

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

CARLOS JONHSON SODRE DE PINHO

**TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSOS DA UNIÃO AOS
MUNICÍPIOS: uma análise de caso no Município de São Luís - MA**

São Luís

2019

CARLOS JONHSON SODRE DE PINHO

**TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSOS DA UNIÃO AOS
MUNICÍPIOS: uma análise de caso no Município de São Luís - MA**

Trabalho de conclusão de curso, na modalidade de artigo, apresentado como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração da Universidade Federal do Maranhão - UFMA.

Orientador: Prof. Dr. Tadeu Gomes Teixeira

São Luís

2019

Pinho, Carlos Jonhson Sodre de.

Transferência voluntária de recursos da união aos municípios:
uma análise de caso no município de São Luís - MA / Carlos
Jonhson Sodre de Pinho. – 2019.

21 f.

Orientador(a): Tadeu Gomes Teixeira.
Monografia (Graduação) - Curso de Administração,
Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2019.

1. Transferência voluntárias. 2. Gestão pública municipal. 3
União. I. Teixeira, Tadeu Gomes. II. Título.

CARLOS JONHSON SODRE DE PINHO

**TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSOS DA UNIÃO AOS
MUNICÍPIOS: uma análise de caso no Município de São Luís - MA**

Trabalho de conclusão de curso, na modalidade de artigo, apresentado como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração da Universidade Federal do Maranhão - UFMA.

Aprovado em: 13 / 12 /2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Tadeu Gomes Teixeira (orientador)
Dr. em Ciências Sociais
Universidade Federal do Maranhão

Prof^ª. Rosangela Maria Guimarães Rosa
Dr.^a. em Saúde Pública
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Ademir da Rosa Martins
Dr. em Informática na Educação
Universidade Federal do Maranhão

Dedico esse trabalho a minha família que
sempre me apoia em meus projetos.

RESUMO

O objetivo deste artigo é identificar e analisar a quantidade de recursos captados pelo município de São Luís (MA) com a União entre os anos de 2010 e 2018. A discussão teórica parte do entendimento dos diferentes tipos de transferência da União aos municípios, bem como foco em transferências voluntárias e seu respectivo processo. Por fim, um estudo de caso na Prefeitura Municipal de São Luís. Os dados foram coletados por meio de pesquisas descritiva e documental. Como conclusão, foi observado pouca eficiência do município de São Luís na captação e gestão dos recursos.

Palavras-chave: Transferência voluntárias; Gestão pública municipal; União.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to identify and analyze the amount of resources raised by the municipality of São Luís (MA) with the Union between 2010 and 2018. The theoretical discussion starts from the understanding of the different types of transfer from the Union to the municipalities, as well as focus on voluntary transfers and their respective process. Finally, a case study in São Luís City Hall. Data were collected through descriptive and documentary research. In conclusion, it was observed little efficiency of the municipality of São Luís in fundraising and management of resources.

Keywords: Voluntary Transfer; Public management; Federal government.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Fluxo de Celebração.....	12
Gráfico 1 – Comparação dos recursos captados nos anos de 2010 a 2018	17
Quadro 1 – Demonstrativo de situações dos projetos.....	18

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	TIPOS DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DA UNIÃO.....	9
2.1	Transferências constitucionais	9
2.2	Transferências legais	10
2.3	Transferências voluntárias	10
3	CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE	12
3.1	Étapas	12
3.1.1	Celebração	12
3.1.2	Execução.....	14
3.1.3	Prestações de contas	14
3.2	Importância de escritório de projetos.....	15
4	METODOLOGIA.....	16
5	RESULTADOS	16
6	CONCLUSÃO.....	18

TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSOS DA UNIÃO AOS MUNICÍPIOS: uma análise de caso no Município de São Luís - MA

Carlos Jonhson Sodre de Pinho ¹
Tadeu Gomes Teixeira ²

Resumo: O objetivo deste artigo é identificar e analisar a quantidade de recursos captados pelo município de São Luís (MA) com a União entre os anos de 2010 e 2018. A discussão teórica parte do entendimento dos diferentes tipos de transferência da União aos municípios, bem como foco em transferências voluntárias e seu respectivo processo. Por fim, um estudo de caso na Prefeitura Municipal de São Luís. Os dados foram coletados por meio de pesquisas descritiva e documental. Como conclusão, foi observado pouca eficiência do município de São Luís na captação e gestão dos recursos.

Palavras-chave: Transferências Voluntárias; Gestão pública municipal; União.

Abstract: The purpose of this paper is to identify and analyze the amount of resources raised by the municipality of São Luís (MA) with the Union between 2010 and 2018. The theoretical discussion starts from the understanding of the different types of transfer from the Union to the municipalities, as well as focus on voluntary transfers and their respective process. Finally, a case study in São Luís City Hall. Data were collected through descriptive and documentary research. In conclusion, it was observed little efficiency of the municipality of São Luís in fundraising and management of resources.

Keywords: Voluntary transfers. Public management; Federal government.

1 INTRODUÇÃO

A Gestão Pública no Brasil, até meados dos anos de 1980 era caracterizada pela centralização decisória e financeira no âmbito federal. Os estados e municípios tinham o papel de mero executores de políticas que eram definidas centralizadamente. Desse modo, o conjunto de ações desenvolvidas pelo Estado para atendimento a determinados setores da sociedade civil eram marcados pela fragmentação institucional e desarticulação, o que dificultava a coordenação e os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade das políticas na sociedade. Nesse sentido, Driabe (1993) dispõe que a centralização do poder e de decisões financeiras por parte do governo federal assumiu proporções sem precedentes ao submeter a aplicação de fundos federais às decisões da União, evitando sempre qualquer tipo de “repasso automático” de recursos.

A Constituição Federal de 1988 foi responsável por redefinir a ideia de políticas públicas, fazendo com que a gestão municipal ganhasse mais foco no cenário nacional, viabilizado pela descentralização do Estado, atribuindo aos municípios maiores autonomias, tanto administrativa, quanto financeira. Nesse sentido, Gallo (2011) discute como no texto da Constituição de 1988 há a consolidação da tendência à descentralização fiscal que surgiu em fins da década de 1970, como resposta à excessiva concentração de recursos fiscais na esfera federal. Nesse mesmo sentido, Cataia (2011), afirma que a partir da Constituição de 1988 o Brasil torna-se uma das federações mais descentralizadas do mundo, tendo inclusive adotado um terceiro ente federativo, o município.

Por outro lado, o modelo de pacto federativo não fortalece os municípios, pois os seus recursos próprios são irrisórios comparados a sua real necessidade, o que os deixam dependentes da União, segundo Milesky, Cherem e Galante (2010, p.10) “[...] que muitos municípios possuem pouca capacidade de arrecadação de seus tributos, dependendo amplamente das transferências da União e dos Estados” (apud SANTANA; GOMES, 2018,

¹ Aluno do Curso de Administração/UFMA. Artigo apresentado para a disciplina de TCC II, na data de 13/12/2019, na cidade de São Luís/MA. Endereço eletrônico para contato: jhson.pinho@hotmail.com;

² Professor Orientador. Dr. em Ciências Sociais. Departamento de Ciências Contábeis, Imobiliárias e Administração/UFMA. Endereço eletrônico para contato: tadeu.teixeira@ufma.br

p 211). Segundo dados da Receita Federal, 70% do dinheiro arrecadado com impostos vai para os cofres da União (Receita Federal). Perante esse fato, há a necessidade de um intenso volume de transferências de recursos da União para os municípios

No atual estado econômico é de fundamental importância priorizar e executar investimentos para gerar desenvolvimento e melhorar as condições de vida das pessoas. Para a viabilização de investimentos, é necessário que haja recursos, e na atual rapidez do mundo globalizado, estar atento a disponibilidade desses recursos é um diferencial. Existem diversas formas de captação de recursos, como: parcerias público-privadas, financiamentos nacionais e internacionais, investimento com orçamento do estado e repasses da União. Esse trabalho terá como foco o estudo de repasses pela União, com enfoque nas transferências voluntárias.

O objetivo deste artigo é identificar e analisar a quantidade de recursos captados pelo município de São Luís (MA) com a União entre os anos de 2010 e 2018.

O trabalho foi realizado por meio de análise documental, tendo o autor acessado documentos disponibilizados pela Unidade de Captação de Recursos e Gestão de Convênios e Contratos de Repasse vinculada à SEPLAN (Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento).

O Trabalho está organizado de forma a esquematizar os modelos existentes de transferências de recursos da União aos municípios, dando notoriedade às transferências voluntárias, explicando o que são, para que servem e como solicitá-las.

2 TIPOS DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DA UNIÃO

Segundo o Manual de Obtenção de Recursos Federais para os Municípios (SENADO FEDERAL, 2012, p.8), existem três formas básicas de transferência de recursos federais aos municípios: a) transferências constitucionais; b) transferências legais e c) transferências voluntárias.

2.1 Transferências constitucionais

As transferências constitucionais são recursos que são destinados aos estados e municípios, determinados pela Constituição Federal. As principais formas previstas na constituição são: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal(FPE); o Fundo de Participação dos municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB); o Imposto sobre Operações Financeiras – IOF – Ouro; o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) (SENADO FEDERAL, 2012, p.8).

A Constituição Federal em seu art.159, dispõe:

Art.159. A União entregará:

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

- a) (...);
- b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
- c) (...);
- d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

2.2 Transferências legais

As transferências legais são aquelas regulamentadas por leis específicas, as quais determinam a forma transferência, onde aplicar os recursos e a devida prestação de contas. (SENADO FEDERAL, 2005, p. 12). Segundo Prado, Quadros e Cavalcanti (2003, p. 23), as transferências legais "são aquelas nas quais os critérios que definem a origem dos recursos e os montantes a serem distribuídos para cada governo estão especificados em lei".

Existem duas categorias de transferências legais: as que não vinculam a aplicação dos recursos repassados a um fim específico; as que vinculam a aplicação dos recursos repassados a um fim específico (SENADO FEDERAL, 2012, p. 9).

No caso das que não vinculam, o Gestor Público tem liberdade para alocar os recursos repassados, como exemplo, podemos citar a lei dos Royalties do Petróleo, onde são repassados aos municípios uma porcentagem sobre o valor do óleo, e do gás extraído de suas respectivas áreas, onde se fizer a lavra do petróleo (SENADO FEDERAL, 2012, p. 9)

No caso de a transferência de recursos for vinculada a determinado propósito, o município deve se habilitar para receber os recursos e, a partir da habilitação, passa a ter o direito aos recursos federais, sem a necessidade de apresentação de documentos e tramitação de processos a cada solicitação, como ocorre nas transferências voluntárias (SENADO FEDERAL, 2012, p.10).

As Transferências legais podem ser divididas em duas categorias: as transferências automáticas e as transferências fundo a fundo (SENADO FEDERAL, 2005, p. 12).

2.3 Transferências voluntárias

As transferências voluntárias são repasses da União a Estados, Distrito Federal e Municípios que não decorram de determinação constitucional ou legal, funcionam como um mecanismo de transferência de recursos vinculados a demandas específicas (SENADO FEDERAL, 2012, p. 14).

Cataia (2011) diz que as transferências voluntárias são representadas pelos recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas de governo.

Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) as transferências voluntárias são:

At. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferências voluntárias 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 destinados ao Sistema Único de Saúde. (BRASIL, 2000)

O Decreto 6170/2007, em sua redação dada pelo Decreto 8180/2013, também conceitua transferências voluntárias, segundo ele, em seu artigo primeiro:

Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. (BRASIL, 2013).

Existe uma regra geral que disciplina a celebração de convênios e contratos de repasse, é o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 (alterado pelos Decretos nºs 6.329/2007,

6.428/2008, 6.497/2008). (Senado Federal, 2012, p.15). O decreto nº 6170 ainda teve alterações dadas pelos decretos (8180/2013, 8943/2016, 6619/2008, 7568/2011, 8244/2014, 8943/2016). O Decreto nº 6.170/2007 é regulamentado pela Portaria Interministerial nº 424, de 2016, que após sua publicação já sofreu algumas alterações.

Geralmente, existem três formas básicas para viabilização de repasses no modelo de transferência voluntária: convênio, contrato de repasse e termos de execução descentralizada (BRASIL, 2013).

Para efeitos do Decreto 8180/2013, considera-se convênio:

acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando 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; (BRASIL, 2013).

No ano de 2012, o Senado Federal elaborou um manual de obtenção de Recursos Federais para os Municípios, na tentativa de orientar os entes ao modelo de processo. No manual, o Senado definiu convênio como um acordo ou ajuste que regula a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

O Manual pondera ainda que o convênio deve ter como participantes, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal.

E por fim, ainda diz que precisa visar 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 (Portaria Interministerial nº 127/2008, art. 1º, § 1º, VI).

Marçal Justen Filho (2005) explica que o convênio é o mecanismo de realização de um objetivo, em que os interesses não se contrapõem. O autor relata que os sujeitos buscam a realização imediata de um mesmo e idêntico interesse público (apud IGNARRA, 2014, p.18).

Também para fins do Decreto 8180/2013, contrato de repasse, seria:

contrato de repasse - instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União. (BRASIL, 2013, art. 1º, § 1º, II).

Contrato de repasse é a forma utilizada para a transferência de recursos da União para Estados, Distrito Federal ou municípios, por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais federais, com finalidade de execução de políticas públicas (SENADO FEDERAL, 2012, p 11).

No contrato de repasse, as agências financeiras oficiais (principalmente a Caixa Econômica Federal) atuam como mandatárias da União para execução e fiscalização das transferências de recursos federais (SENADO FEDERAL, 2012, p. 12).

Para ocorrer essa modalidade de transferência, o Ministério concedente assina um termo de cooperação com a instituição ou agência financeira oficial federal escolhida, que passa a atuar como mandatária da União (SENADO FEDERAL, 2012, p. 12).

Constará os direitos e obrigações das partes, inclusive quanto à obrigatoriedade de prestação de contas perante o Ministério competente para a execução do programa ou projeto (SENADO FEDERAL, 2012, p. 12). Essa modalidade vem sendo adotada pelo Governo Federal na execução de programas sociais nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura urbana.

3 CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE

A Portaria Interministerial nº 127, de novembro de 2008, tornou obrigatório o uso do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses (SICONV), as portarias posteriores também mantiveram essa obrigação.

Seu objetivo é registrar o credenciamento, cadastro, chamamento de órgãos e entidades interessados em receber transferências voluntárias de recursos para cooperação com a administração pública, controlar a celebração, a liberação de recursos, o acompanhamento da execução e a prestação de contas desses ajustes (OLIVEIRA, 2009).

Há a obrigação de realizar todos os atos e procedimentos inerentes aos convênios de forma transparente, por intermédio do SICONV, aberto para consulta pública na Rede Mundial de Computadores, por meio do Portal dos Convênios (OLIVEIRA, 2009). Por meio do Portal, o município pode obter informações sobre as ações passíveis de execução por convênio e contratos de repasse (SENADO FEDERAL, 2012, p 16).

No portal, os municípios cadastram propostas de trabalho, registram informações sobre contratações e licitações, efetivam pagamentos e ainda inserem informações sobre a execução financeira e posterior prestação de contas.

3.1 Etapas

Segundo Manual do Senado Federal (2012), a participação do município no processo de descentralização de recursos da União por meio de convênio e contrato de repasse pode ser resumida em três etapas: celebração; execução; e prestação de contas (SENADO FEDERAL, 2012).

3.1.1 Celebração

A etapa de celebração é responsável pelos procedimentos essenciais a firmação da assinatura do convênio ou contrato de repasse; em suma, a celebração tem três momentos: apresentação da proposta, análise e seleção da proposta, e assinatura do instrumento (SENADO FEDERAL, 2012, p 23).

Figura 1 – Fluxo de Celebração



Fonte: Manual de Obtenção de Recursos do Senado Federal, 2012

Não há uma obrigatoriedade na realização dos três momentos em sequência, pois, em determinados aspectos alguns procedimentos não são realizados ou a ordem é modificada.

A fase da Celebração inicia-se com o planejamento municipal. Duas considerações devem ser levadas em conta anteriormente à fase da Celebração: a sustentabilidade econômica e administrativa (SENADO FEDERAL, 2012, p 25).

Sustentabilidade administrativa é a necessidade de se ter uma equipe adequada e capacitada tecnicamente para administrar o convênio ou contrato de repasse, o que foi evidenciado pelo TCU na CPMI das Ambulâncias (2006) como um dos principais erros cometidos no processo.

Sustentabilidade econômica se refere ao fato de o município ter capacidade financeira de arcar com os custos posteriores a finalização da obra, como manutenção e reparos.

A Celebração se inicia com um levantamento das precisões do município. O município deve analisar o que é prioritário e analisar o que se pode fazer com recursos próprios e o que pode ser feito em conjunto com a União (SENADO FEDERAL, 2012, p 26).

O município deve verificar os programas passíveis de celebração de convênios e contratos no Portal de Convênios (SICONV), após isso, e constatado a disponibilidade de recursos, passe-se a etapa de apresentação da proposta.

É por meio da apresentação da proposta de trabalho no SICONV que o município solicitante manifesta seu interesse em celebrar o convênio ou o contrato de repasse (SENADO FEDERAL, 2012, p 32).

O art. 15 da Portaria Interministerial nº 424, de dezembro de 2016 explica que, para apresentar a proposta de trabalho, o interessado deverá estar cadastrado no SICONV.

A Proposta de trabalho deverá conter, no mínimo: descrição do objeto a ser executado; justificativa contendo a caracterização dos interesses recíprocos, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal, e a indicação do público alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados; estimativa dos recursos financeiros, discriminando o repasse a ser realizado pelo concedente ou mandatária e a contrapartida prevista para o proponente, especificando o valor de cada parcela e do montante de todos os recursos, na forma estabelecida em lei; previsão de prazo para a execução; e informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para execução do objeto (BRASIL, 2016).

Após apresentação da proposta de trabalho, o concedente analisará, podendo aceitar ou recusar, em caso de aceitação, solicitará ao proponente a inclusão do plano de trabalho no SICONV, em caso de recusa, registrará o indeferimento no SICONV; e comunicará o indeferimento da proposta (BRASIL, 2016).

No caso de aceitação, a etapa seguinte é de cadastro do plano de trabalho, que, por obrigação deverá conter: justificativa para a celebração do instrumento; descrição completa do objeto a ser executado; descrição das metas a serem atingidas; definição das etapas ou fases da execução; compatibilidade de custos com o objeto a ser executado; cronograma de execução do objeto e cronograma de desembolso; e plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e da contrapartida financeira do proponente, se for o caso (BRASIL, 2016).

O Plano de trabalho será analisado, e caso constatado alguma irregularidade, o proponente terá que repará-lo em prazo estabelecido pelo concedente.

O art. 21 da PL 424/2016 trata da elaboração do projeto básico e/ou do termo de referência, em seu texto, diz que deverão ser apresentados antes da celebração, sendo facultado ao concedente exigí-los depois, desde que antes da liberação da primeira parcela dos recursos.

O projeto básico é onde o proponente caracteriza a obra ou serviço, realizando estudos técnicos e seus respectivos impactos ambientais, ainda há a necessidade de cadastro de mapeamento de custos, definições de metas e prazos (SENADO FEDERAL, 2012, p 36)

Termo de referência é utilizado quando o convênio ou o contrato de repasse envolve aquisição de bens ou prestação de serviços. Deverá abrandar componentes que sejam capazes de avaliação rígida de custos, contendo aprofundados orçamentos (SENADO FEDERAL, 2012, p 36).

O projeto básico ou o termo de referência será apreciado pelo concedente ou pela mandatária e, se aprovado, integrará o plano de trabalho (BRASIL, 2016).

Há algumas condições para que de fato haja a celebração de contratos entre municípios e União, essas condições são previstas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e nas demais normas aplicáveis, algumas delas seriam: exercício da plena competência tributária; regularidade previdenciária; regularidade quanto a Contribuições para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS; aplicação mínima de recursos na área da Educação; regularidade perante o Poder Público Federal, entre outros (BRASIL, 2016).

Após essas etapas, entra-se na fase final da celebração, que seria a assinatura do instrumento. O Art. 30 da PL 424 /2016 delimita a celebração do instrumento a conclusão e análise da proposta pelos setores técnico e jurídicos, quanto ao atendimento das exigências formais e legais da Portaria.

Para celebração definitiva, o termo deve ser assinado pelo concedente/contratante, pelo conveniente/ contratado e, se houver, pelo interveniente, e ainda para tornar público o instrumento, ele será publicado no Diário Oficial da União no prazo de até vinte dias da assinatura (SENADO FEDERAL, 2012, p 37).

3.1.2 Execução

A fase de execução e monitoramento envolve a gestão com pessoas e dos recursos disponibilizados, bem como a realização das atividades conforme o plano de trabalho. Além da integração e realização das atividades do projeto de acordo com o plano de trabalho (IGNARRA, 2014).

De acordo com o Manual de obtenção de Recursos Federais (SENADO FEDERAL, 2012, p 38) a fase de execução é dividida em três partes: financeira, administrativa e física. A parte financeira envolve o recebimento dos recursos, e o pagamento pelo município aos fornecedores. A ótica administrativa diz respeito as atividades de licitação realizada pelo município para execução da obra, compra de bens e realização de serviços. E por fim, a fase física inclui a execução da obra e o recebimento do bem ou serviço.

Durante essa etapa, tudo aquilo que se foi planejado será colocado em prática, então é de fundamental importância o acompanhamento das atividades executadas. Algumas etapas da fase de execução são: executar o plano de trabalho; desenvolver a equipe; distribuir as informações; contato com fornecedores, concedentes e agentes financeiros; controlar o cronograma; controlar os custos; relatar o desempenho do projeto; controlar o monitoramento dos riscos; administrar aquisições, e outros. (FREIRE; KARINA; LIRA, 2008)

3.1.3 Prestações de contas

Prestar conta é uma obrigação de qualquer pessoa, “de natureza jurídica ou física, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988). Perante isso, os municípios são obrigados a prestarem contas, sob pena de aplicações de sanções previstas em leis.

A prestação de contas inicia-se com a liberação da primeira parcela dos recursos financeiros que deverá ser registrada pelo concedente no SICONV (BRASIL,2016).

O prazo para apresentação da prestação de contas final será de até 60 (sessenta) dias após o encerramento da vigência ou a conclusão da execução do objeto (BRASIL,2016).

A prestação de contas será composta, além dos documentos e informações registradas pelo conveniente no SICONV, pelo seguinte: relatório de Cumprimento do Objeto; declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento; comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e termo de compromisso por meio do qual o conveniente será obrigado a manter os documentos relacionados ao instrumento. (BRASIL,2016).

Em decorrência do processo de transparência, a análise da prestação de contas pelo concedente, pode resultar em; aprovação; aprovação com ressalvas, quando evidenciada impropriedade ou outra falta de natureza formal de que não resulte danos ao erário; ou rejeição com a determinação da imediata instauração de tomada de contas especial. (BRASIL,2016).

De acordo com todas as etapas do processo, surge diversos erros e problemas, conforme relatório final da CPMI das Ambulâncias que, em 2006, apontou os seguintes problemas recorrentes:

- a) Proposições de caráter abrangentes, sem especificação detalhada do objeto que se pretende realizar;
- b) Ausência de condições técnicas e/ou jurídicas da entidade para executar o programa proposto;
- c) Ausência de justificativas cabíveis para a solicitação dos recursos federais; metas e cronogramas de execução insatisfatórios, não contendo informações qualitativas, resultados esperados, atividades a serem desenvolvidas, locais e datas das execuções, insumos e seus custos;
- d) Divergência entre a proposta do plano de trabalho e o objeto de fato executado;

3.2 Importância de escritório de projetos

É sabido o cenário de erros cometidos muitas das vezes por falta de pessoal técnico qualificado e por diversos outros fatores. Nesse sentido, uma ferramenta que vem ganhando força e se destacando na tentativa de adequar o processo e melhorar a percepção das ideias de eficiência, eficácia e efetividade, se chama Escritório de Projetos.

Projetos são atividades temporárias, com orçamento restrito e que possuem um objetivo (MAXIMINIANO, 2003), normalmente são elaborados partindo de um problema ou uma oportunidade alinhada a um planejamento estratégico.

Conforme isso, diversos lugares estão estruturando eixos que trabalham na captação exclusiva por meios de projetos, citaremos alguns exemplos de lugares que a força tarefa tem dado certo e o município cada vez mais arrecadado dinheiro por meio de transferências voluntárias.

Nesse cenário, a Diretoria Central de Avaliação de Projetos e Captação de Recursos (DCAP), da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), se propôs a refletir sobre o tema e estabelecer parâmetros para a elaboração de projetos públicos, avaliação prévia dos mesmos e captação de recursos. Na tentativa de racionalizar e otimizar a atuação o Governo de Minas Gerais, elaborou a Política Estadual de Captação de Recursos, com finalidade de aumentar a sua captação dos mesmos.

Outro exemplo, pode-se falar da Federação Catarinense de Municípios (FECAM), que no ano de 2013 estruturou o Escritório de Projetos de Captação de Recursos, que presta suporte técnico aos Assessores de Projetos e Gestores Municipais de Convênios, apoiando-os no processo de captação de recursos e gestão de projetos financiados através das

transferências voluntárias de recursos nas esferas de governo Federal e Estadual. Tem como objetivo trabalhar em ações estratégicas na qualificação dos processos de captação de recursos e do gerenciamento de convênios.

4 METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada na cidade de São Luís- Ma na SEPLAN (Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento), com informações coletadas na SEAPO (Secretaria Adjunta de Planejamento e Orçamento). Primeiro foi realizada uma revisão de literatura referente ao tema proposto. Foram coletadas informações organizadas na constituição, lei, livros, portarias e órgãos municipais.

Posteriormente, foi realizado um estudo de caso, em uma pesquisa documental, com abordagem quantitativa e qualitativa a partir de documentos para levantar a quantidade de projetos celebrados com a União pelo município e seus respectivos valores.

Consequente, uma pesquisa descritiva, em abordagem qualitativa, em entrevistas abertas com funcionários da secretária para obter informações e mapear os empecilhos, avanços e dificuldades. Malhotra (2001) informa que a pesquisa descritiva é pertinente para apoiar a interpretação da investigação proposta, a fim de compreensão do assunto trabalhado.

A pesquisa foi realizada junto a Prefeitura Municipal de São Luís na Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento (SEPLAN) no Núcleo de Captação de Recursos e Monitoramento de Convênios e Contratos de Repasse com encarte nos anos de 2010 a 2018.

Foram analisados documentos disponibilizados nos computadores e planilhas do Núcleo de Captação de Recursos e Monitoramento de Convênios e Contratos de Repasse.

5 RESULTADOS

O município de São Luís, segundos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) possui população estimada em 1.014.837 habitantes, possui área de unidade territorial em 582,974 km quadrados, o Produto Interno Bruto per capita é de 26154,25 reais (IBGE, 2016) e seu Índice de Desenvolvimento Humano é de 0,768.

Com base nos dados analisados é possível verificar o desempenho da administração pública na esfera de captação de recursos na modalidade de transferência voluntária.

Para esse estudo, foram considerados a quantidade de propostas aprovadas à União, seus respectivos valores, e a atuação do Núcleo de Captação nos processos.

O Núcleo de Captação de Recursos e Monitoramento de Convênios e Contratos de Repasse foi criado em 2013 na tentativa de fortalecer os processos de captação de recursos para o município em várias modalidades; na esfera da transferência voluntária, anteriormente à criação do órgão, o processo corria de tal maneira (segundo relatos da Superintendente): o eixo elaborava uma rápida proposta, que, se aceita, a Secretaria contemplada ficava responsável por executar e fazer respectiva prestação de contas.

Após a criação do Núcleo, o ciclo funciona da seguinte forma, o recurso é disponibilizado pela União via Sistema (SICONV), a Unidade de Captação identifica o programa, e a qual Secretaria se adapta, o extrato do programa é enviado para a respectiva, que fica responsável por elaborar a proposta e alimentar o sistema no prazo determinado.

Todo o acompanhamento é feito via Sistema ou em contato com os órgãos responsáveis. Quando o prazo de inclusão de propostas está próximo do fim, a Unidade de Captação entra em contato com a Secretaria para sinalizá-la. Se o sistema fechar para o cadastro, não há mais possibilidade de inclusão, exceto em caso de postergação do prazo, a critério único e exclusivo do concedente.

O gestor responsável avalia a proposta e emite parecer: caso a proposta seja aprovada, o contrato é celebrado. Inicia-se a fase de execução.

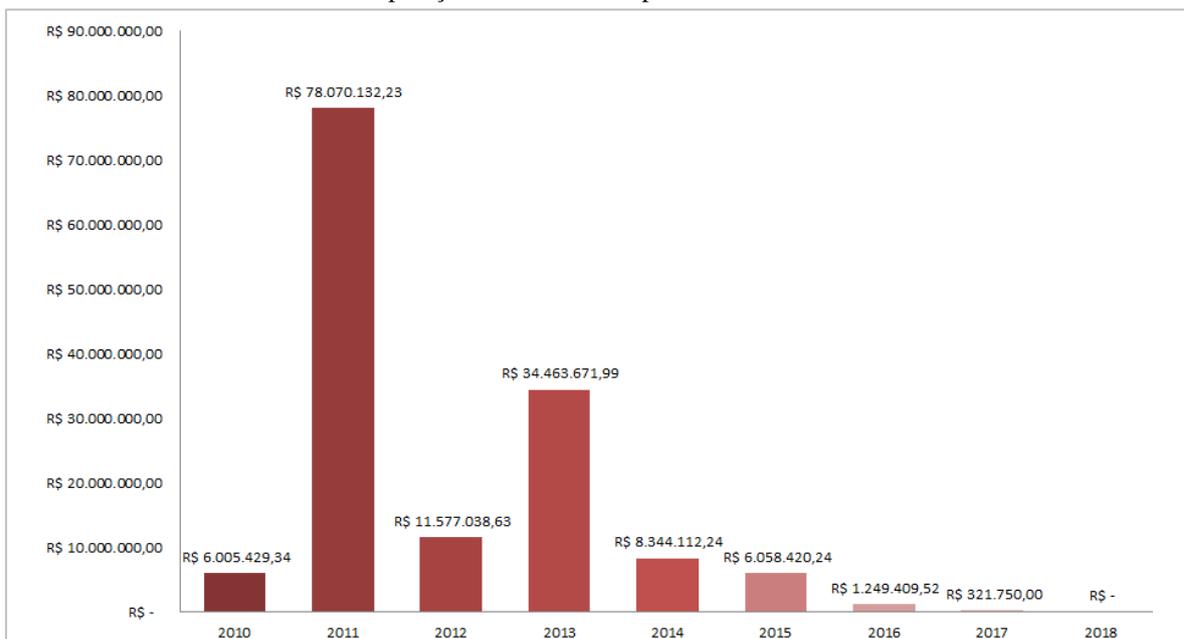
A Assessoria de Convênios e Contratos de Repasse é responsável por intermediar o contato entre o Gestor e a Secretaria e acompanhar os prazos estabelecidos.

Após a conclusão física do contrato, inicia-se a fase de comprovação de utilização do recurso conforme projeto aprovado (Prestação de Contas) que será analisada para encerramento definitivo do contrato.

No ano 2010, a administração municipal conseguiu aprovar treze projetos em convênios e contratos de repasse, totalizando um montante total de R\$ 6.005.429,34 reais. No ano de 2011, a quantidade de projetos celebrados foi de nove, o que totalizou R\$ 78.070.132,23 reais. Um ano após, em 2012, também foram celebrados nove projetos, com valores estimados em R\$ 11.577.038,63 reais.

Em 2013, com a supervisão do já criado Núcleo de Captação, foram aprovados quinze projetos, com totalidade de recursos de R\$ 34.463.671,99 reais. Em 2014, quatro projetos foram aprovados e recursos captados em R\$ 8.344.112,24 reais. No ano de 2015, seis projetos contemplados e R\$ 6.058.420,24 reais captados. Em 2016, quatro propostas aceitas e recursos captados de R\$ 1.249.409,52. No ano de 2017, um projeto aprovado, com valor de R\$ 321.750 reais; no ano de 2018 não houve projetos aprovados. O Gráfico 1 faz um comparativo desses recursos captados.

Gráfico 1 – Comparação dos recursos captados nos anos de 2010 a 2018



Fonte: Dados obtidos através de planilhas na SEPLAN

Fazendo um somatório geral de todos os anos analisados (2010 a 2018) a Prefeitura Municipal de São Luís, conseguiu arrecadar R\$146.089.964,19 de reais, porém tal fato não retrata a realidade, pois muitos dos convênios ou contratos de repasse foram cancelados ou anulados por incompetência administrativa ou não haver repasse dos recursos. O Quadro 1 ilustra essa situação.

Quadro 1 – Demonstrativo de situações dos projetos

Objeto	Responsável	Valor do Repasse	Situação da obra/projeto
Implantar Centros de Acesso a Tecnologias para Inclusão Social	SEMED	R\$ 200.000,00	Cancelado/ Prestação de contas aprovada
Possibilitar o acesso e fruição da leitura, e da informação pelas comunidades.	SEMED	R\$ 130.000,00	Anulado
Construção de um Centro Especializado de Assistência Social CREAS no território da Cidade Operária, no município de São Luís	SEMCAS	R\$ 200.000,00	Cancelado/ Prestação de contas aprovada com ressalvas
Apoio a elaboração de planos habitacionais de interesse social – PLHIS	SEMURH	R\$ 78.420,00	Cancelado/ Prestação de contas não iniciada
Elaboração de estudos de concepção e de projetos básicos das obras de drenagem das bacias a serem priorizadas em São Luís "Águas de São Luís"	SEMPE	R\$ 9.793.763,31	Paralisado

Fonte: Dados obtidos na SEPLAN

Segue explicações dos respectivos status, presentes no Quadro 1:

- Cancelado/prestação de contas aprovada - O Convênio/ Contrato não foi executado, ou foi executado sem funcionalidade, o recurso empenhado foi devolvido para a união e o contrato foi encerrado sem pendências na prestação de contas (Aprovação total).
- Cancelado/ prestação de contas aprovadas com ressalvas - Convênio/ Contrato não foi executado, ou foi executado sem funcionalidade, o recurso empenhado foi devolvido para a união e o contrato foi encerrado com pendências técnicas de execução, porém, sem danos ao erário.
- Cancelado/ prestação de contas não iniciada - Convênio/ Contrato não foi executado, ou foi executado sem funcionalidade, a comprovação via documentação (Prestação de contas) da utilização (ou não utilização) dos recursos ainda não foi iniciada. Entre os tramites, inclui-se a devolução dos recursos empenhados.
- Anulado - não houve repasse e o Contrato/Convênio foi encerrado.
- Paralisado - Não há registro de medição a mais de 90 dias (Contratos em fase de execução)

Portanto, da quantidade de recursos captados, boa parte foi devolvida a União devido a diversos fatores, que variam desde pendências técnicas na execução, desvio de finalidade do objetivo da obra e até meras razões burocráticas que acabaram ocasionando seu cancelamento ou anulação.

6 CONCLUSÃO

Com cada vez mais limitações de recursos no orçamento da União, os municípios não podem perder qualquer possibilidade de captação de capital para transformarem em políticas públicas à sociedade. Perante isso, é de fundamental importância nas prefeituras municipais um time com capacidade técnica para viabilização de investimentos.

Vários mecanismos e critérios foram criados para liberação de verbas, porém, com critérios cada vez mais técnicos. Foi estabelecido normas que devem ser cumpridas para

liberação de recursos, entre elas: a plena capacidade de elaboração de projetos com diversas exigências, realização de avaliações ambientais e orçamentárias, construção de indicadores, entre outros.

A forma de descentralizar recursos por meios de transferências voluntárias é uma boa forma de os municípios aumentarem os seus orçamentos para investirem em benefícios para o povo.

Após análise da pesquisa, é perceptível que, mesmo com a criação do órgão que ficou responsável pelo mapeamento e cuidado com a captação de recursos na modalidade de transferência voluntária, o município de São Luís não apresentou consideráveis ganhos.

Muitas oportunidades de captação de recursos sequer são aproveitadas, visto a perda de prazo do envio do projeto por parte da Secretaria que ele se enquadra.

É imprescindível que se tome novas posturas com exemplo em municípios que já possuem boa estruturação nessa tocante. Para efetividade nesse modelo, é importante a busca constante por liberação de programas junto ao SICONV.

A gestão municipal, poderia, anualmente, mapear as áreas essenciais de investimento, elaborar pré-projetos contendo informações sobre as principais demandas da cidade e esperar destinação de recursos para poder enviá-los.

Para os projetos já celebrados, a gestão municipal precisa ter em mente que o convênio ou contrato de repasse parte de uma decisão conjunta entre município e União, por isso é necessário ser fiel à natureza do objeto concordado entre ambas as partes, para não ocasionar “desvio de funcionalidade”; elaborar a execução fiel ao plano de trabalho enviado, executando os gastos de acordo com o as despesas aprovadas, se atentar ao prazo de vigência do convênio; essas medidas ajudarão na diminuição de cancelamentos e anulação de contratos.

Por fim, é preciso que o esforço para a captação de recursos esteja integrado ao planejamento estratégico dos municípios.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. Descentralização e federalismo. Cadernos Aslegis, Brasília, DF, v. 3, n. 7, p. 30-35, jan./abr. 1999.

AMARAL, J. J. F. Como Fazer Uma Pesquisa Bibliográfica. Ceará: UFC, p.1, 2007. Disponível em: <http://200.17.137.109:8081/xiscanoe/courses-1/mentoring/tutoring/Como%20fazer%20pesquisa%20bibliografica.pdf> Acesso em: 11 de novembro 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a apurar as denúncias envolvendo a ‘Operação Sanguessuga’, realizada pela Polícia Federal. Relatório dos trabalhos da CPMI “das ambulâncias”. agosto de 2006, disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/88805> Acesso em: 11 de nov. 2019.

BRASIL. Congresso Nacional (2000). Lei Complementar, no. 101, 4 maio de 2000. **LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal**, Brasília, 24., maio 2000.

BRASIL. Constituição Federal, de 04 de outubro de 1988. República Federativa do Brasil, Brasília.

BRASIL. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. República Federativa do Brasil, Brasília.

- BRASIL. Decreto nº 6619, de 29 de outubro de 2008. República Federativa do Brasil, Brasília.
- BRASIL. Decreto nº 7568, de 16 de setembro de 2011. República Federativa do Brasil, Brasília.
- BRASIL. Decreto nº 8180, de 30 de dezembro de 2013. República Federativa do Brasil, Brasília.
- BRASIL. Decreto nº 8244, de 23 de maio de 2014. República Federativa do Brasil, Brasília.
- BRASIL. Decreto nº 8943, de 27 de dezembro de 2016. República Federativa do Brasil, Brasília
- BRASIL. Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008. República Federativa do Brasil, Brasília.
- BRASIL. Portaria Interministerial nº 424, de dezembro de 2016. República Federativa do Brasil, Brasília.
- BRASIL. Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011. República Federativa do Brasil, Brasília.
- BRASIL. Senado Federal. Manual de obtenção de recursos federais para municípios: orientações aos prefeitos. 5ª. ed. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, 2005.
- CATAIA, Márcio. Revista Geográfica de América Central. Número Especial EGAL, 2011- Costa Rica. II Semestre 2011, pp. 1-16.
- DRAIBE, Sonia M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. Revista de Ciências Sociais. São Paulo: Anpocs, 1992.
- FECAM. **Escritório de Captação de Recursos**. 2019. Disponível em: <https://www.fecam.org.br/catalogo/index/index/codCatalogoItem/11>. Acesso em: 27 de nov. de 2019.
- FREIRE, Maristela; KARINA, Patrycia; LIRA, Janiere. Planejamento estratégico do judiciário. Desenvolvido pelo Planejamento Estratégico: / Patrycia Karina / Janiere de Lira, 2008.
- GALLO, F. (2011). Uso do território e federalismo como evento: A difusão regional de infraestruturas analisadas a partir das transferências intergovernamentais voluntárias entre União e municípios. Tese de Doutorado, Instituto de Geociências, Unicamp, Campinas, Brasil.
- GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Capitação de recursos** – nacionais e internacionais. Programa mineiro de empreendedorismo e gestão para resultados municipais: Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <http://www.seplan.mt.gov.br/documents/363424/5009235/6.Captacao-recursos-nac-int.pdf/7eaca06b-a1ab-4b4a-9062-8592a003ce2b>. Acesso em: 27 de nov. de 2019.

IBGE. Site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/?1>. Acesso em 10 de nov. de 2019

IGNARRA, R. **Monitoramento de recursos de transferências voluntárias na esfera municipal**. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em:

http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11875/Renata%20Ignarra_Dissertação_Versão%20Final_Biblioteca.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 08 de out. de 2019

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de Marketing**: uma orientação aplicada. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MAXIMINIANO, Antonio Cesar Amaru. **Administração de Projetos**: como transformar idéias em resultados: 2ª ed., 6ª reimpressão – São Paulo: Atlas, 2006. MENEZES, Luís Cesar de Moura. **Gestão de Projetos**: 2ª Ed. – São Paulo: Atlas, 2003.

OLIVEIRA, Adelino Fernandes. **Convênios e Contratos de Repasse: Análise da Prestação de Contas pelo Controle Interno**. Brasília, 2009.

PRADO, S.; QUADROS, W.; CAVALCANTI, C.E. **Partilha de recursos na federação brasileira**. São Paulo: Fundap, 2003, 245 p.

SANTANA, Ana Clara Ananias de; GOMES, Maria Terezinha Serafim. Análise das transferências constitucionais legais recebidas pelo município de Presidente Prudente – SP. **Revista Geografia em Atos**, Departamento de Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP, Presidente Prudente, n. 01, v. 07, p. 206-222, Dez., Ano 2018. Disponível em:

<http://revista.fct.unesp.br/index.php/geografiaematos/article/download/6106/pdf>. Acesso em : 11 de nov. de 2019.

SENADO FEDERAL, **Manual de obtenção de recursos federais para os municípios**. 2012. Disponível

em:<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/385453/Manual%20de%20Obtenção%20de%20Recursos%20Federais.pdf>. Acesso em 01 de nov. de 2019