

Inspere  
Programa Avançado em Gestão Pública

Bruno Alexandre Freitas

Gestão de transferências voluntárias da União em pequenos municípios.

São Paulo

2020

Bruno Alexandre Freitas

Gestão de transferências voluntárias da União em pequenos municípios.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Programa Avançado em Gestão Pública  
como requisito parcial para a obtenção do título  
de título Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Marques

São Paulo

2020

FREITAS, Bruno Alexandre.

Gestão de transferências voluntárias da União em pequenos municípios.

Bruno Alexandre Freitas. – **São Paulo**, ano. 2020

40 f

Trabalho de Conclusão de Curso (Programa Avançado em Gestão Pública) – **Insper**,  
2020

**Orientador:** Prof. Dr. André Luiz Marques

1. Transferências Voluntárias. 2. Emendas Parlamentares. 3. Convênios. 4. Contratos de Repasse. 5. Gestão

Bruno Alexandre Freitas

Gestão de transferências voluntárias da União em pequenos municípios.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Programa Avançado em Gestão Pública  
como requisito parcial para a obtenção do título  
de título Especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Marques

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. André Luiz Marques  
INSPER

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Mariana Neubern de Souza Almeida  
INSPER

São Paulo

2020

Dedico a Deus, aos meus pais,  
irmã, namorada e amigos.

## **Agradecimentos**

Agradeço primeiro a Deus, que em sua infinita bondade tem me agraciado em todos os momentos.

Ao meu pai e minha mãe, Dito e Fatinha, que sempre me apoiam e dão suporte, devo tudo a eles. Tudo que tenho conquistado é devido à luta e amor deles.

À minha irmã, que possui um coração e uma garra enormes.

À minha namorada, por todo o apoio e compreensão durante esse um ano e meio de curso.

Aos meus amigos, que sempre me ajudam quando preciso.

Em memória da minha avó Maria, e minha tia Marcelly.

Aos professores do PAGP, por tudo que me ensinaram nesse período e por sua dedicação à uma gestão pública baseada em evidências e voltada à melhores serviços para a população.

Aos colegas do PAGP, pessoas maravilhosas que tornaram o curso ainda mais prazeroso, aprendi muito com todos.

*“Obras públicas têm um objetivo muito maior do que a construção de sua própria estrutura, elas devem entregar serviços públicos às pessoas.”*

**Tribunal de Contas da União, 2020.**

## **Resumo**

O presente trabalho analisa a gestão das transferências voluntárias da União em municípios de pequenos porte. Primeiramente, realizou-se uma análise sobre o tema, em especial sobre a literatura disponível acerca do Federalismo, Centralização e Descentralização, Federalismo Fiscal e Transferências da União. Em seguida, ocorreu uma análise das informações sobre as transferências voluntárias e os impactos nos municípios. Na sequência, verificou-se os aspectos das transferências voluntárias da União pactuadas entre os anos de 2011 e 2018 nos municípios com até 10.000 habitantes. Em seguida, os problemas na execução dos instrumentos foram identificados. Por fim, foi elaborado um guia de boas práticas de gestão das transferências voluntárias nos pequenos municípios.

**Palavras-chave:** Transferências voluntárias. Emendas parlamentares. Convênios. Contratos de repasse. Gestão.

## **Abstract**

This paper analyzes the management of the Union's grants to small municipalities. First, there is an analysis about the literature available, especially about Federalism, Centralization and Decentralization, Fiscal Federalism and Union Transfers to small cities. Then, the impacts of these grants to municipalities were discussed. Subsequently, aspects of the Union's grants agreed between the years 2011 and 2018 were verified in municipalities with up to 10,000 citizens. Problems in the execution of the instruments were also produced. Finally, a guide on good practices for running grants in small municipalities was developed.

**Keyword:** grants, parliamentary amendments, covenant, agreement, management.

## Sumário

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	<b>12</b>
2.1. Federalismo .....	12
2.2. Centralização e descentralização .....	12
2.3. Federalismo Fiscal .....	14
2.4. Transferências intergovernamentais .....	17
<b>3. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO</b> .....	<b>19</b>
3.1. Atores.....	19
3.2. Fases de um convênio ou contrato de repasse.....	20
3.3. Normativos .....	20
3.4. Emendas parlamentares .....	22
3.5. Problemas na execução.....	27
<b>4. GESTÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS</b> .....	<b>32</b>
4.1. Fluxo dos convênios e contratos de repasse .....	33
4.2. Análise de stakeholders .....	33
4.3. Escopo .....	34
4.4. Análise de dados.....	36
<b>5. GUIA DE BOAS PRÁTICAS</b> .....	<b>40</b>
5.1. Utilização de projetos padrão.....	41
5.2. Escritório de projetos .....	41
5.3. Elaboração de caderno de emendas e elaboração prévia de projetos .....	42
5.4. Participação na Rede Mais Brasil .....	42
5.5. Nomeação de um gestor de convênios e contratos de repasse.....	42
5.6. Ter uma estrutura consolidada.....	43
5.7. Mapear os convênios e monitorá-los .....	44
5.8. Manter um boa comunicação .....	44
5.9. Aplicar um modelo de gestão.....	45
<b>6. CONCLUSÃO</b> .....	<b>47</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>49</b>

## 1. Introdução

Segundo Secchi (2016), “o problema público é a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública”. O problema público identificado no presente trabalho são as obras inacabadas ou em atraso nos pequenos municípios do Brasil, assim como os atrasos na aquisição de equipamentos e máquinas. Com isso, serviços públicos deixam de ser entregues a população. Crianças ficam sem escola. Família não tem saneamento básico. Hospitais não possuem equipamentos básicos. São esses os problemas que podem ser melhorados através de uma melhor gestão dos recursos disponíveis para investimento, em especial oriundos das transferências voluntárias da União. Com uma melhor gestão, diminui-se o desperdício do dinheiro público, há um aumento na geração de emprego, a população não será mais impedida de usufruir do benefício que elas iriam gerar, diminuem-se as obras de péssima qualidade e superfaturadas.

“Obras públicas têm um objetivo muito maior do que a construção de sua própria estrutura, elas devem entregar serviços públicos às pessoas.” (Tribunal de Contas da União, 2020).

O trabalho almeja analisar se esse objetivo tem sido cumprido. Um olhar sobre a gestão das transferências voluntárias da União, oriundas de emendas parlamentares ou não, para municípios de pequeno porte, que no caso, considera-se aqueles com população inferior a 10 mil habitantes. Primeiramente, apresenta-se uma análise sobre o tema, em especial os marcos legislativos e a literatura disponível. Ademais, ocorre a análise das informações sobre as transferências realizadas aos municípios entre os anos de 2011 e 2018. Em seguida, são apresentados os dados relativos ao processo de gestão dos convênios/contratos de repasse pelos Municípios. Informações sobre os problemas mais comuns na gestão das transferências também são apresentados.

Por fim, com a finalidade de ser um estudo prático, elaborou-se um guia de boas práticas de gestão das transferências voluntárias nos pequenos municípios, construído de acordo com as informações colhidas na literatura e através de entrevistas com participantes envolvidos no processo, além da experiência prática do autor.

## 2. Fundamentação teórica

Foi construída uma fundamentação teórica com base no federalismo brasileiro, responsabilidade fiscal, descentralização de recursos para os entes municipais, avaliação de políticas públicas, gestão de desempenho e melhoria de processos.

### 2.1. Federalismo

Esta forma de governo [federal] é uma convenção pela qual vários corpos políticos consentem em tornar-se cidadãos de um Estado maior que querem formar. É uma sociedade de sociedades, que dela fazem uma nova, que pode ser aumentada pela união de novos associados. (MONTESQUIEU, 1997 [1748], p. 173)

Esse trecho do clássico “O espírito das Leis”, escrito por Montesquieu, resume o espírito de um estado federalista e foi umas das inspirações para a forma de governo no Brasil, a qual está estabelecido na Constituição 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 e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.” (CF, 1988)

Conforme preconizado no artigo 1º da Constituição Federal, o Brasil é uma República Federativa, da qual o município é determinado como um ente federado, em igualdade com os Estados e o Distrito Federal, através de uma união indissolúvel. Apesar de estabelecer que os entes possuem autonomia político-administrativa, a Constituição Federal também condicionou-os aos preceitos constitucionais.

### 2.2. Centralização e descentralização

Na ótica das relações intergovernamentais, a federação brasileira é considerada um arranjo complexo onde conviveriam tendências centralizadoras e descentralizadoras, impulsionadas por diferentes forças, com motivações diversas, produzindo resultados variados. As tendências descentralizadoras e os impulsos centralizadores fizeram dessa federação —um arranjo cooperativo complexo, no qual governo federal, estados e municípios articularam-se de maneiras diversas nas diferentes áreas de ação governamental. (ALMEIDA 2005, citado por GALLO, 2011, p. 33).

Em resumo, na visão de descentralização da Escolha Pública, está subjacente a ideia de que o mercado político local efetua o controle do governo subnacional e de que cada jurisdição deve idealmente executar e financiar os seus encargos com o máximo de independência frente às outras. O funcionamento dos mecanismos intrínsecos que promovem o uso eficiente dos recursos faria com que as situações de desequilíbrio entre benefícios e custos dos bens e serviços públicos pudessem ser tratadas como exceção. O nível de intervenção federal, na forma de transferências, deveria ser mínimo. Desde essa visão, quanto maior o foco na eficiência e na autonomia, menor o papel das transferências federais, menor a ingerência do governo federal nas esferas subnacionais, em todos os casos, teoricamente tratados como situação de exceção. Adicionalmente, essa ótica vê como positiva a competição acirrada entre jurisdições, resultando numa divisão de encargos federativos menos delineada, atendendo determinada função a esfera que o eleitor/consumidor considerar a mais eficiente. (VARGAS, 2011, p. 60)

De acordo com Brickley, Smith e Zimmerman (2016), as principais vantagens da descentralização, de modo geral são a utilização do conhecimento local, permitir que os níveis mais altos pensem em questões mais estratégicas e maior autonomia de ação para os gestores locais. Por outro lado, segundo os autores, a descentralização gera custos, como problemas de incentivos (decisões desalinhadas), falhas de coordenação, uso menos efetivo das informações obtidas pelos níveis mais altos e a perda da economia de escala.

Os críticos da descentralização levantaram questionamentos a importantes pressupostos daquela perspectiva, inicialmente pondo em dúvida seu próprio papel de promotor de eficiência, mas, em especial, destacando os seus impactos desfavoráveis no gerenciamento macroeconômico. Avaliada sob o prisma da estabilização, a descentralização tenderia a complicar as estratégias de restrição fiscal e financeira no âmbito macroeconômico. Isso porque, geralmente, a estabilização é empreendida sob o controle do governo central, cujo poder fiscal, num sistema descentralizado, seria insuficiente para ter o impacto considerado necessário. (VARGAS, 2011, p. 61)

Em síntese, mesmo os descentralistas mais radicais passaram a aceitar a ponderação de que era necessário qualificar a descentralização, construindo elementos adicionais para que a mesma promovesse a eficiência e evitasse efeitos danosos sobre a esfera macroeconômica. As condições de autonomia fiscal, a adequação da atribuição de impostos, a minimização do uso de transferências, bem como a accountability, deveriam ser promovidas. Isso minimizaria a necessidade de transferências e as pressões por socorro do governo nacional às esferas subnacionais, posto que, sendo adequada a distribuição dos encargos e competências tributárias e o perfil de receitas próprias, os riscos sobre a esfera macroeconômica seriam mitigados. (VARGAS, 2011, p. 67)

Abrucio (2002), citado por Suzart, Zuccolotto e Rocha (2018, p. 13), destaca

que o discurso descentralizador teve suas principais qualidades associadas à democratização do Poder Público e à melhora do desempenho governamental. Entretanto, para esse autor, qualquer modelo de descentralização somente poderá ser exitoso caso solucione cinco questões fundamentais: (a) a constituição de um sólido pacto nacional, evitando-se a fragmentação excessiva, o que poderia levar à guerra civil, à desorganização econômica ou à secessão; (b) o ataque às desigualdades regionais, por meio de políticas redistributivas ou compensatórias para as localidades mais pobres ou carentes de infraestrutura; (c) a criação de um ambiente contrário à competição predatória dos entes governamentais, com fins a aperfeiçoar os instrumentos de cooperação e coordenação entre as esferas de poder; (d) a montagem de boas estruturas administrativas no plano subnacional, com o intuito de melhorar o desempenho da gestão pública; e (e) a democratização dos governos locais.

Na visão de Arretche (2010), as políticas de garantia de renda permaneceram sob responsabilidade da União (previdência, compensação ao desemprego e programas assistenciais), ao passo que as políticas de prestação de serviços passaram a ser executadas pelos governos territoriais. Entretanto, diferente de outras federações, no Brasil os serviços básicos de saúde, educação, infraestrutura urbana, habitação, saneamento e coleta de lixo são executados pelos governos municipais.

### **2.3. Federalismo fiscal**

Esse arranjo do modelo federativo brasileiro tinha a intenção de estimular a cooperação entre os entes participantes, entretanto, na prática incentiva disputas predatórias entre os mesmo, que buscam beneficiar-se individualmente pelo sistema. Ademais, apesar de certa autonomia política-administrativa, a maior parte dos recursos ficou nas mãos da União, ou seja, os municípios que na ponta são responsáveis pela maior parte das políticas pública, acaba tendo recursos escassos para realização das mesmo, sendo dependente das transferências de recursos de outros entes, em especial da União. Isso estabeleceu uma espécie de municipalismo incompleto, onde ocorrem distorções que causam um desequilíbrio no sistema.

A seguir, um quadro resumo sobre a competência de arrecadação de cada ente, conforme apresentado pelo professor João Paulo Bachur:

Quadro 1. Arrecadação de tributos por ente

Nível de governo	União	Estados/DF	Municípios
<b>Competências administrativas exclusivas (principais)</b>	Assuntos relativos a: defesa nacional, relações internacionais, emissão de moeda, operações cambiais e de crédito, planos nacionais e regionais de ordenação territorial e de desenvolvimento econômico e social, correios, serviços de telecomunicações, energia elétrica, transportes, gerenciamento de recursos energéticos, previdência social, entre outros.	Competência residual	Serviços públicos de interesse local
<b>Competências administrativas comuns (principais)</b>	Saúde, educação, moradia e saneamento básico		
<b>Atribuições fiscais constitucionais</b>	II, IR, IPI, IOF, ITR, Grandes Fortunas, Empréstimo Compulsório, CSLL, Cofins, PIS, Cide, CPMF e outras contribuições sociais	ITCMD ICMS IPVA	IPTU ITBI ISS Contribuição para serviço de iluminação pública
<b>Receitas fiscais exclusivas</b>	Como regra geral, as receitas tributárias são de titularidade do ente federado com competência legislativa fiscal para instituir e legislar sobre o tributo em questão.		
<b>Receitas fiscais compartilhadas</b>	IRRF (sobre rend. pagos pelos estados/DF) 10% do IPI (exportação) 29% da Cide (combustíveis) <i>FPE: 21,50% do IR/IPI</i>		----
	IRRF (sobre rend. pagos pelos municípios) 50% do ITR	----	IRRF (sobre rend. pagos pelos municípios) 50% do ITR  <i>FPM: 22,50% do IR/IPI</i>
	----	25% da quota estadual de IPI (exportação) 25% da quota estadual de Cide (combustíveis) 50% do IPVA – 25% do ICMS	
	3% do IR/IPI (planos regionais de desenvolvimento: Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste)		
	<i>Fonte: CF de 1988, arts. 21 a 25, 29, 147, 149, 153, 155 a 159; LC no 62, de 28/12/1989; CTN</i>		

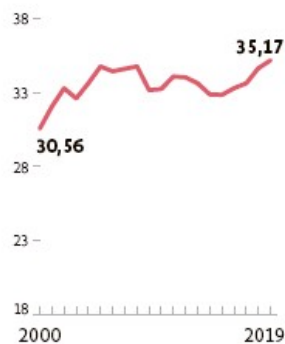
Apesar da carga tributária sob responsabilidade dos municípios vir aumentando desde a Constituição de 1988, ainda corresponde a apenas 2,7% do PIB do país, frente a 22,9% que são de responsabilidade da União.

Uma parte significativa dos entes governamentais, os municípios com pequena população, depende de receitas de transferências das instâncias superiores de governo, não podendo usufruir dos benefícios teóricos propiciados pela maior autonomia dos governos locais. Assim é imperioso que os governos centrais mantenham compromissos de financiamento e de formulação de políticas que sejam consideradas direitos do cidadão. É necessário, pois, que a descentralização não desobrigue o governo federal e os estados das suas responsabilidades na implementação de políticas que promovam o desenvolvimento humano. (SANTOS, 2008, citado por ANTINARELLI, 2012, p. 458).

## Ilustração 1. Evolução da carga tributária e desempenho dos tributos

### Evolução da carga tributária brasileira

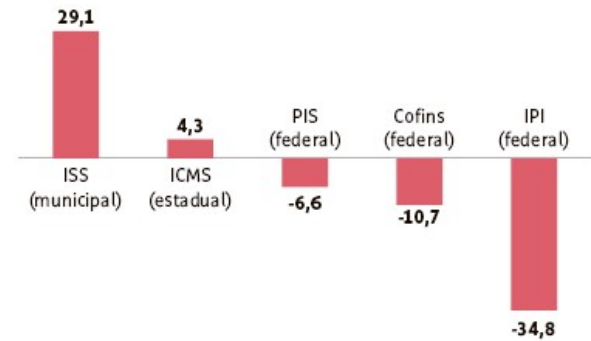
Carga tributária bate novo recorde  
Em % do PIB



Carga tributária da União, estados e municípios  
Em % do PIB



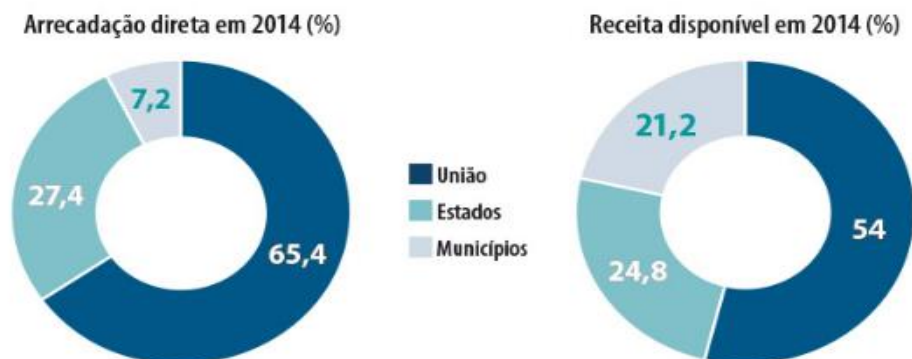
Desempenho dos tributos da reforma tributária (PEC 45) de 2008 para 2019  
Em %



Fonte: Estudo “Carga Tributária Bruta de 2019: Recorde Histórico e Evidências Federativas”, dos economistas José Roberto Afonso e Kleber Pacheco de Castro

Assim, a soma dos impostos arrecadados pelos municípios e as transferências constitucionais, os Municípios recebem uma fatia de 21,2% da receita disponível, conforme estudo de 2014.

### Gráfico 1. Arrecadação direta e receita disponível em 2014.



Fonte: apresentação de José Roberto Afonso na Câmara dos Deputados em 28/4/2015

Já em 2019, segundo dados extraídos do Balanço Nacional do Setor Público, os municípios tiveram apenas 18,5% das receitas correntes sob sua responsabilidade, enquanto a União ficou com 53,37% e os estados com 28,1%. Portanto, os municípios tem sua participação nas receitas correntes diminuída ao longo dos últimos anos, enquanto a necessidade de prestação de serviços públicos sob sua responsabilidade

vem aumentando gradativamente.

Conforme estudo do Observatório de Política Fisca/lbre FGV, os investimentos públicos corresponderam a apenas 2,43% do PIB, o que representa o menor patamar dos últimos 50 anos. E com a crise financeira atual, os números devem ser ainda menores nos próximos anos.

Portanto, é necessário que os recursos disponíveis utilizados de forma eficiente, eficaz e efetiva.

A eficiência é definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado (COHEN; FRANCO, 1993.p. 102).

“A eficácia é definida como o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados.” (COHEN; FRANCO, 1993, p. 102).

A efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção. Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que se poderia razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado (COHEN; FRANCO, 1993, p. 102).

## **2.4. Transferências intergovernamentais**

Segundo Gomes (2007),

As transferências intergovernamentais constituem repasses de recursos financeiros entre entes descentralizados de um Estado, ou entre estes e o poder central, com base em determinações constitucionais, legais ou, ainda, em decisões discricionárias do órgão ou entidade concedente, com vistas ao atendimento de determinado objetivo genérico (tais como, a manutenção do equilíbrio entre encargos e rendas ou do equilíbrio inter-regional) ou específico (tais como, a realização de um determinado investimento ou a manutenção de padrões mínimos de qualidade em um determinado serviço público prestado).

As transferências podem ser categorizadas em obrigatórias e discricionárias.

As transferências obrigatórias são aquelas advindas de imposição legal, ou pela Constituição Federal ou por lei. Já as transferências voluntárias (grants) são aqueles repasses que devem observar, no momento da transferência, a regulamentação da matéria.

Uma das formas de transferências discricionária mais comuns, em especial, para realização de investimento são as transferências voluntárias da união, para descentralizar recursos a Estados e Municípios para a execução de programa de governo de interesse comum, focado nas necessidades e realidades locais.

As transferências por concessões (ou transferências voluntárias) independem de previsão legal específica, não possuem vinculação com os motivos externalidade, compensação e redistribuição, e sua realização depende de acordos negociados entre os entes da federação (SILVA 2005 citado por BIJOS 2018, p. 327).

### **3. Transferências Voluntárias da União**

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), conceitua as transferências voluntárias como “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.”

As transferências voluntárias para municípios podem ser operacionalizadas como convênios ou contratos de repasse. No presente trabalho, utilizaremos a nomenclatura convênios para os dois tipos.

O Tribunal de Contas da União define convênio como

Todo e qualquer instrumento formal que discipline a transferência de recursos financeiros dos orçamentos da União para um órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda entidade filantrópica sem fins lucrativos na área da saúde (§1º do art. 199 da CF/1988). Sua finalidade é a execução de programa de governo envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação”.

Por outro lado, segundo o TCU,

Contrato de repasse é o “Instrumento administrativo usado na transferência dos recursos financeiros por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União. A instituição que mais fortemente vem operando essa modalidade de transferência é a Caixa Econômica Federal”.

#### **3.1. Atores**

Os principais atores nos convênios e contratos de repasse recebem as denominações de proponentes, concedentes e convenientes, contratantes e contratados.

Proponente é órgão público que demonstra interesse em firmar convênio ou contrato de repasse, através de envio de proposta.

Concedente é o órgão ou entidade pública, responsável pela transferência dos recursos financeiros para execução do objeto do convênio.

Conveniente é órgão ou entidade da administração pública, com o qual a administração federal pactua a execução do objeto mediante convênio.

Contratante é órgão ou entidade da administração pública federal, que pactua a execução do objeto, por intermédio de instituição financeira federal (mandatária – Caixa Econômica Federal) mediante celebração de contrato de repasse.

Contratado: órgão ou entidade da administração pública, com a qual a administração federal pactua a execução de contrato de repasse e que recebe os recursos.

### **3.2. Fases de um convênio ou contrato de repasse**

Normalmente, um convênio envolve quatro fases principais: Proposição; Celebração/formalização; Execução; e Prestação de contas.

A proposição é a manifestação de interesse na celebração do instrumento, através de proposta enviada ao órgão concedente.

A celebração/ formalização é a assinatura do instrumento por parte do concedente e conveniente, nas quais são estipuladas as regras pelo qual o objeto será gerido. Engloba a aprovação do plano de trabalho e do projeto básico.

A execução é o processo baseado em seguir o planejamento do convênio estabelecido no plano de trabalho aprovado, as normas de administração orçamentária e financeira do Concedente, e registrar corretamente todos os atos relativos à execução do convênio. Engloba o processo licitatório, entrega do bem ou execução dos serviços e pagamento.

A prestação de contas é a fase final e demonstra que o convênio foi executado conforme às normas e atingiu o objetivo.

### **3.3. Normativos**

As transferências voluntárias são regidas através do Decreto 6.170/2007, regulamentado pela Portaria Interministerial 424/2016 dos Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda e do Ministro de Estado da

Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

O Decreto 6.170/2007 também instituiu o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) e o Portal de Convênios do governo federal ([www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)). O Siconv é o sistema informatizado do governo federal no qual serão registrados todos os atos relativos ao processo Convênios e outros repasses de operacionalização das transferências de recursos por meio de convênios, contratos de repasse, termos de parceria, termos de colaboração e termos de fomento, desde sua proposição e análise, passando pela celebração, liberação de recursos e acompanhamento da execução, até a prestação de contas. As informações registradas são abertas à consulta pública na internet.

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) estabelece as condições para os entes federados receberem as transferências voluntárias, enquanto a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666/1993) deve ser observada por órgãos e entidades da administração pública na contratação com terceiros.

Instituída por meio de Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019, a Plataforma +Brasil funciona como um sistema integrado que busca reunir em um só local as diferentes modalidades de transferências de recursos da União a órgãos e entidades públicas dos Estados, DF e Municípios, além de consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos e incorporou o SICONV. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) regula aspectos relativos à operacionalização das transferências voluntárias, em especial os percentuais de contrapartida devidos pelos interessados, e obriga a disponibilização de informações referentes a convênios no Siconv.

Boa parte dos convênios e contratos de repasse são oriundos de emendas parlamentares. Estas são recursos do Orçamento público cuja alocação é indicada por deputados e senadores. Elas são realizadas por meio de emendas ao projeto de lei orçamentária anual e, em tese, tem o objetivo de realizar uma melhor distribuição dos recursos públicos, de acordo com as necessidades específicas de cada região.

### 3.4. Emendas parlamentares

As emendas parlamentares podem ser classificadas em:

- a) Emenda individual: de autoria de cada deputado ou senador;
- b) Emenda de bancada: coletiva, de autoria de bancadas estaduais ou regionais
- c) Emenda de comissão: coletiva, apresentada por comissões técnicas da Câmara e do Senado;
- d) Emenda da relatoria: indicada diretamente pelo relator do projeto de lei orçamentária.

As emendas individuais e de bancada são chamadas de emendas impositivas, pois são de execução obrigatória por parte do Poder Executivo. As emendas individuais se tornaram de execução obrigatória em 2015, depois da promulgação da Emenda Constitucional nº 86. Já as emendas de bancadas foram incorporadas a partir de 2019, através da Emenda Constitucional nº. 100.

De acordo com o artigo 165 da Constituição, as emendas individuais "serão aprovadas no limite de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo". Metade desse valor deve ser destinado a ações e serviços na área da saúde. Já as emendas de bancada podem alcançar até 1% da receita corrente líquida. Abaixo, as informações referentes às emendas parlamentares no período de 2015 à 2020. Verifica-se que no período foram pagos 49,82% das emendas autorizadas. Ademais, 53,5% são de autoria dos deputados federais.

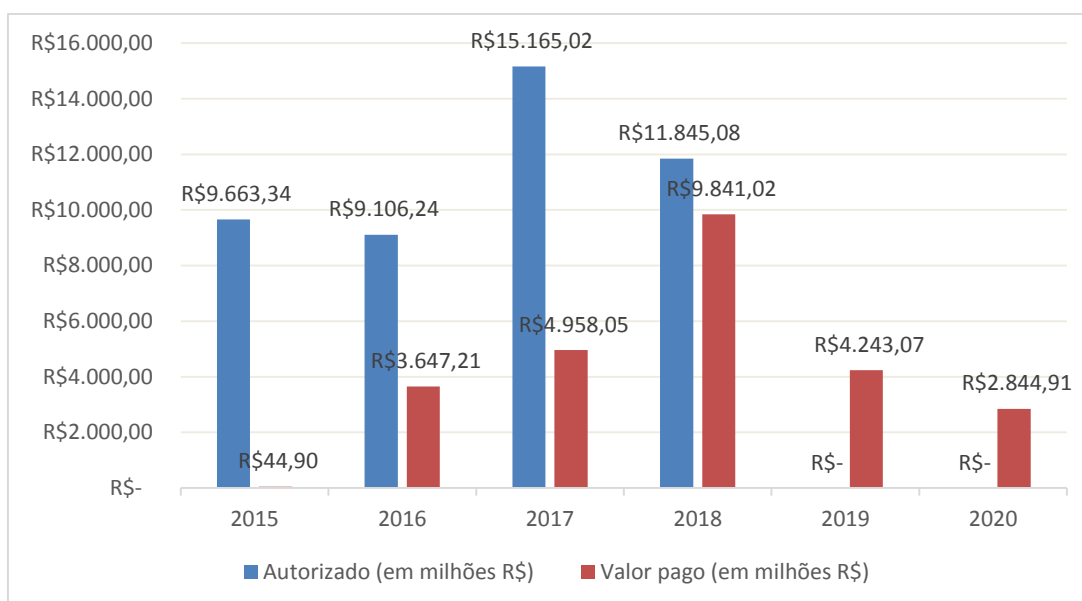
Tabela 1 – Distribuição das emendas parlamentares

Autor (Tipo)	Nº de Autores	Nº de Emendas	Autorizado	Empenhado	Despesa Executada	Pago (inclui RP)
	1556	48.838	R\$ 92.488.036.697,98	R\$ 70.413.713.835,06	R\$ 60.201.728.886,91	R\$ 47.591.867.642,03
<b>BANCADA ESTADUAL</b>	27	611	R\$ 19.644.786.554,00	R\$ 15.988.890.465,20	R\$ 14.239.668.285,48	R\$ 10.489.342.344,06
COMISSÃO CÂMARA DOS DEPUTADOS	25	94	R\$ 325.123.243,00	R\$ 214.694.234,55	R\$ 135.499.167,72	R\$ 135.461.327,03
COMISSÃO MISTA DO CONGRESSO	4	16	R\$ 118.502.428,00	R\$ 111.958.084,01	R\$ 86.247.299,31	R\$ 85.325.789,31
COMISSÃO SENADO FEDERAL	13	50	R\$ 196.044.237,00	R\$ 104.683.705,72	R\$ 11.333.445,12	R\$ 11.168.930,34
<b>DEPUTADO FEDERAL</b>	1297	41.824	R\$ 47.709.783.277,99	R\$ 37.397.252.681,55	R\$ 34.544.673.264,38	R\$ 27.101.692.671,50
RELATOR GERAL	0	320	R\$ 16.949.163.483,00	R\$ 10.642.358.578,55	R\$ 5.730.549.215,66	R\$ 5.566.726.091,88
SENADOR	202	5.923	R\$ 7.544.633.474,99	R\$ 5.953.876.085,49	R\$ 5.453.758.209,24	R\$ 4.202.150.487,90

Fonte: Painel de Emendas Impositivas – Senado Federal

No gráfico a seguir, são apresentadas as informações referente à execução das emendas parlamentares pelo ano em que o pagamento ocorreu. Percebe-se que os valores executados em 2015 foram ínfimos, sendo que sempre o valor executado é menor do que o valor que foi autorizado. Até o momento, das emendas autorizadas entre 2015 e 2018, a execução financeira, ou seja, o valor efetivamente pago foi de 55,87%. Ressalta-se que os dados foram retirados do Painel de Execução de Emendas Impositivas – Senado Federal, cujo início foi em 2015.

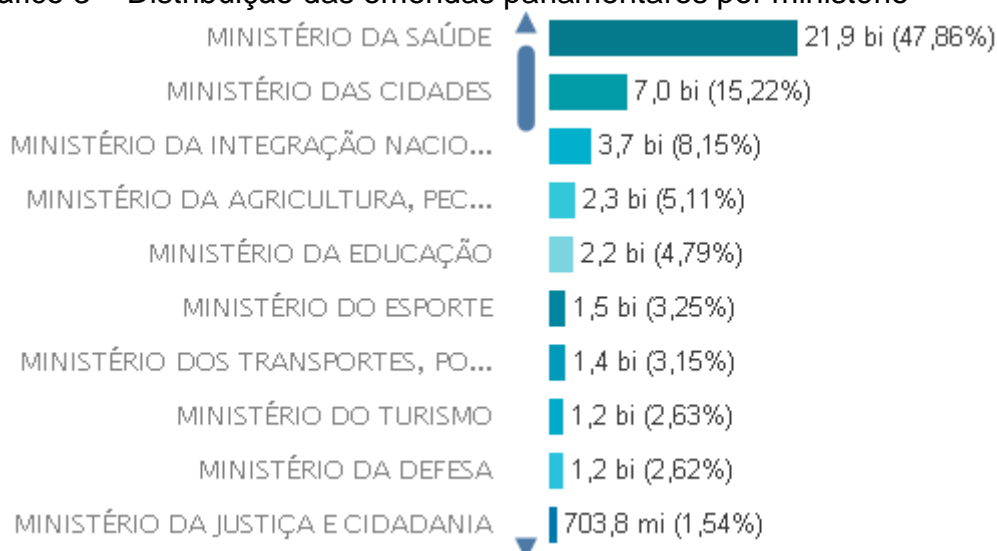
Gráfico 2 – Execução de emenda por ano do pagamento (emendas 2015-2018)



Fonte: Painel de Emendas Impositivas – Senado Federal

A seguir, foi verificado que a maior fatia das emendas parlamentares são destinadas ao Ministério da Saúde. Haja vista que metade das emendas parlamentares individuais é de destino obrigatório para a saúde, era de se esperar que fosse o Ministério mais beneficiado, sendo um percentual superior a 47% de destinação de emendas parlamentares para o órgão.

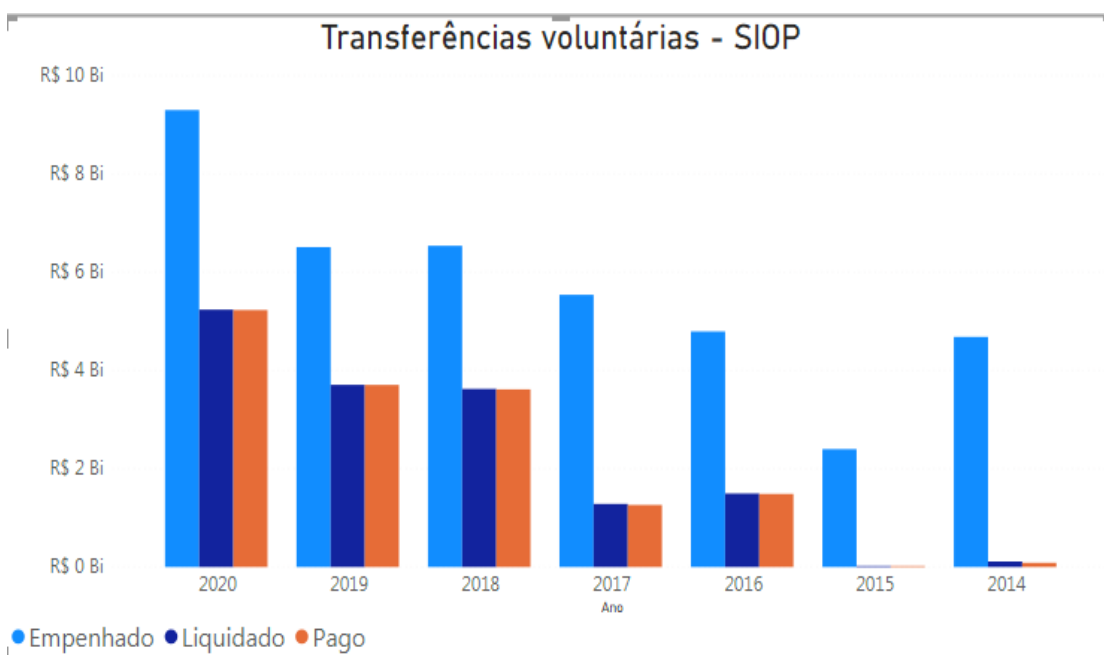
Gráfico 3 – Distribuição das emendas parlamentares por ministério



Fonte: Painel de Emendas Impositivas – Senado Federal

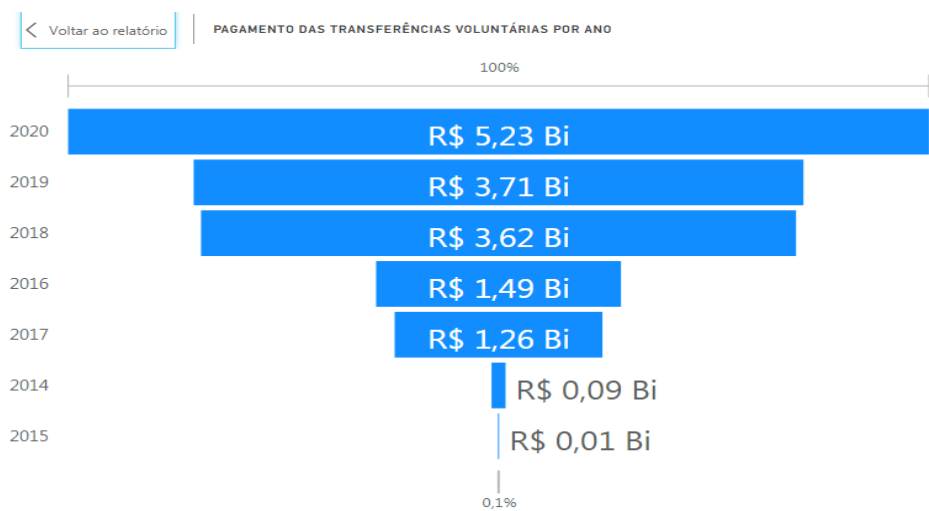
Conforme dados extraídos do Sistema de Orçamento Público – SIOP, foram destinados aos município, através de transferências voluntárias cerca de R\$ 15,39 bilhões. A seguir, a execução destes valores ao decorrer dos anos de 2014 a 2020. Ressalta-se que o SIOP computa as transferências voluntárias da união aos municípios somente a partir de 2014, mesmo solicitando dados a partir de 2011. Percebe-se uma grande discrepância entre os valores empenhados e os efetivamente pagos. Inclusive, corroborando com o baixo montante efetivamente pago no ano de 2015.

Gráfico 4 – Empenho de transferências voluntárias por ano



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, elaboração do autor

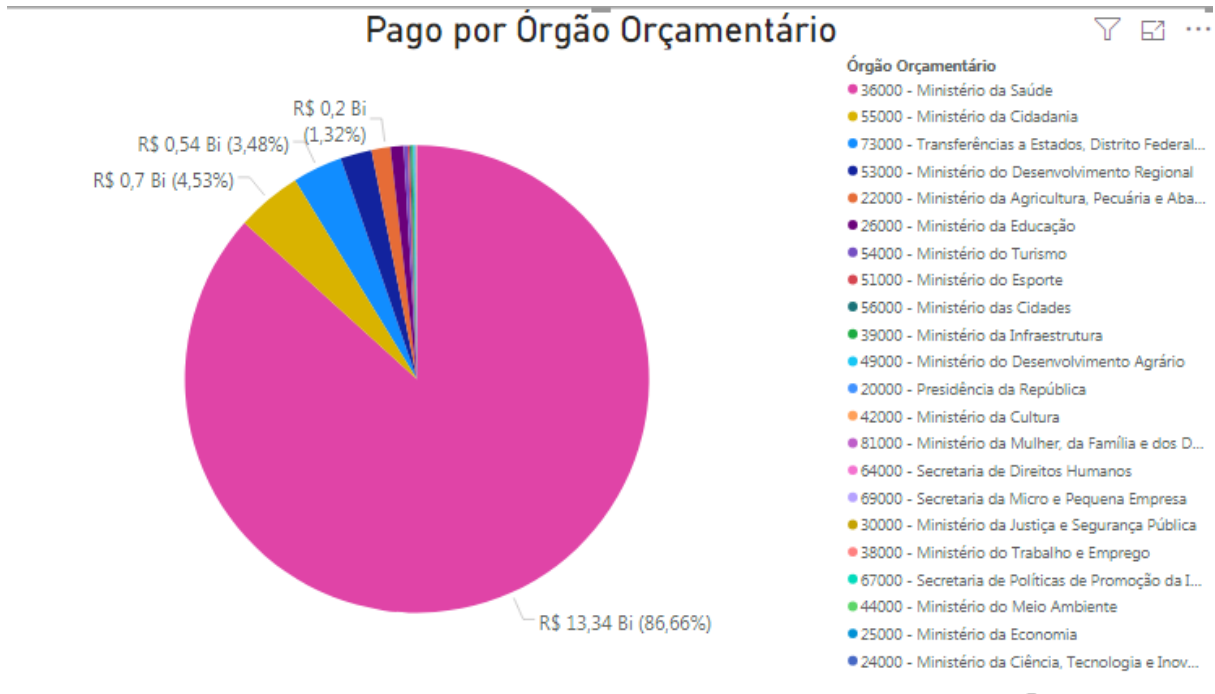
Gráfico 5 – Pagamento das transferências voluntária por ano



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, elaboração do autor

Excluindo-se o valor proveniente do Ministério da Fazenda, cujo montante não é destinado a investimentos, verifica-se que os maiores beneficiários das transferências voluntárias são o Ministério da Saúde, Ministério da Cidadania, Ministério do Desenvolvimento Regional, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o Ministério da Educação.

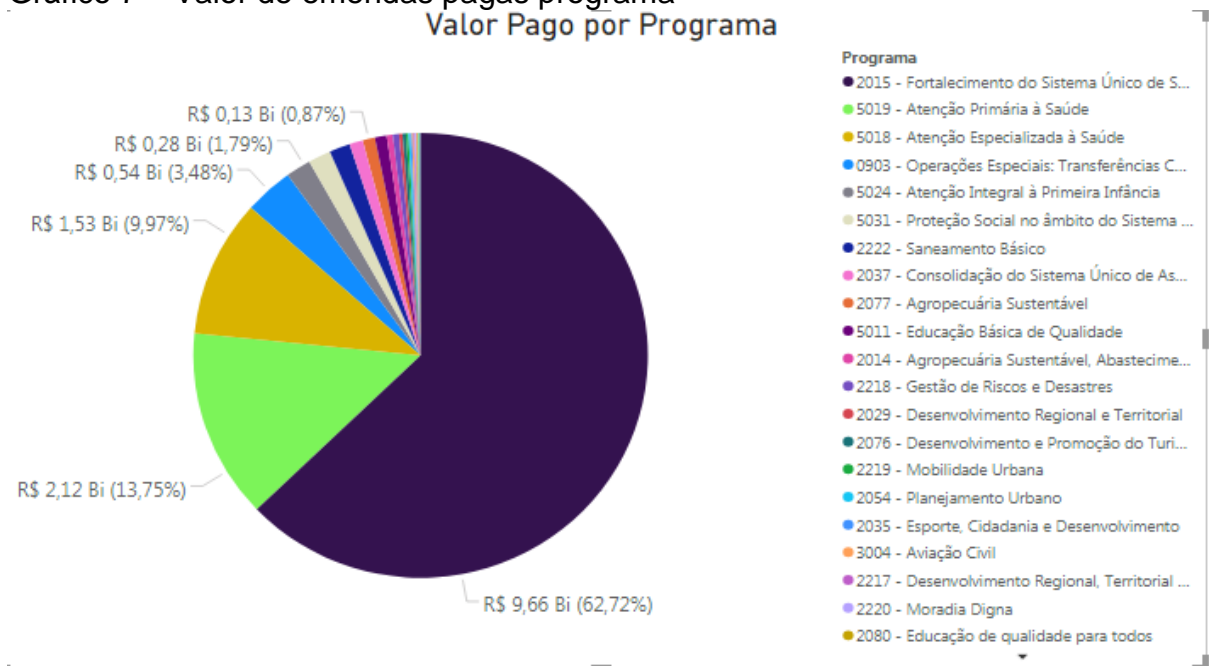
Gráfico 6 – Valor pago das transferências voluntárias por órgão orçamentário



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, elaboração do autor

Por isso, quando analisado o pagamento por programa, destacam-se os referentes à saúde. Entretanto, aparecem também como destaque programas referente ao saneamento básico, educação, proteção social e agricultura.

Gráfico 7 – Valor de emendas pagas programa

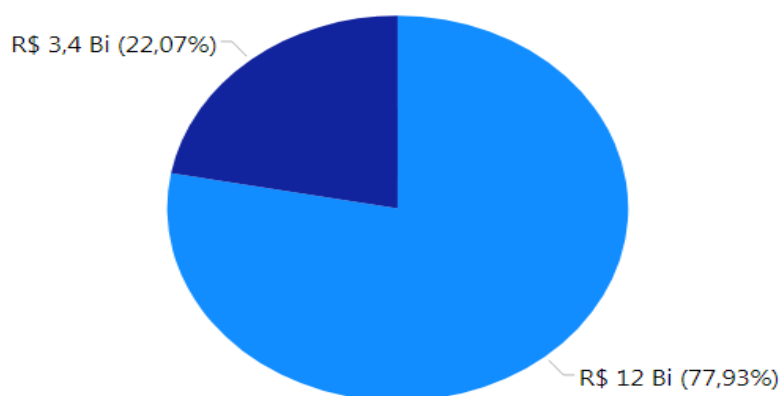


Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, elaboração do autor

Quando analisados os grupos de despesa, verifica-se um maior percentual classificado como outras despesas correntes, nos quais estão as despesas de custeio (77,93%). Somente 22,07% foram utilizados em investimentos.

Gráfico 8 – Valor pago por grupo de despesa

Pago por Grupo de Despesa



Grupo de Despesa ● 3 - Outras Despesas Correntes ● 4 - Investimentos

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, elaboração do autor

### 3.5. Problemas de execução

Para um entendimento melhor sobre o porquê da discrepância entre os valores empenhados para as transferências e o que foi efetivamente pago, é interessante verificar os dados da Auditoria TC 011.196/2018-1 do Tribunal de Contas da União.

O processo analisou mais de 38 mil contratos referentes a obras públicas em 5 bancos de dados do Governo Federal. Dos contratos analisados, mais de 14 mil estavam paralisados na época, o que representa cerca de 37% do total de obras. Juntas elas alcançavam um investimento previsto de R\$ 144 bilhões, dos quais R\$ 10 bilhões já haviam sido aplicados.

Quadro 2 – Obras com recursos federais

Banco de dados	Obras analisadas		Investimento inicialmente previstos	
	Qtde	% relativo	R\$	% relativo
CEF	14.224	37%	15.087.800.486,65	2%
PAC	10.666	28%	663.349.865.888,62	91%
MEC	10.067	26%	16.295.721.073,95	2%
DNIT	1.168	3%	28.512.435.425,57	4%
FUNASA	2.287	6%	4.847.271.600,67	1%
<b>Total Geral</b>	<b>38.412</b>	<b>100,00%</b>	<b>725.456.451.626,74</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Auditoria do TCU

O quadro abaixo, apresenta a situação das obras, sendo preocupante o fato que mais de um terço das obras encontram-se paralisadas:

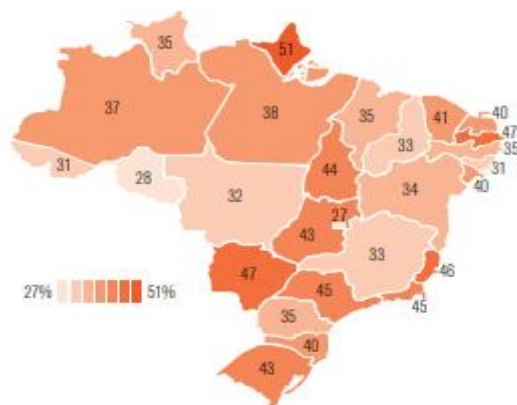
Quadro 3 – Andamento das obras com recursos federais

Situação	Obras analisadas		Investimento inicialmente previsto	
	Qtde	% relativo	R\$	% relativo
Em reformulação	590	1,54%	204.988.942,85	0,03%
Adiantada	950	2,47%	957.961.227,72	0,13%
Atrasada	2.700	7,03%	4.105.680.314,13	0,57%
Normal/Em execução	19.728	51,36%	575.829.146.944,31	79,37%
Obra iniciada s/ medição	41	0,11%	44.541.721,12	0,01%
<b>Paralisada/Incabada</b>	<b>14.403</b>	<b>37,50%</b>	<b>144.314.132.476,62</b>	<b>19,89%</b>
Total Geral	38.412	100,00%	725.456.451.626,74	100,00%

Fonte: Auditoria do TCU

O mapa de calor a seguir, apresenta o percentual de obras paralisadas por cada ente da Federação. Percebe-se que o Amapá tem 51% das obras no estado paralisadas. Por outro lado, Rondônia é o estado com menor percentual de obras paralisadas, mas ainda assim a situação atinge 28% das obras.

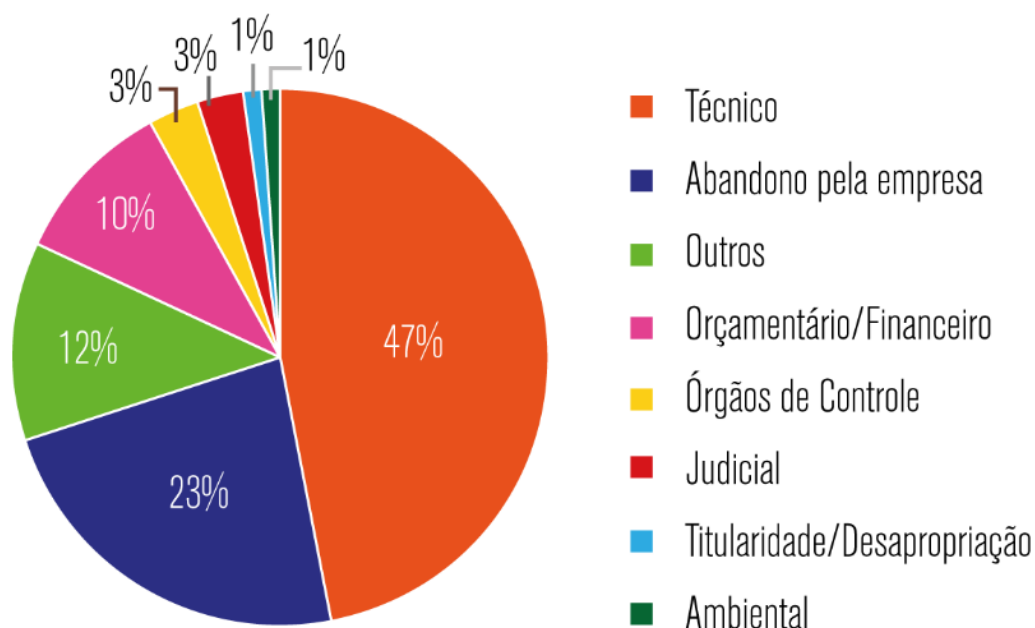
Mapa 1 – Distribuição das obras paralisadas por ente da Federação



Fonte: Auditoria do TCU

Por fim, foram analisados os motivos das paralisações, sendo que os maiores motivos são técnicos ou por abandono da empresa.

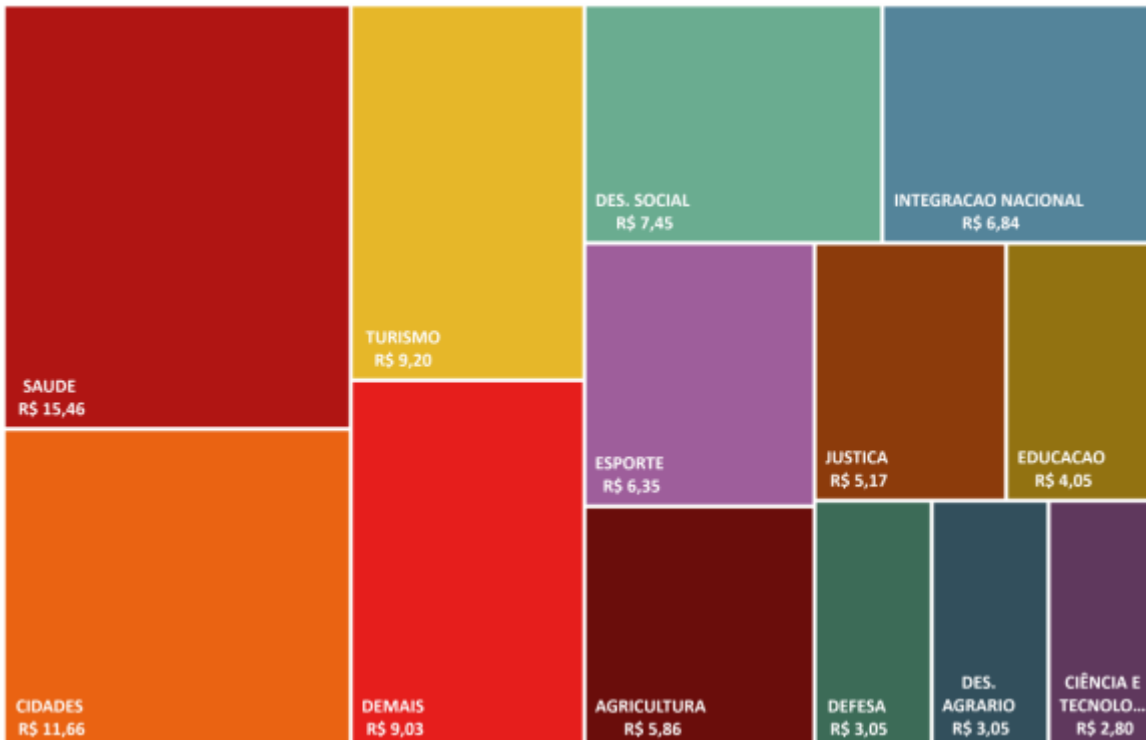
Gráfico 9 – Motivo de paralisação das obras



Fonte: Auditoria do TCU

Já a auditoria nº 201700374 realizada pela Controladoria Geral da União – CGU, analisou os convênios entre 2008 e 2016. Os convênios e contratos de repasse estudados, foram alocados da seguinte forma entre os ministérios:

Ilustração 2 – Alocação dos convênios por Ministério



Fonte: Relatório da CGU

Verificou-se que 84,22% dos instrumentos são de pequeno vulto, ou seja, possuem um valor inferior a R\$ 750.000,00.

Gráfico 10 – Histograma de quantidades de obras e valores



Fonte: Relatório da CGU

Na sequência, o resultado da análise dos convênios na situação “Em Execução” e “Em prestação de Contas”, refletindo os tempos médios ocorridos em

cada fase dos instrumentos:

Quadro 4 – Situação dos convênios distribuída no tempo

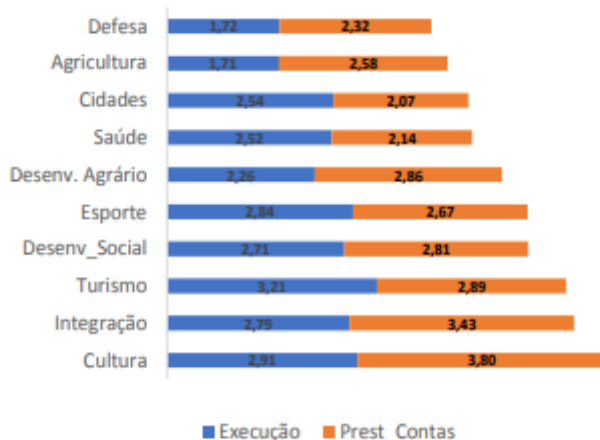
Médias	Geral	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Execução e Atos Preparatórios	2,53	4,21	3,39	2,78	2,62	2,52	2,55	2,11	1,86	0,99
% existente na fase em fev/2017	36,5%	11,0%	10,4%	11,4%	14,2%	24,1%	41,3%	56,7%	91,8%	97,9%
Quantidade de Contratos	40.074	253	2.155	2.256	1.619	2.353	6.100	6.222	7.507	11.568
Prestação de Contas	2,64	4,25	3,32	2,98	2,45	2,29	1,90	1,81	1,67	1,08
% existente na fase em fev/2017	20,9%	51,5%	26,1%	21,1%	21,3%	26,0%	26,8%	24,7%	5,2%	0,7%
Quantidade de Contratos	22.930	1.180	5.398	4.196	2.427	2.539	3.961	2.717	429	83
<b>Soma Execução e Prest Contas</b>	<b>5,16</b>	<b>8,46</b>	<b>6,71</b>	<b>5,76</b>	<b>5,06</b>	<b>4,81</b>	<b>4,44</b>	<b>3,92</b>	<b>3,53</b>	<b>2,08</b>
% existente na fase em fev/2017	57,4%	62,6%	36,5%	32,5%	35,5%	50,1%	68,1%	81,4%	97,0%	98,6%
Quantidade de Contratos	63.004	1.433	7.553	6.452	4.046	4.892	10.061	8.939	7.936	11.651
Concluídos	3,74	5,93	4,68	3,87	3,46	2,99	2,55	1,90	1,33	0,79
% existente na fase em fev/2017	32,7%	30,5%	49,7%	48,9%	50,3%	41,7%	25,1%	14,0%	1,9%	0,1%
Quantidade de Contratos	35.909	699	10.282	9.702	5.736	4.070	3.705	1.542	159	14
Desconsiderado	5,64	3,62	4,58	5,06	5,75	6,52	7,67	7,92	8,01	8,29
Finalizado c/Problemas	5,87	5,59	5,77	5,73	6,11	6,78	7,69	7,50	8,33	-
% existente na fase em fev/2017	9,9%	6,9%	13,8%	18,6%	14,2%	8,2%	6,8%	4,6%	1,0%	1,3%
Quantidade de Contratos	10.869	158	2.852	3.699	1.615	803	1.006	502	83	151

Fonte: Relatório da CGU

Portanto, o tempo médio total dos instrumentos analisados foi de 5,16 anos, o que se mostra extremamente elevado tendo em vista a grande maioria dos deles serem projetos de pequeno vulto.

A seguir, a distribuição por ministérios:

Gráfico 11 – Distribuição do tempo de convênios por ministério



Fonte: Relatório do TCU

Ademais, a análise identificou que os instrumentos firmados para fornecimento de bens têm demorado, em média, 4,25 anos para a completa finalização, sendo 1,84 anos o tempo de execução e 2,41 o tempo despendido na prestação de contas.

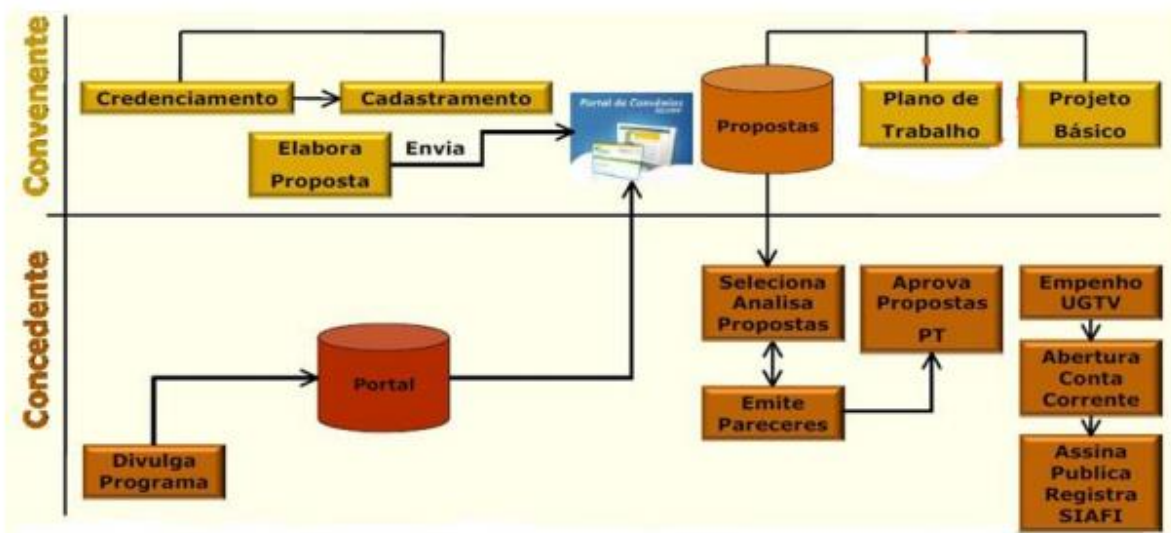
#### 4. Gestão das transferências voluntárias

##### 4.1. Fluxo dos convênios e contratos de repasse

As etapas de um convênio, conforme apresentado no Relatório da CGU, podem ser divididas nas seguintes fases: celebração, execução e Prestação de Contas.

A celebração ocorre conforme o seguinte fluxo:

Ilustração 3 – Fluxo da celebração de convênios



Fonte: TCU

Já a execução acontece da seguinte forma:

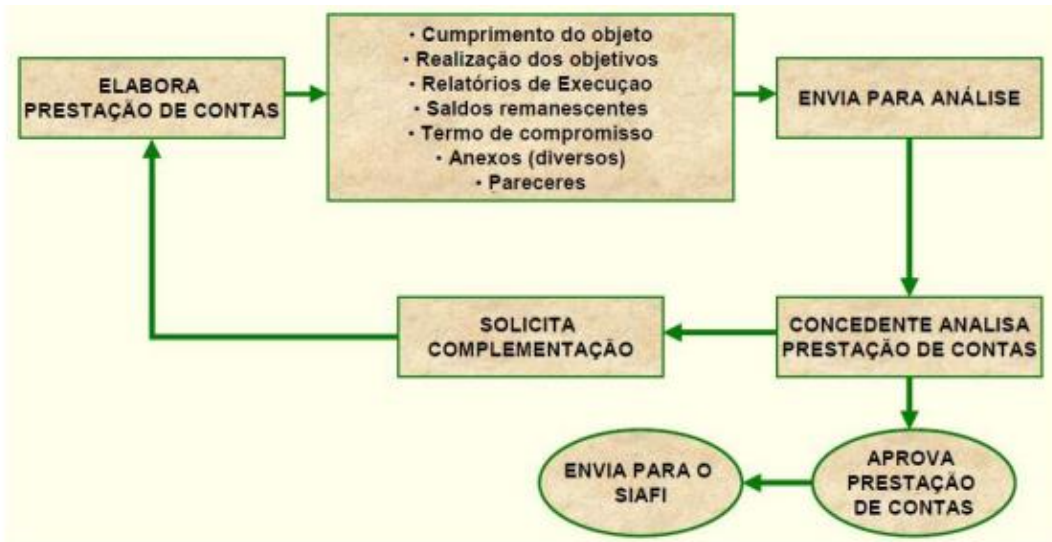
Ilustração 4 – Fluxo da execução de convênios



Fonte: TCU

Por fim, a prestação de contas segue o fluxo:

Ilustração 5 - Fluxo da prestação de contas de convênios



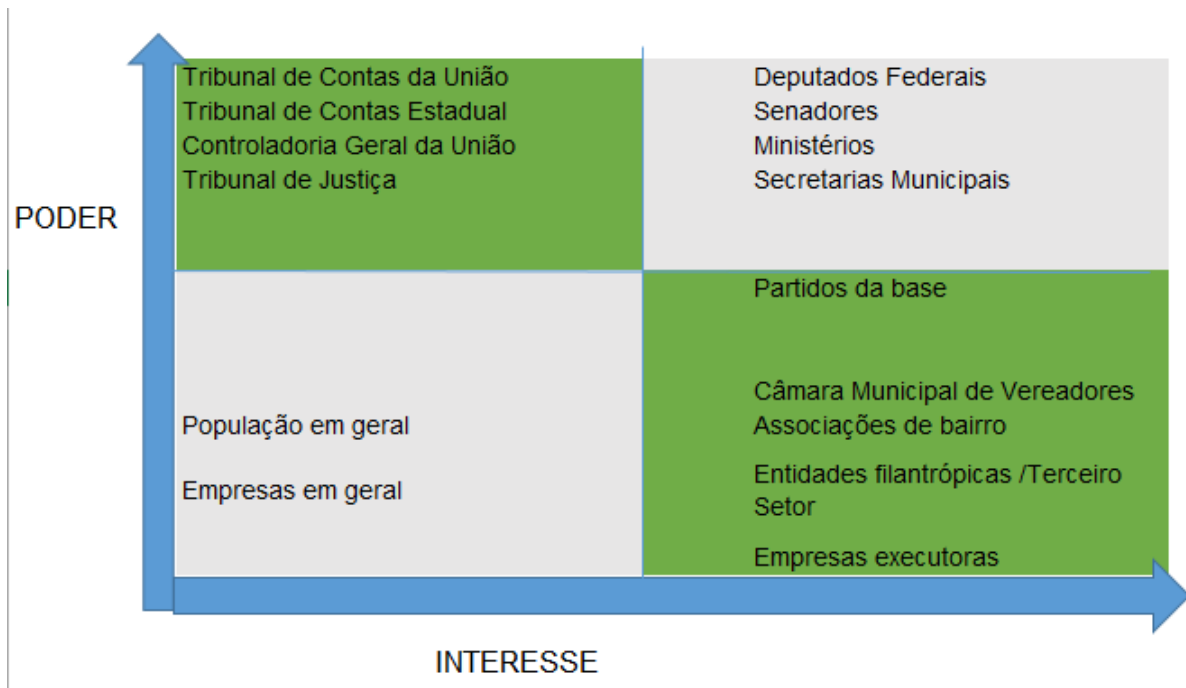
Fonte: TCU

## 4.2. Análise de stakeholders

Em um panorama geral, os stakeholders relacionados a convênios são divididos conforme o quadro apresentado abaixo.

“‘Players’ are those interested stakeholders who also have a high degree of power to support (or to sabotage) firms’ strategies, whereas ‘Subjects’, while interested, have less influence. The two lower categories can perhaps be seen more as ‘potential’ stakeholders, who have not (yet) displayed much interest in the organization. ‘Context setters’ may have a high degree of power over the future of the organization e particularly in terms of influencing the future context within which its strategies will need to operate e while the last quadrant e the ‘Crowd’ e (currently) exhibit neither interest in or power to influence strategy outcomes. (They may be small in number, but e by definition e this quadrant has infinite content.” (Ackerman e Edem. 2011, p. 193).

Ilustração 6 – Mapeamento de stakeholders de convênios



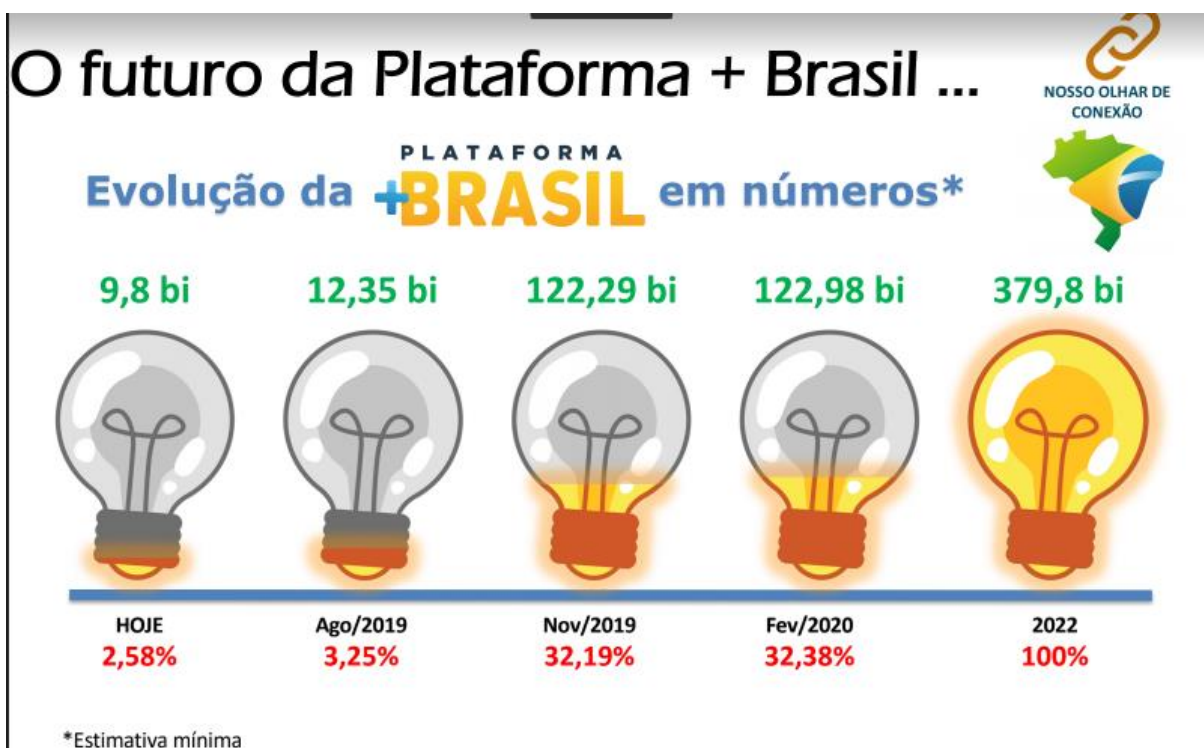
Fonte: Elaboração do autor

#### 4.3. Escopo

Para o presente trabalho, foi necessária a limitação do escopo, para que pudessem ser analisados os dados disponíveis e construído um guia de boas práticas de gestão que fosse efetivo.

Portanto, o primeiro recorte foi referente à base de dados, tendo sido estabelecida a Plataforma Mais Brasil, pois é o banco de dados com maior número de informação e também pelo fato que irá absorver outras modalidades de transferência até 2022, tornando o sistema de informação mais utilizado pelo Governo Federal.

Ilustração 7 – Evolução da Plataforma Mais Brasil



Quanto ao período, foram extraídos dados da plataforma entre os anos de 2011, data em que o SICONV começou a ser utilizado massivamente por Ministérios, e 2018, para que sejam analisados os convênios após o período em que deveriam ter sido executados.

Além disso, definiu-se como objeto de análise os municípios com até 10.000 habitantes, haja vista que teoricamente são os municípios com maior dificuldade de compor um quadro técnico adequado e que são dependentes das transferências da União para realização de investimentos.

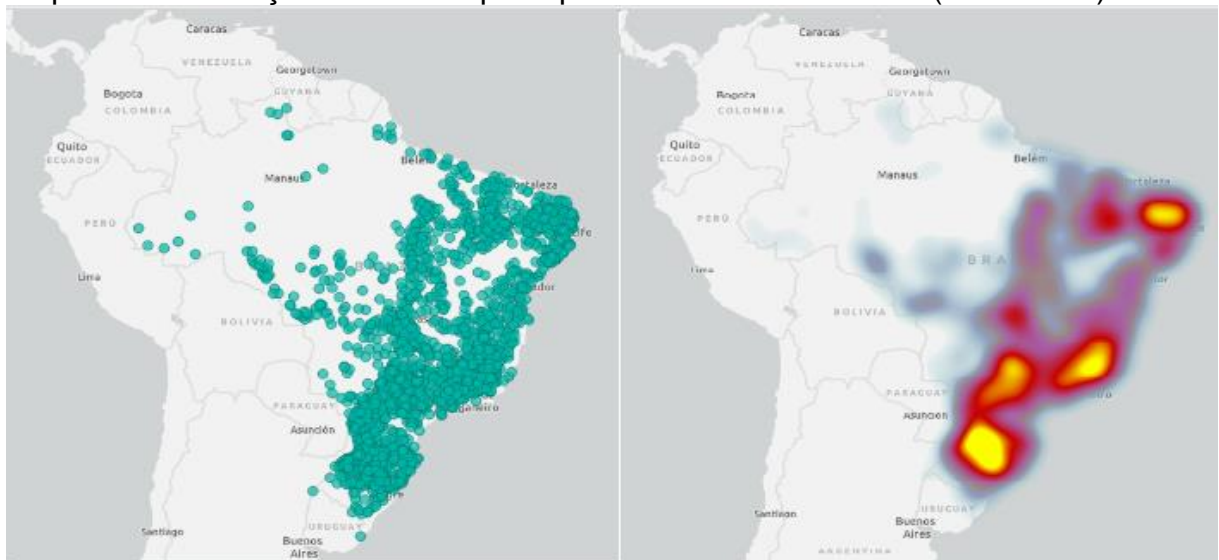
Por fim, o escopo da análise é composto pelas práticas relacionadas à gestão das operações relacionadas às transferências da União por parte dos Municípios, ou seja, como os municípios fazem a gestão dos convênios e contratos de repasse, após teria a indicação das emendas, haja vista que a destinação em si é mais relacionada à critérios políticos do que de gestão.

#### 4.4. Análise dos dados

Conforme dados extraídos da plataforma Mais Brasil e com o recorte acima estabelecido, foram encontrados 26.582 convênios e contratos de repasse, distribuídos entre 2.434 municípios com menos de dez mil habitantes. Isso dá uma média de cerca de 11 convênios por município.

Os mapas a seguir mostram a distribuição dos municípios beneficiários.

Mapa 2 – Distribuição dos municípios que celebraram convênios (2011-2018)



Fonte: Plataforma Mais Brasil, elaboração do autor

Já este mapa demonstra o agrupamento na região a cada vinte municípios.

Mapa 3 – Mapa de calor da distribuição dos Municípios que celebraram convênios (2011-2018)



Fonte: Plataforma Mais Brasil, elaboração do autor

Portanto, há uma maior concentração de municípios beneficiados nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste.

A movimentação financeira referente a esses instrumentos foi de R\$ 5,8 bilhões, de um total de 9.57 bilhões, que é o valor global dos instrumentos. Isso significa um percentual de execução de 61% em 2020 dos convênios e contratos de repasse assinados no período de 2011 a 2018.

Portanto, o valor médio dos instrumentos assinados no período é de R\$ 360.018,05, ou seja, em geral são obras consideradas de pequeno vulto.

Em média, foram identificados 2 termos aditivos por instrumento. Já o prazo médio de execução dos convênios e contratos de repasse, ou seja, do período de assinatura até o último dia de vigência foi de 1116 dias, pouco mais de 3 anos.

Mesmo para instrumentos considerados de execução mais fácil, equipamentos e despesas de custeio, o tempo médio de execução foi de 805 dias, ou seja, 2,2 anos. Quando considerados apenas os contratos com obras, o tempo médio de execução sobe para 1305 dias, ou seja, 2,8 anos de execução em obras que, em geral, são de pequeno vulto, e poderiam ser executadas rapidamente.

Somente para retirada da cláusula suspensiva foram gastos, em média, 334 dias. E da assinatura do instrumento até a homologação do processo licitatório, em média, 420 dias.

Linha do tempo 1 – Representação do tempo médio de execução dos convênios

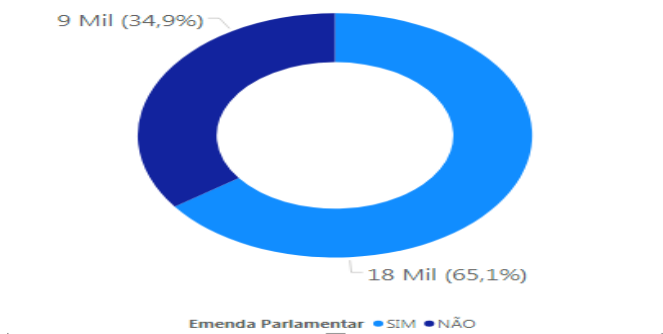


Fonte: Elaboração do autor

A maior parte dos convênios e contratos de repasse são oriundos de emenda parlamentar.

Gráfico 12 – Distribuição dos convênios assinados através de emenda parlamentar

Instrumentos Assinados por Emenda Parlamentar

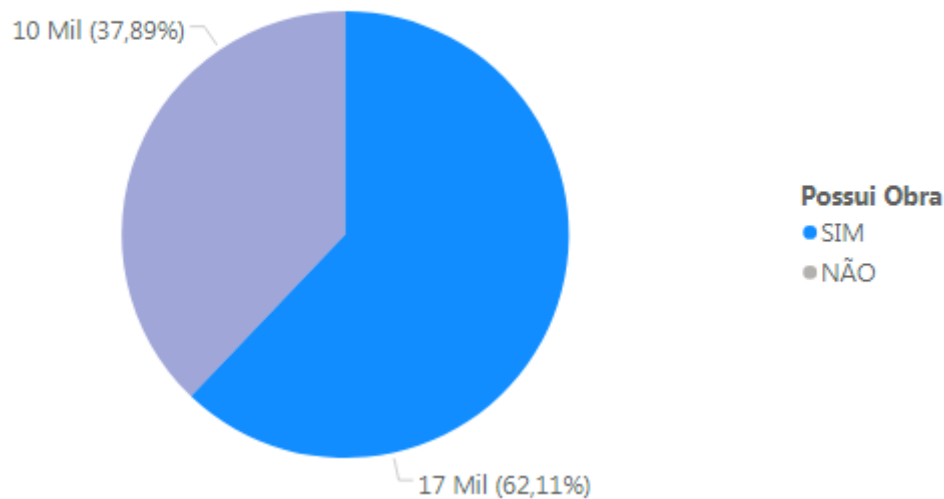


Fonte: Plataforma Mais Brasil, elaboração do autor

Cerca de 62% dos instrumentos possuem obras e os demais são aquisição de equipamentos ou custeio, os quais em tese, deveriam ter uma execução mais célere.

Gráfico 13 – Percentual de Instrumentos assinados que possuem obras

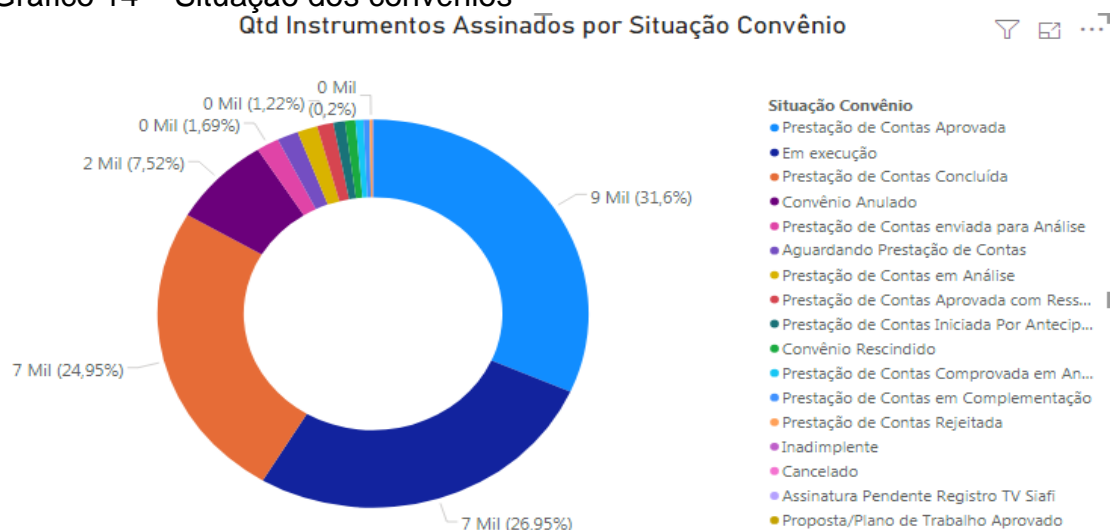
Instrumentos assinados que possuem obras



Fonte: Plataforma Mais Brasil, elaboração do autor

Quando analisada a situação dos instrumentos, verifica-se que uma parte considerável encontra-se ainda em execução.

Gráfico 14 – Situação dos convênios



Fonte: Plataforma Mais Brasil, elaboração do autor

As duas maiores causas de cancelamento de instrumentos são a não aprovação dos projetos básicos e a falta de documento de titularidade das obras.

Entre os fatores para demora na execução dos convênios e/ou problemas durante a execução são a baixa qualidade dos projetos, descompasso entre a capacidade técnica e as necessidades, dificuldade dos municípios em honrar com as contrapartidas, contratação de empresas sem capacidade de executar o objeto, desconhecimento das normas, falta de corpo técnico qualificados para elaboração dos projetos e fiscalização do cumprimento, expectativas infundadas quanto aos prazos. Tudo isso culmina com atrasos na execução, paralisação das obras, reajustes contratuais, termos aditivos em excesso e obras de má qualidade.

Além do desperdício do dinheiro público e da falta de geração de emprego, essas obras impedem a população de usufruir do benefício que elas iriam gerar. Há também outros tipos de problemas, como as obras que são concluídas com uma qualidade muito inferior àquela que foi planejada e contratada. O dinheiro foi gasto, mas o que foi entregue muitas vezes não vai durar nada. Às vezes, elas colocam até mesmo a vida das pessoas em risco. Outras acabam custando muito mais do que deveriam, seja pela cobrança de serviços que nunca foram realizados, seja pelas diversas alterações dos projetos, durante a obra, para beneficiar apenas quem está executando os serviços. (TCU, 2020)

## **5. Guia de boas práticas**

De forma a construir um trabalho que possa ser aplicado na prática, auxiliando os municípios na gestão das transferências voluntárias, foi construído um guia de boas práticas de gestão que pode ser utilizado por parte dos municípios para que haja mais efetividade, eficácia e eficiência na gestão dos recursos. Cabe ressaltar que não existe uma prática única que resolva todos os problemas de gestão, mas um sim um conjunto de práticas que podem ser implementadas de acordo com a realidade dos municípios.

Para isso, foram entrevistados:

a) Regina Lemos de Andrades – Diretora do Departamento de Transferências da União do Ministério da Economia;

b) Esaú Mendes Siqueira – técnico do Ministério da Economia responsável pelo Modelo de Excelência em Gestão – MEG Tr;

c) Rodrigo de Meneses Fernandes – Gerente Executivo de Padronização e Normas Técnicas da Caixa Econômica Federal;

d) Wendell de Andrade Araújo – Coordenador de Projetos da Matriz da Caixa Econômica Federal;

e) Bruno Martinello Lima – Secretário de Fiscalização de Infraestrutura Urbana do Tribunal de Contas da União.

Em acréscimo, foram adicionadas as experiências do autor, que atua desde 2011 como responsável pelos Convênios e Contratos de Repasse do Município de Cristina/MG.

### **5.1. Utilização de projetos padrão**

Para solucionar a dificuldade dos municípios em elaborar projetos de boa qualidade, devido à falta de corpo técnico qualificado e também para dar maior agilidade na análise, projetos padrão dos ministérios, secretarias ou escritórios de projeto podem ser utilizados.

“Obras e serviços que possuam os mesmos fins devem ser padronizados, por tipos, como por exemplo o projeto padrão de escola de 32 salas, 16 salas e assim por diante. Esses projetos-padrão só não podem ser padronizados quando não atenderem às condições peculiares do local ou às exigências específicas determinadas pelo cliente. O projeto padrão facilita e

muito as fases de planejamento da obra, em primeiro lugar, por já se ter conhecimento do projeto, os custos tornam-se mais reais, assim como o tempo de execução da obra. Tendo o projeto padrão se acelera o processo, pois não é necessário contratar projeto, o maior controle do projeto diminui riscos de aditivos.” (Aguiar, 2015, p.84)

Importante destacar que a utilização de projetos padrão agiliza o processo de aprovação dos projetos, entretanto, pode apresentar problemas, como a dificuldade de cumprimento das condições necessárias e não ser correspondente às necessidades dos cidadãos.

## **5.2. Escritórios de projetos**

Haja vista que os pequenos municípios têm dificuldade em compor um corpo técnico qualificado e com diversas formações, necessárias para diversos objetos de convênio, a estruturação de escritórios de projetos, em especial, através das Associações de Municípios, pode vir a solucionar a questão, pois os mesmos além de fornecer os projetos, pode elaborar projetos para diferentes municípios e com diferentes objetos, auxiliando os associados na construção de bons projetos.

O mesmo funciona como um mecanismo que permite a continuidade organizacional das experiências e lições aprendidas em gerenciamento de projetos, além de realizar atividades ligadas ao desenvolvimento de políticas, procedimentos, treinamentos, ferramentas e consultoria em gestão de projetos (da Assunção Moutinho, Kniess e Maccari apud RAD; RAGHAVAN, 2013, p. 189).

As ações e processos em gerenciamento de projetos, com foco na eficácia, devem estar consolidados por meio de escritórios de projetos posicionados de forma estratégica, permitindo a integração dos vários esforços em gestão de projetos existentes numa organização. (da Assunção Moutinho, Kniess e Maccari apud Carvalho e Rabechini Jr, 2013, p. 190).

Como ponto de atenção à prática, tem-se a articulação para atender as necessidades dos diversos entes que necessitam dos serviços e também a disponibilidade financeira dos mesmo para subsidiar a contratação dos profissionais necessários.

## **5.3. Elaboração de cadernos de emendas e elaboração prévia de projetos**

Para direcionar as emendas para as reais necessidades da população, é

importante que cada município elabore um documento com as principais necessidades e apresente aos deputados, senadores e também aos ministérios, de forma que os investimentos sejam direcionados para essas necessidades. Esse é um item relacionado mais ao recebimento dos recursos, mas também é uma boa prática gestão, por isso foi incluída no guia.

Além disso, ao elaborar previamente os projetos, de acordo com as necessidades dos municípios, ao receber a indicação do recurso, o trâmite para aprovação será mais ágil, pois somente será necessária a atualização dos preços. Com isso, consegue-se entregar o projeto mais rapidamente, diminuindo o tempo necessário para aprovação. Porém, ressalta-se que devido as diversas tarefas da rotina das equipes de convênios e também das prioridades das Administrações, é uma prática de difícil implementação.

#### **5.4. Participação na Rede Mais Brasil**

A rede tem discutido diversos pontos de melhoria da operacionalização dos convênios e os membros trocando experiências para que o processo seja aprimorado. Fazer parte da rede é importante para conhecer as melhores práticas e se antecipar a mudanças que possam ocorrer.

Segundo Wang (2019, p. 19),

Acerca da participação na Plataforma Mais Brasil os benefícios possíveis seriam: fortalecimento da governança; compartilhamento de conhecimento e unificação de entendimentos; sinergia na comunicação entre os parceiros; melhoria de processos; capacitação dos atores envolvidos nas transferências voluntárias da União; decisões colegiadas e legitimadas; construção colaborativa de soluções e melhorias; além de gestão pública +íntegra, +integrada, +inovadora, +transparente, +simples e +efetiva [dados da Plataforma].

#### **5.5. Nomeação de um gestor de convênios e contratos de repasse**

Necessário ter um gestor respondendo diretamente ao prefeito e com autoridade na hierarquia para fazer as secretarias conversarem entre si, com que a agenda de obras do prefeito coincida com os recursos disponíveis, comunicação com a mandatária e ministérios, e acompanhamento de todas as etapas dos convênios, além da interlocução entre todos os responsáveis pelo projeto.

“O gestor tem a responsabilidade de liderar o planejamento, a organização, o monitoramento e o controle do trabalho para alcançar o objetivo do projeto. Em outras palavras, o gestor oferece liderança à equipe para atingir o objetivo.” (Guido, Clements, Baker, 2018, p. 275)

“O gestor é um componente-chave no sucesso de um projeto. Além de exercer liderança no planejamento, organização e controle do projeto, deve possuir um conjunto de habilidades e competências que vão inspirar a equipe ao sucesso e ganhar a confiança dos clientes. Gestores de projeto eficazes têm liderança forte, habilidade de desenvolver as pessoas da equipe, habilidades de comunicação, competência de negociação e na gestão do tempo.” (Guido, Clements, Baker, 2018, p.275)

Além disso, é o responsável por gerir toda a documentação do processo. Para tal, é uma boa prática também montar pastas específicas de cada convênio com toda a documentação tramitada e na sequência em que ocorreu, pois quando necessário a documentação estará de fácil acesso. Além disso, criar pastas de arquivos no computador, com todos os modelos utilizados, os quais poderão servir de referências nos próximos instrumentos. Por fim, deve também monitorar a capacidade financeira do ente de honrar com a contrapartida estabelecida nos instrumentos, de forma a manter um andamento adequados às obras.

#### **5.6. Ter uma estrutura de convênios consolidada**

Além de ter um gestor das transferências voluntárias, é importante ter uma equipe técnica qualificada não só para a elaboração dos projetos, mas também para acompanhamento da execução e para a prestação de contas. Ademais, é importante que o fiscal do contrato também seja empoderado, de forma a cumprir seu papel. Por fim, é necessário ter uma pessoa capacitada para revisar o projeto, antes que seja enviado para a análise, pois pode verificar pendências que o projetista não percebeu, e assim, evitar que o projeto tenha de passar por várias análises pelo concedente. Além disso, é importante a qualificação da equipe, que com o tempo torna-se mais especializada na gestão dos convênios, aprimorando o processo. Por isso, é importante que o cerne da equipe seja mantido sempre que possível, de forma a dar continuidade ao bom andamento dos convênios.

“A delegação envolve capacitar a equipe para atingir o objetivo do projeto e capacitar cada membro da equipe para atingir os resultados esperados para

sua área de responsabilidade. É o ato de permitir que indivíduos completem as tarefas designadas com sucesso. A delegação implica mais que apenas designar tarefas a membros específicos da equipe. Inclui conceder responsabilidade aos membros da equipe de alcançar os objetivos do trabalho e a autoridade de tomar decisões e agir para obter os resultados esperados, bem como a responsabilidade de alcançar tais resultados.” (Guido, Clements, Baker, 2018, p. 287)

### **5.7. Mapear os contratos e acompanhá-los**

Ter um mapeamento de todos os convênios e contratos de repasse, mostrando em qual etapa cada um deles se encontra e quais os próximos passos é essencial para uma boa gestão dos mesmos. Reuniões para entender as pendências elencadas nos projetos também são fundamentais para um bom andamento, de maneira a agilizar a aprovação. Além disso, é importante ter uma tela com indicadores, para que visualmente seja possível fazer o acompanhamento e as intervenções necessárias.

A utilização de um adequado sistema de monitoramento é requisito básico para garantir que os projetos atinjam os objetivos para os quais foram propostos, na medida em que oferece ferramentas e práticas que possibilitam o acompanhamento pelos gestores, com obtenção de informações periódicas sobre o andamento dos projetos, e subsidiam a tomada de decisão para o aperfeiçoamento dos projetos, ao longo de toda a execução (Lima, Cirqueira, Pinto et al 2017, p. 105).

Ao tratarem do planejamento governamental no Brasil (Pares & Valle 2006, citados por Lima, Cirqueira, Pinto et al, 2017, p. 105), afirmam que as atividades de monitoramento e avaliação de políticas e programas assumem caráter estratégico para conferir maior qualidade ao gasto público e otimizar a obtenção de resultados pelo setor público.

### **5.8. Manter uma boa Comunicação**

Ao assinar um contrato de repasse ou convênio, é importante realizar uma reunião de alinhamento com o ministério ou mandatária e os envolvidos no processo para que alinhem as expectativas e documentos necessários, de forma a otimizar o tempo e produzir resultados mais adequados à necessidade. Nessa linha, após o processo licitatório é importante que seja feita uma reunião entre os envolvidos e a contratada para que seja feito o mesmo alinhamento.

“A comunicação pessoal eficaz e frequente é crucial para manter a movimentação do projeto, identificar problemas em potencial, solicitar

sugestões para melhorar o desempenho do projeto, manter a satisfação do cliente, manter o envolvimento do stakeholder, e evitar surpresas.” (Guido, Clements, Baker, 2018, p. 339)

“O envolvimento e o apoio das partes interessadas são aspectos importantes para o sucesso do desempenho e a realização do objetivo do projeto. A comunicação regular e honesta, a confiança, o respeito, ter a mente aberta e uma atitude positiva de que todos devem “sair ganhando” são fundamentais para o envolvimento bem-sucedido dos stakeholders.” (Guido, Clements, Baker, 2018, p. 359)

## 5.9. Aplicar um modelo de gestão

São modelos padronizados e genéricos que desempenham um papel de referência para os tomadores de decisão a respeito de práticas a serem empregadas nas operações e processos organizacionais

De acordo com o Ministério da Economia (2020),

O Modelo de Excelência em Gestão (MEG-Tr), elaborado e difundido pelo Ministério da Economia, é formado por padrões de referência para a gestão organizacional constituídos pela integração e compilação de boas práticas de gestão, visando ao aprimoramento organizacional, ao aperfeiçoamento dos fluxos e práticas, à maximização dos níveis de eficiência e efetividade e ao aumento da capacidade de geração de valor.

Figura 1. Representação do MEG Tr



Fonte: Rede Mais Brasil

Conforme o Guia para Melhoria da Gestão das Transferências da União (2020,

A Governança define como as Estratégias e Planos devem ser implementados e materializados, de forma a assegurar a Sustentabilidade, considerando o Compromisso com as Partes Interessadas e o Capital Intelectual existente, mediante Orientação por Processos, resultando na Geração de Valor Público para as partes interessadas.

A maior dificuldade para a implementação do modelo é sensibilizar a gestão municipal da importância da implantação e uso de um modelo de gestão, de forma que vejo os benefícios decorrentes do processo, e não como mais uma atribuição legal para as Prefeituras.

## 6. Conclusão

O presente trabalho teve como objetivo fazer auxiliar os pequenos municípios em uma melhor gestão dos recursos recebido do Governo Federal através das Transferências Voluntárias da União.

Primeiro, foram destacados pontos da literatura para construir uma base sobre o porquê deste tipo de transferência e qual o impacto nos entes subnacionais. Por isso, foram elencadas as bases teóricas referentes ao Federalismo, Centralização e Descentralização, Federalismo Fiscal e Transferências da União.

Na sequência, foram apresentadas informações acerca do processo de transferências e dados que demonstram o impacto delas nos municípios. Mas, haja vista a quantidade de informações sobre diversos problemas na execução dos objetos que são custeados com estes recursos, foi necessária também uma construção acerca dos problemas mais comuns encontrados.

Por fim, para auxiliar os municípios a realizar uma melhor gestão das transferências voluntárias, foi construído um guia de boas práticas de gestão que pode ser utilizado por parte dos municípios para que haja mais efetividade, eficácia e eficiência na gestão dos recursos, através de informações colhidas com atores que fazem parte do processo e estão engajados nessa transformação.

Seria importante em um estudo posterior, avaliar a qualidade da gestão dos Municípios, por exemplo, sobre a aplicação do Painel de Indicadores da Plataforma Mais Brasil. Em um primeiro momento, constataram-se dois problemas no resultado dos Indicadores: municípios que enviam propostas voluntárias são indevidamente penalizados, haja vista que a não aprovação das mesmas acarreta uma nota menor; e o fato de não levar em conta a dificuldade de gerir uma maior quantidade de convênios, pois os melhores colocados no ranking possuem uma quantidade menor de convênios. Por isso, caberia avaliar uma melhoria nos Indicadores do Painel ou a proposição de novos indicadores mais condizentes com a realidade. E, na sequência, verificar se os municípios que possuem uma melhor gestão dos convênios fazem uso das práticas de gestão sugeridas e levantar quais outras práticas são exitosas.

Portanto, conclui-se que as transferências voluntárias da União, quando bem

utilizadas, são uma excelente forma de aplicação de políticas públicas nos Municípios, que com uma boa gestão dos recursos, podem trazer melhorias à população. Isso com práticas simples e efetivas: utilização de projetos padrão, utilizar ou ter um escritório de projetos, elaboração de caderno de emendas, participação na Rede Mais Brasil, nomeação de um gestor de convênios e contratos de repasse, ter uma estrutura consolidada, mapear os convênios e monitorá-los, melhorar a comunicação e aplicar um modelo de gestão.

## 7. Referências bibliográficas

ACKERMAN, Fran; COLIN, Eden. Strategic Management of Stakeholders: Theory and Practice. Long Range Planning, n 44 (2011) 179-196.

AFONSO, José Roberto. Por um novo sistema tributário. In: Comissão Especial da Câmara dos Deputados. 2015. Brasília/DF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-tributaria/documentos/audiencias-e-eventos/apresentacao-jose-roberto-afonso>. Acesso em: 28 ago. 2020

AGUIAR, Matheus Marques Fernandes. Gestão de obras públicas: análise da fase de planejamento nas obras públicas sob a responsabilidade do DEOP-MG. 2015. 100 p. Monografia (Especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental) – Curso Superior de Gestão Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.

ANTINARELLI, Monica Ellen Pinto Bezerra. Federalismo, autonomia municipal e a constitucionalização simbólica: uma análise da dependência financeira dos pequenos municípios mineiros. Rev. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 61, p. 445 - 472, 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 53, no 3, p. 587 a 620, 2010.

BIJOS, Danilo. Repensando as Transferências Voluntárias pela Perspectiva dos Atores e das Instituições Locais. Revista Desenvolvimento em Questão. Editora Unijuí. Ano 16, n. 44, p. 322 – 350. Jul/set 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Palácio do Planalto Presidência da República, Brasília, DF, 25 jul. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019. Institui a Plataforma +Brasil no âmbito da administração pública federal. Palácio do Planalto Presidência da República, Brasília, DF, 01 out. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Lei Complementar n 100, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Palácio do Planalto Presidência da República, Brasília, DF, 04 mai.

2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRICKLEY, J. A.; SMITH, C. W.; ZIMMERMAN, J. L. Managerial economics and organizational architecture. 6. ed. Nova Iorque. McGraw-Hill Education, 2016. 826 p.

COHEN, Ernesto e FRANCO, Rolando. Avaliação de projetos sociais. Petrópolis, RJ: Vozes. EBAP/FGV. 1992. 302 p.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Avaliação da Gestão das Transferências Voluntárias da União Ministério. Relatório nº 201700374. Brasília/DF. 57 p. 2018.

DA ASSUNÇÃO MOUTINHO, José; KNISS, Cláudia Terezinha; MACCARI, Emerson Antônio. A influência da gestão de projetos na estratégia de transferências voluntárias de recursos da união para municípios brasileiros: o caso de uma prefeitura de médio porte. Revista Ibero Americana de Estratégia, vol. 12, núm. 1, pp. 181-207. Jan-Mar 2013.

GALLO, Fabrício. Uso do território e federalismo como evento: a difusão regional de infraestruturas analisadas a partir das transferências intergovernamentais voluntárias entre união e municípios. 2011. 221 p. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós Graduação em Geografia, UNICAMP, Campinas, 2011.

GUIDO, Jack; CLEMENTS, Jim; BAKER, Rose. Gestão de projetos. 7. ed. São Paulo. Cengage, 2018. 427 p.

GOMES, Emerson César da Silva. Fundamentos das transferências intergovernamentais. Revista do TCU, v. 6, n. 29, p. 28-40, 2009.

LIMA, Francisco José; CIRQUEIRA, Jefferson Correia; PINTO, Vannildo Cardoso Pinto; SOUZA, Waldemar Antônio da Rocha de. Gerenciamento de projetos: um modelo de monitoramento e controle de projetos públicos executados com recursos de transferências voluntárias. Revista de Gestão e Projetos - GeP Vol. 8, N. 1. Jan/Abril. 2017. P. 102 – 117.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Guia para Melhoria da Gestão das Transferências da União. 2020. Disponível em: [http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/docs/Guia\\_para\\_Melhoria\\_da\\_Gest%C3%A3o\\_das\\_Transfer%C3%Aancias\\_da\\_Uni%C3%A3o\\_20-04-2020.pdf](http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/docs/Guia_para_Melhoria_da_Gest%C3%A3o_das_Transfer%C3%Aancias_da_Uni%C3%A3o_20-04-2020.pdf). Acesso em: 29 de nov de 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Modelo de excelência em gestão das transferências da União. 2020. Disponível em: [http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/docs/Modelo\\_de\\_Excel%C3%Aancia\\_em\\_Gest%C3%A3o\\_das\\_Transfer%C3%Aancias\\_da\\_Uni%C3%A3o\\_MEG-Tr\\_20-04-2020.pdf](http://plataformamaisbrasil.gov.br/images/docs/Modelo_de_Excel%C3%Aancia_em_Gest%C3%A3o_das_Transfer%C3%Aancias_da_Uni%C3%A3o_MEG-Tr_20-04-2020.pdf). Acesso em: 29 de nov de 2020.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. O Espírito das Leis. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. 851 p.

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA FISCAL. IBRE/FGV. Série de Investimento Público - Atualização. 2019, 1 p. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/posts/investimentos-publicos-1947-2018>. Acesso em: 20 ago. 2020.

PLATAFORMA MAIS BRASIL. Painel de Indicadores. Acesso em: 09/11/2020.

PLATAFORMA MAIS BRASIL. Painel de Transferências Abertas. Acesso em: 09/11/2020.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: Conceito, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. Cengage. São Paulo. 2016. 188 p.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Balanço Nacional do Setor Público. 2020, 86 p. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn/2019/114>. Acesso em: 18 nov. 2020.

SIGA BRASIL. Painel Execução Emendas Impositivas. Acesso em: 16/11/2020.

SIOP. Painel do Orçamento. Acesso em: 16/11/2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Auditoria TC 018.272/2018-5. Brasília/DF. 127 p. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Convênios e outros repasses. 2016, 80 p. 6ª ed. – Brasília/DF: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Curso: Obras Públicas de Edificação e Saneamento - Módulo Execução. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Manual de Auditoria Operacional. 76 p. Brasília/DF. 2010.

VARGAS, Neide César. A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 51-76, 2011.

WANG, Ying. REDE +BRASIL: mecanismos de governança digital na redução de irregularidades em instrumentos de transferência voluntária do governo federal. 2019. 173 p. Monografia (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas), Universidade de Brasília, Brasília, 2019.