio na superação desses desafios.

Para atingir tais objetivos, considera-se que se deva montar uma infraestrutura com dados disponíveis, atualizados e relacionados entre todos os processos do ciclo de vida do convênio. Isso é um fator chave para medição completa do desempenho. Além disso, deve-se haver melhorias nos sistemas de gerenciamento dos convênios tanto da Seinfra (GIC), quanto do Estado de Minas Gerais (Sigcon), tais quais:

- criação de módulos nesses sistemas para registro dos dados de monitoramento de metas, visto que esses dados atualmente são registrados em planilhas e podem se perder com o tempo, isso viabilizaria a medição da execução financeira e física do projeto de maneira atualizada;
- criação de módulos que possibilitem o registro de dados referentes à movimentação na conta bancária específica e às cláusulas suspensivas;
- e
- criação de módulos possibilitem o detalhamento dos tipos de termos aditivos celebrados.

Além dos resultados dos índices, cabe uma breve explanação sobre a exploração dos dados. A análise exploratória demonstrou que existem desafios a serem enfrentados por parte dos convenientes, conforme exposto nos parágrafos acima, mas também por parte do concedente. O principal gargalo que dificulta a execução por parte do concedente foi o atraso nos pagamentos das transferências. No entanto, tal situação foi evidenciada para convênios

anteriores à 2019, visto que a Emenda Constitucional nº 96 passou a vigorar em 2019, a qual obriga a execução financeira e orçamentária das verbas de emendas. Tal atraso passado prejudicou muitos instrumentos de anos anteriores, provocando demora na finalização das obras e inadimplência com fornecedores.

Outro gargalo identificado, por parte do concedente, é o grande estoque de instrumentos na fase de prestação de contas, o que prejudica uma análise do desempenho dos instrumentos, pois a prestação de contas é essencial para verificar a eficácia. Esse passivo decorre da seriedade do processo de análise que deve ser realizado pelo setor de análise técnica e de análise administrativa, podendo resultar em meses ou até anos de análise de uma determinada prestação de contas.

Portanto, como o processo de análise envolveu não apenas a identificação dos comportamentos das transferências em suas fases, mas também o entendimento do objeto de estudo, recomenda-se trabalhos futuros que investiguem o fenômeno de maneira mais profunda. Assim, sugere-se três possibilidades:

- como a análise desses indicadores é incipiente, considera-se que há espaço para investigações futuras dos avanços e retrocessos de tais índices;
- aprofundamento nas causas dos gargalos internos da Seinfra que dificultam a análise do desempenho, a fim de entender a dinâmica do órgão, a capacidade das unidades administrativas no fluxo dos processos e o nível de maturidade da secretaria para implementar projetos de *Business Intelligence*, os quais exigem captação de dados em todos os processos, dados integrados e de qualidade; e
- investigação das causas dos resultados por parte dos convenientes, avaliando-se a capacidade de implementação por parte dos entes municipais.

Espera-se com isso a construção de um cenário completo para avaliação do desempenho e a conseqüente tomada de decisão eficiente que consiga, de fato, otimizar os processos melhorando os resultados dos proponentes na execução da política pública.

REFERÊNCIAS

ABPMP. **Guia para Gerenciamento de Processos de Negócios** - Corpo Comum de Conhecimentos (BPM CBOK®). [S.l.]: [s.n.], v. 3.0, 2013. Disponível em: <<https://www.abpmp-br.org/educacao/bpm-cbok/>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. Editora Companhia das Letras, 2018. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5694>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

ABRÚCIO, F. L.; SANO, H. **Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras**. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI/Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Brasília: Editora IABS, 2013. Disponível em: <<https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=45057>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **Controle das transferências financeiras da união**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ARAÚJO, Joaquim Filipe. **Avaliação da gestão pública: a administração pós burocrática**. 2007. Disponível em: <<http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/8309>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

ARRETCHE, Marta TS. **Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira**. Revista Sociologia Política, 24, 2005. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/jJTPxytv9ggSJ3swbX74bmw/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

ARRETCHE, Marta TS. **Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas**. Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política, v. 1, n. 1, p. 126-133, 2013. Disponível em: <

<https://www.revistaterceiromilenio.uenf.br/index.php/rtm/article/view/64>>.

Acesso em: 17 nov. 2021.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e democracia no Brasil**: a visão da ciência política norte-americana. São Paulo em perspectiva, v. 15, n. 4, p. 23-31, 2001.

Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/spp/a/q3vKrPQhtKX5ghrs8KCqwXS/?lang=pt>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

ASSONI FILHO, S. **Autonomia financeira local e democracia**. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, [S. l.], v. 103, p. 475-499, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67815>.

Acesso em: 29 set. 2021.

BAIÃO, Alexandre Lima; CUNHA, Armando Santos Moreira da; SOUZA, Flávio Sergio Rezende Nunes de. **Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros**. 2017. Disponível em: <

<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1406>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

BEHN, Robert D. **Why measure performance?** Different purposes require different measures. Public administration review, v. 63, n. 5, p. 586-606, 2003.

BEZERRA, Karen Aguiar. **Proposta de implantação de painéis de monitoramento e controle para projetos institucionais de infraestrutura de pesquisa em uma IFES baseada na técnica Life Cycle Canvas**. Brasil: 2019.

Disponível em: < <http://submissao.singep.org.br/8singep/arquivos/238.pdf>>.

Acesso em: 17 nov. 2021.

BITTENCOURT, F. M. R. **Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão**: um quadro de referência para estudos de Orçamento e Controle. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, 2012. Texto para discussão n.º 112. Disponível em:

<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242339>>. Acesso em: 22 set. 2021.

BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar. **Intergovernmental Fiscal Transfers**.

Principles and Practice. The World Bank, Washington, D.C, 2006.

BOUCKAERT, Geert. **Performance Measurement and Budgeting in the Public Sector.** p. 54, 2013. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/268523862_INTERGOVERNMENTAL_FISCAL_TRANSFERS_PRINCIPLES_AND_PRACTICE>. Acesso em: 17 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações & contratos: orientações básicas.** 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2006.

CAMPELLO, C.A.G.B. **Eficiência municipal: um estudo no Estado de São Paulo.** São Paulo, SP. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 218 p. 2003.

CARPINETTI, Luíz César Ribeiro. **Gestão da Qualidade: conceitos e técnicas.** São Paulo: Atlas, 2010.

CASTANHA, A. P. **O Ato Adicional de 1834 na história da educação brasileira.** Revista Brasileira de História da Educação, v. 6, n. 1 [11], p. 169-195, 10 fev. 2012.

CFA. **Índice de Gestão Municipal.** Conselho Federal de Administração, 2018. Disponível em: <<https://igm.cfa.org.br/metodologia>>. Acesso em 17 nov. 2021.

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação.** Ed. Juarez de Oliveira, 2001.

COSTA, Frederico L. da; CASTANHAR, José C. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

COTTA, Tereza Cristina. **Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb).** Revista do Serviço Público, v. 52, n. 4, p. 89-111, 2001.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de políticas públicas e**

programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. Revista Estudos de Planejamento, n. 12, 2018.

DEL FIORENTINO, Luiz Carlos Fróes. **As transferências intergovernamentais no federalismo fiscal brasileiro.** 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

DEL FIORENTINO, Luiz Carlos Fróes. **As transferências intergovernamentais no federalismo fiscal brasileiro.** 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo

DERLIEN, Hans-Ulrich. *Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas.* 2001.

DINIZ, Josedilton Alves. **Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros.** 2012. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

DOOREN, W. V.; BOUCKEART, G.; HALLIGAN, J *Performance management in the public sector* (2 ed.). New York: 2015, Routledge.

FAVATO, Deivid Dener Pereira Coelho. **A dependência fiscal de pequenos municípios em Minas Gerais nos anos 2000 no contexto do federalismo brasileiro.** 2018.

FERNANDES, J. U. Jacoby. **Tomada de contas especial:** processo e procedimento na Administração Pública e nos Tribunais de Contas. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FRISCHTAK, Cláudio Roberto. **O impacto econômico e social da paralisação das obras públicas de infraestrutura.** Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC. 2018.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 2. ed. SP: Atlas, 1991.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. **Fundamentos das transferências**

intergovernamentais. Direito Público, v. 6, n. 27, 2009.

HARRINGTON, H. James. **Aperfeiçoando processos empresariais**. São Paulo: Makron Books, 1993. 368 p.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais**. Revista de Administração Pública, v. 36, n. 1, p. 51-72, 2002.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais**. Revista Brasileira de Avaliação, v. 1, p. 36-65, 2020.

LAKATOS, Eva e Marconi, Marina. **Metodologia do Trabalho Científico**. SP: Atlas, 1992.

LÓPEZ, Anibal David Cuenca; TEIXEIRA, Evandro Camargos. **Efeitos dos investimentos em infraestrutura pública sobre a pobreza e pobreza extrema na América Latina**. Economía Sociedad y Territorio, v. 20, n. 64, p. 667-692, 2020.

MENDES, Marcos. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2008.

MENDES, Wesley de Almeida et al. **A influência da capacidade econômica e da formação de receitas públicas no desenvolvimento humano**. Revista de Administração Pública, v. 52, n. 5, p. 918-934, 2018.

MINAS GERAIS. **Resolução Segov Nº 001, de 01 de fevereiro de 2021**. Dispõe sobre procedimentos e prazos para a execução das emendas parlamentares individuais, de blocos e de bancadas à Lei Orçamentária Anual de 2021, com vistas ao atendimento do disposto nos arts. 160 e 160-A da Constituição do Estado. Minas Gerais: 2021a.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.319, de 26 de set. 2013**. Dispõe sobre as normas relativas à transferência de recursos financeiros da administração

pública do poder executivo estadual, mediante convênio de saída, e dá outras providências. Minas Gerais: 2013b. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Dec&num=46319&ano=2013>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.579, de 15 de jan. de 2020**. Estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais e do orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2020. Minas Gerais: 2020a. Disponível em: <<https://www.governo.mg.gov.br/Institucional/ProgramasAcoes?id=9>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

MINAS GERAIS. **Manual de Instruções sobre Tomada de Contas Especial**, 2013b. Disponível em: <https://www.cge.mg.gov.br/phocadownload/tomada_contas/pdf/manual-de-tce.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2021.

MINAS GERAIS. **Manual de utilização do Sigcon-Saída**, 2021b. Disponível em: <<https://manual.sigconsaida.mg.gov.br/>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

MINAS GERAIS. **Regimento Interno da Assembleia Legislativa**, 2019. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/30841>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

MINAS GERAIS. **Relatório contábil**: balanço geral do estado 2020. Minas Gerais: 2020c. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/relatorio_contabil/. Acesso em: 19 nov. 2021.

MINAS GERAIS. **Sistema Gestão de Convênios**, c2008. Página Inicial. Disponível em: <<https://www.convenios.mg.gov.br/ao03/index.jsp>>. Acesso em: 07 de junho de 2021.

MIRANDA, Carolyn Aparecida Silva de. **Federalismo Fiscal**: transferências voluntárias do federalismo fiscal. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2015.

MOREIRA, Daniel; NOGUEIRA, Sônia P.; TORRES, Ricardo Lobato. **Avaliação da gestão das transferências voluntárias para obras de engenharia da reforma agrária brasileira**. XXIX Jornadas Hispano-Lusas de Gestão Científica “Empreendedorismo, Estratégia e Conhecimento”, 2019.

MORESI, Eduardo et al. **Metodologia da pesquisa**. Brasília: Universidade Católica de Brasília, v. 108, n. 24, p. 5, 2003.

MORGADO, Laerte Ferreira. **O orçamento público e a automação do processo orçamentário**. Texto para Discussão nº 85. Brasília: Senado Federal, fevereiro 2011. 24p. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/195968>>. Acesso em: 14 de setembro de 2021.

MOURA, Guilherme V. **Multiplicadores fiscais e investimento em infraestrutura**. Revista Brasileira de Economia, v. 69, n. 1, p. 75-104, 2015.

NEELY, A. et al. **Designing performance measures: a structured approach**. International Journal of Operations & Production Management, v. 17, n. 11, p. 1131- 1152. 1997.

PACHECO, Regina Silvia. **Brasil: avanços da contratualização de resultados no setor público**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, 11, 2006, Ciudad de Guatemala. Ciudad de Guatemala: CLAD, 2006.

PACHECO, Regina Silvia. **Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 14, n. 55, 2009.

PEREIRA, Keila Darline Souza. **Gestão de obras públicas com a utilização de painel de indicadores: estudo de caso em uma IFES**. 2019. Dissertação de Mestrado. Brasil.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

PONTUAL, Helena Daltro. **Emendas ao Orçamento**. Senado Federal, 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

PRADO, S.; QUADROS, W.; CAVALCANTI, C. E. **Partilha de recursos na federação brasileira**. São Paulo: Fundap, 2003.

RIGOLON, Francisco José Zagari; PICCININI, Maurício Serrão. **O investimento em infra-estrutura e a retomada do crescimento econômico sustentado**. 1997.

SALOMÃO, Pedro Emílio Amador et al. **O impacto econômico e social da paralisação das obras públicas de infraestrutura**. Research, Society and Development, v. 8, n. 5, p. 01-13, 2019. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/331454945_O_impacto_economico_e_social_da_paralisacao_das_obras_publicas_de_infraestrutura>. Acesso em: 19 nov. 2021.

SOUZA, C.O. de. **Esforço fiscal e alocação de recursos nos municípios da Zona da Mata de Minas Gerais**. Viçosa, MG. 2007. Disponível em: <<https://www.locus.ufv.br/handle/123456789/2002>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

SOUZA, Celina. **Estado da arte da pesquisa em políticas públicas**. Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 65-86, 2007. Disponível em: <<https://ria.ufrn.br/jspui/handle/1/372>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

TERRIBILI FILHO, Armando. **Indicadores de gerenciamento de projetos: monitoração contínua**. M. Books, 2010.

TREVISAN, A. P., & Bellen, H. M. (2008). **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. Revista de Administração Pública, 42 (3), 529-550.

TROSA, S. **Gestão pública por resultados**. Quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.