

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MONITORAMENTO DE RECURSOS DE TRANSFERÊNCIAS
VOLUNTÁRIAS NA ESFERA MUNICIPAL

TRABALHO DE FINAL DE CURSO APRESENTADO À ESCOLA BRASILEIRA DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

RENATA IGNARRA

Rio de Janeiro / 2014

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Ignarra, Renata

Monitoramento de recursos de transferências voluntárias na esfera municipal / Renata Ignarra. – 2014.

51 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Roberto Pimenta.

Inclui bibliografia.

1. Administração municipal. 2. Relações tributárias intergovernamentais. 3. Políticas públicas. I. Pimenta, Roberto da Costa. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 352.4214

RENATA IGNARRA

**MONITORAMENTO DE RECURSOS DE TRANSFERÊNCIAS
VOLUNTÁRIAS NA ESFERA MUNICIPAL**

Trabalho Final de Curso apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

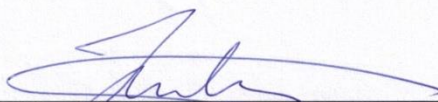
Data da defesa: 29/04/2014

Aprovada em:

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA



Roberto da Costa Pimenta
Orientador (a)



Joaquim Rubens Fontes Filho



Elaine Maria Tavares Rodrigues

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais, minha Mãezinha e Chicão, pelos valiosos ensinamentos, confiança, amor e amizade, minha eterna gratidão.

A toda minha família pela torcida, por acreditarem e me apoiarem, evidenciando minhas irmãs, Camila e Carol Ignarra, por termos uma relação embasada no amor, respeito e admiração. Aos meus queridos tios, José Cassio Ignarra e Sandra Martins, por terem me acolhido de braços abertos e por vibrarem comigo minhas vitórias. E aos meus primos Dani e Artur Ignarra, pelo incentivo, amor e confiança.

Ao meu amigo e companheiro Marcelo Goldman, pelo amor, cumplicidade e compreensão. Por ficar ao meu lado de forma especial e carinhosa me dando força e coragem, colaborando muito para essa conquista.

Ao meu orientador Roberto Pimenta, que tornou mais leve e prazerosa a difícil e solitária tarefa acadêmica de elaborar este trabalho.

Aos meus gestores da Secretaria de Estado da Casa Civil / Rio de Janeiro, Regis Fichtner, José Candido Muricy, Dulce Botto e Luis Otávio Segond, que compartilharam comigo seus conhecimentos, dando-me oportunidade de aprendizado e crescimento, além do apoio e incentivo na minha formação.

Às minhas amigas Lilian Murillo Prata, pelo companheirismo e amizade desde o início desta empreitada, Danielle Vallim, pela força e inspiração e Fernanda Delgado, pela compreensão, amizade e amor.

A todos meus amigos que me apoiaram e incentivaram, entendendo com amor minha ausência.

*Ao meu avô Orlando,
pelos momentos carinhosos e amor eterno.
E as minhas sobrinhas Clara e Luiza,
pela pureza e amor incondicional.*

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo propor uma ferramenta de monitoramento de transferências voluntárias, entendidas como 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 do Governo. Inicialmente são apresentados os conceitos que envolvem o tema com base no levantamento bibliográfico realizado. Em seguida, é apresentada a pesquisa de caráter qualitativo, realizada em 78 municípios do Estado do Rio de Janeiro, no período compreendido entre 2009 a 2013. A pesquisa identificou que os municípios têm dificuldades em: i) sistematizar as informações referentes aos convênios e, ii) acompanhar a sua execução. E, por fim, é proposta uma ferramenta de monitoramento de convênios dada a relevância destes recursos para o desenvolvimento dos municípios.

Palavras-chave: Gestão pública municipal, transferências voluntárias, ferramenta de monitoramento.

ABSTRACT

This work aims to propose a monitoring tool for voluntary transfers, understood as funds transferred by the Union to the States, Federal District and Municipalities due to the conclusion of conventions, agreements, arrangements or other similar instruments whose purpose is to carry out works and common services and coincident to the three spheres of government interest.

Initially are presented the concepts involving the subject grounded in literature survey are realized. Then present the qualitative research study conducted in 78 municipalities of the State of Rio de Janeiro in the period 2009-2013.

The research identified that municipalities have difficulty in: i) systematize the information pertaining to the covenants and, ii) monitor its implementation. And finally, is propose a monitoring tool covenants given the importance of these resources for the development of municipalities

Keywords: Publical municipal management, voluntary transfers, monitoring tool.

SIGLAS

CAUC – Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias

CONSAD – Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração

CNM – Confederação Nacional dos Municípios

EGP-Rio – Subsecretaria Adjunta de Gerenciamento de Projetos

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

IN – Instrução Normativa

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

LRF– Lei de Responsabilidade Fiscal

OBTV – Ordem Bancária de Transferências Voluntárias

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PGFN – Procuradoria Geral da Fazenda Nacional

PI – Portaria Interministerial

SIAFEM – Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCU – Tribunal de contas da União

OGU– Orçamento Geral da União

PECAM– Programa Estadual de Captação e Gestão de Recursos para Municípios

SICONV– Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
1.1 Objetivo.....	10
1.2 Delimitação do Estudo	10
1.3 Definição de Termos	10
2. REFERENCIAL TEÓRICO	12
2.1 Gestão Pública Municipal	12
2.2 Administração Pública Gerencial.....	14
2.3 Transferências Voluntárias.....	16
2.4 Convênio e Contratos de Repasse	17
2.4.1 Origem dos Recursos Destinados a Convênios	20
2.4.2 Fases do Convênio	21
2.4.3 Execução de Convênios	23
2.5 Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias - CAUC	25
2.6 Programa Estadual de Captação e Gestão de Recursos para Municípios - PECAM.....	25
3. METODOLOGIA	27
3.1 Pesquisa Qualitativa.....	27
3.2 Coleta de Dados	28
3.2.1 Análise Documental	28
3.2.2 Pesquisa de Campo	28
3.2.3 Triangulação de Técnicas.....	29
4. DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA	31
5. INSTRUMENTO DE MONITORAMENTO	35
5.1 A Proposta.....	35
CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
REFERÊNCIAS	47

1. INTRODUÇÃO

Com a Constituição Federal de 1988, a esfera da gestão municipal conquistou maior espaço no cenário das políticas públicas, visto que o arranjo federativo foi descentralizado politicamente, atribuindo a estes entes maior autonomia administrativa e financeira. BRASIL. Constituição (1988). O novo arranjo institucional revelou que o enfoque predominante desta Constituição é descentralizador, também chamado de municipalista, e derivou uma concepção normativa para as transferências intergovernamentais (União/Municípios), segundo a qual as transferências de recursos deveriam ser livres de interveniências políticas (Cataia, 2011).

O argumento de que faltam aos municípios critérios objetivos e responsáveis para um uso mais racional do orçamento local deve ser evidenciado. A persistência do clientelismo, a incapacidade de gerar receitas próprias e a obsolescência da administração tributária levariam os municípios, especialmente os pequenos, a sobreviverem dos repasses da União e dos estados. Esses argumentos, utilizados ainda hoje, são somados à ideia de que os recursos locais são mal gastos, portanto, haveria um problema de “gestão” do orçamento municipal (Afonso e Araújo, 2000).

Um levantamento realizado em abril de 2013 pela Confederação Nacional dos Municípios – CNM, a partir de dados do Tesouro Nacional e de Ministérios, revelou que 96,4% dos Municípios brasileiros se encontram impedidos de receber recursos provenientes do Governo Federal¹. No Estado do Rio de Janeiro, a situação dos municípios, no mesmo período, não era diferente, como se pode verificar no gráfico 1.

¹A crise das cidades. No fundo do poço. Jornal O Globo de 7 abr. 2013.



Gráfico 1 - Fonte: Portal Tesouro Nacional – maio 2013

Uma das possibilidades mais vantajosas para Municípios captarem recursos é por meio das transferências voluntárias, recursos financeiros repassados pela União e pelos Estados aos entes em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares. Sua finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo (Tesouro Nacional). Ao celebrar um convênio, os municípios tem que dispor de contrapartida financeira, percentuais pequenos em relação à totalidade do projeto.

Segundo Cataia (2011), as transferências voluntárias podem ser tratadas como um instrumento de alargamento do poder da União sobre as municipalidades, principalmente naquelas que têm seus orçamentos no limite do comprometimento com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Apesar da existência de uma Constituição formalmente descentralizadora, que possibilita certa autonomia municipal, há claros mecanismos que promovem nova centralização do poder na União.

Desta forma, é legítima a adequação dos Municípios objetivando a captação de recursos das demais esferas de governo, atualizando seus processos administrativos, modernizando processos de gestão e monitoramento das contas públicas, capacitando suas equipes de gestores e técnicos para operarem neste contexto.

Nesse sentido, o presente trabalho trata do problema central relacionado a dificuldade com que se defrontam os gestores municipais em sistematizar as informações referentes aos convênios firmados com a União e os Estados.

1.1 Objetivo

O presente trabalho tem como objetivo propor uma ferramenta de monitoramento de recursos de transferências voluntárias na esfera municipal. A principal finalidade da ferramenta é sistematizar as informações referentes aos convênios, contendo o histórico de todas as etapas, desde a celebração até a prestação de contas, com sinalizadores de prazos, contatos dos responsáveis, entre outros dados relacionados.

Os objetivos específicos são: (1) levantar a bibliografia acerca do tema *transferências voluntárias*, (2) analisar as informações da pesquisa de campo e (3) elaborar ferramenta de monitoramento de convênios e contratos de repasse.

1.2 Delimitação do Estudo

O estudo está restrito à análise das transferências voluntárias. A localização é circunscrita no Estado do Rio de Janeiro e o período pesquisado vai de 2009 a 2013 decorrente à disponibilidade de acesso aos dados, período em que a autora desta pesquisa foi gestora do Programa Estadual de Captação e Gestão de Recursos para Municípios – PECAM.

1.3 Definição de Termos

Para esta pesquisa, utilizamos alguns termos importantes. A seguir, delimitamos a sua definição:

Concedente: Órgão ou entidade da administração pública federal direta ou indireta, responsável pela transferência de recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio.

Conveniente: Órgão ou entidade da administração pública direta e ou indireta, de qualquer esfera de governo, bem como entidade privada sem fins lucrativos, com o qual a administração pública pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio.

Convênio: Acordo ou ajuste 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, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos. Visa à execução de programa de governo; envolve a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

Contrato de Repasse: Instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatário da União.

Contrapartida: Parcela de recursos próprios que o conveniente aplica na execução do objeto do convênio.

Mandatário: Instituição ou agente financeiro público federal que atua como intermediário dos recursos financeiros repassados pela União aos convenientes mediante a celebração de um contrato de repasse.

Objeto: Produto final pactuado no convênio, contrato de repasse ou termo de cooperação descrito no plano de trabalho.

Proponente: Órgão ou entidade pública ou privada sem fins lucrativos que manifeste, por meio da proposta de trabalho, interesse em firmar convênio ou acordo.

Termo de Cooperação: instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão ou entidade da Administração Pública Federal para outro órgão federal da mesma natureza ou autarquia, fundação pública ou empresa estatal dependente.

Transferências Voluntárias: Recursos financeiros repassados pela União e pelos Estados aos entes 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 do Governo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo apresenta a base teórica para este estudo, contextualizando o ambiente e o cenário tema da pesquisa, empregando a literatura acadêmica os conhecimentos necessários para sustentar o trabalho.

2.1 Gestão Pública Municipal

Este capítulo inicia-se com a abordagem histórica e os traços fundamentais do instituto jurídico convênio, como instrumento que permite que a União, Estados e Municípios realizem esforços conjuntos na realização do interesse público.

A Emenda Constitucional nº19, de 04 de junho de 1998, chamada Reforma Administrativa, estabeleceu a noção de coordenação gerencial em um âmbito de cooperação (interno) e de colaboração (externo), pretendendo transformar a administração pública burocrática em gerencial e trazendo à tona a gestão associada dos serviços públicos, através dos consórcios e dos convênios de cooperação. (MARRAMARCO;CONSTANTINO, 2008).

No contexto desta reforma, efetuou-se uma espécie de cooperação geral entre os entes federados, na gestão dos serviços públicos e na transferência de encargos. Maria Sylvia Zanella do Pietro (2005, p. 184) definiu que,

O objetivo da norma constitucional é consolidar a gestão associada, tornando possível ou mais eficiente o serviço que determinado ente da federação não pode ou tem dificuldades de executar sozinho, ou seja, que atenda melhor utilizando com mais eficiência os recursos disponíveis.

A Constituição Federal de 1967 já estabelecia princípios da reforma gerencial administrativa, como os princípios da racionalidade, do orçamento, do planejamento, da descentralização e do controle dos resultados. Em seu art. 13, §3º fazia referência aos convênios entre entidades públicas:

A União, os Estados e os Municípios poderão celebrar convênios para a execução de suas leis, serviços ou decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais e municipais.

A Constituição Federal de 1988 não repetiu o dispositivo, referindo-se apenas, em seu parágrafo único do artigo 23, à competência concorrente.

Art. 23. É de competência da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

Parágrafo único – Lei complementar fixará normas para a cooperação entre União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Uma das principais fontes normativas deste assunto era a Instrução Normativa nº01, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional. Ela foi substituída pelo Decreto federal nº6170, de 25 de julho de 2007 e regulamentada pela Portaria Interministerial nº127, de 29 de maio de 2008, complementando o art. 116 da Lei 8666/93 (Lei das Licitações).

A Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, passou a ser a diretriz dos procedimentos a serem adotados na celebração e execução de convênios de receita que impliquem dispêndio financeiro, revogando a Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008. A partir dela, tornou-se obrigatório o uso do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses – SICONV para conveniar com a União e seus pares.

O SICONV foi criado pelo Decreto nº 6.170/074, cujo objetivo é registrar o credenciamento e cadastro e 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).

No Brasil, há municípios com atributos estruturais que lhes permitem assumir a gestão de políticas sociais sem incentivos derivados de estratégias de indução advindas dos níveis mais abrangentes de governo. Nestes casos, estratégias de indução podem até mesmo ser desnecessárias. Mas a grande maioria dos municípios brasileiros caracteriza-se por baixa capacidade econômica, expressiva dependência das transferências fiscais e pequena tradição administrativa.

Arretche (1999) afirma que programas de descentralização desenhados de forma a minimizar os custos financeiros e administrativos de gestão passam a ter um peso decisivo

na decisão das administrações locais. Dado que a esmagadora maioria dos municípios brasileiros tem baixa capacidade financeira e administrativa, o sucesso de um programa abrangente de reforma do Estado que implique o (re)desenho do modelo nacional de prestação de serviços sociais depende, necessariamente, da implementação de estratégias deliberadas e adequadas de incentivo à adesão dos governos locais. Ou seja, não basta aumentar as fontes autônomas de recursos locais da federação ou transferir recursos de uma maneira geral para que essas unidades passem a assumir as funções de gestão de políticas sociais. Da mesma forma, não basta a existência de recursos administrativos, frequentemente herdados de políticas implementadas de forma centralizada, para que estes sejam postos na operação de programas e serviços sociais.

A autora sintetiza ainda, na mesma direção, que o escopo da descentralização depende diretamente da continuidade no tempo da implementação de estratégias de indução destinadas a compensar obstáculos derivados da (in)capacidade fiscal e/ou administrativa dos governos locais. Políticas continuadas de capacitação municipal revelam-se decisivas para explicar variações no escopo da transferência de atribuições sociais às administrações municipais em cada Estado.

2.2 Administração Pública Gerencial

Esta seção tem como objetivo propor uma reflexão sobre a importância da gerência na administração pública municipal no contexto atual.

A compreensão da mudança do cenário mundial e de que um dos maiores desafios do setor público brasileiro era de natureza gerencial fez com que se buscasse um modelo de excelência em gestão, baseado no planejamento estratégico, focado em resultados e orientado para o cidadão. É perceptível, então, que a gestão pública adotada pelo estado gerencial tornou-se importante em uma tentativa de elevar o nível de eficiência do Estado democrático, por meio de uma forma de atuação descentralizada e baseada em resultados (MATIAS-PEREIRA, 2003, p. 388).

Sobral e Peci (2008, p.132) definem o planejamento como “a função da administração responsável pela definição dos objetivos da organização e pela concepção de planos que integram e coordenam suas atividades”. Para eles, o processo de planejamento faz com que os administradores se afastem da rotina operacional e se concentrem no futuro

da organização. Isto proporciona senso de direção, maximização da eficiência e definição de parâmetros de controle, atuando como fonte de motivação e comprometimento.

No entanto, quando se transporta a teoria do planejamento estratégico para o setor público, é preciso considerar que este possui uma série de características próprias que limitam a sua aplicação. Um aspecto importante a se considerar é a resistência que a burocracia institucional apresenta ao ser implantado um pensamento estratégico, pois fatores culturais, estruturais ou de processo podem não ser passíveis de mudança em função de limitações legais ou fatores políticos.

Também deve ser considerado que parte dominante da teoria, com sua visão econômica, apresenta o lucro como objetivo primário das organizações, o que, de certa forma, dificulta a transposição de suas ideias para o setor público. Mesmo assim, a melhoria da eficiência do setor público, através do planejamento estratégico é uma realidade que não pode ser ignorada e possui variados casos de sucesso (MARCELINO, 2002).

Conforme Costa e Landim (2007), várias iniciativas foram tomadas para o aumento da integração entre planejamento e gestão, de modo a implementar a gestão por resultados nos governos, não só na esfera federal, como também na estadual. Para eles, esse modelo supõe a estruturação das ações governamentais em programas na busca de integração entre áreas setoriais, na instituição de mecanismos de contratualização e na criação de sistemas de monitoramento.

A adoção dos métodos ágeis de gestão e desenvolvimento de software tem sido uma tendência mundial. Com a sua utilização, além de modificar um quadro crônico de fracassos e falhas no setor, visa a entregar produtos e serviços com o máximo de velocidade. Aspectos internos como o aumento de produtividade e a redução de retrabalho também fazem parte dos objetivos de adoção destas metodologias.

A teoria baseada em recursos (*resource-based theory*) suporta esta busca quando sugere que a aquisição de vantagens competitivas seja um fator determinante para a maximização da lucratividade (MAKADOK, 2011). Entretanto, a preocupação com produtividade e seu incremento “não está limitada às organizações com fins lucrativos”, estando presente também em “órgãos de governo, instituições educacionais ou organizações sem fins lucrativos” (PRITCHARD, 1991, p.119).

2.3 Transferências Voluntárias

Com a descentralização que caracterizou a federação brasileira nas últimas décadas, os municípios receberam maiores atribuições e responsabilidades, implementando políticas públicas e provendo serviços básicos à população. Contudo, uma vez que as receitas próprias municipais são capazes de custear apenas parcialmente estas atividades, torna-se necessário um volume elevado de transferências que provém dos níveis centrais aos municípios. Além do mais, o Brasil é um país de território vasto e heterogêneo, em que municípios com distintas capacidades de autofinanciamento, bem como diferentes demandas por serviços públicos, convivem no mesmo regime federativo.

As transferências de recursos federais aos municípios podem ser classificadas nas seguintes modalidades (CGU, 2011):

- a) constitucionais;
- b) legais;
- c) do Sistema Único de Saúde (SUS);
- d) direta ao cidadão;
- e) voluntárias.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF² trouxe a definição de transferências voluntárias, bem como estabeleceu critérios rígidos para sua efetivação:

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.

São três as modalidades geralmente enquadradas sob o conceito de transferência voluntária: os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação (BRASIL, 2007). Convém também destacar que os Termos de Pareceria são os instrumentos através dos quais são efetivas as transferências entre entidades públicas, de um lado como concedentes, e entidades privadas sem fins lucrativos, como convenientes, de outro. Embora haja diferenciações previstas em texto legal entre esses instrumentos, tornou-se habitual denominá-las todas sob o conceito genérico de “convênios”. Por esse motivo,

² Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000.

doravante, o termo “convênios” poderá ser utilizado como sinônimo de “transferências voluntárias”.

O que se destaca na definição legal de convênios é a necessidade de a transferência de recursos estar vinculada à “realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação [entre concedente e conveniente]” (BRASIL, 2007). Deve existir, portanto, interesse e comprometimento mútuo na realização dos fins propostos; ilustra tal fato a exigência de contrapartida (geralmente exclusivamente financeira) ao conveniente.

Tais transferências podem ser utilizadas para a implementação de ações do governo para atividades de competência dos entes federados, conforme determina o art. 23, inciso IX, da Constituição de 1988, cuja competência material é concorrente em locais onde o ente central não dispõe de estrutura administrativa para gerenciá-las. Cita-se como exemplo, a construção de moradias e outros programas habitacionais, em municípios do interior, onde é possível transferir os recursos para que a prefeitura que, de forma geral e naquela localidade, está melhor aparelhada para gerenciar as obras envolvidas.

2.4 Convênio e Contratos de Repasse

O Decreto nº 6170 de 25 de julho de 2007, elegeu os convênios, os contratos de repasse, bem como os termos de cooperação para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco que envolva a transferência de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União (Art. 1º).

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - 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;

A Controladoria Geral da União editou no ano de 2005, um manual para orientar os agentes municipais sobre os procedimentos necessários para a obtenção, a aplicação e o controle de recursos públicos federais oriundos de convênios. No referido trabalho, a CGU define que “convênio é o instrumento que disciplina as obrigações e as regras que devem reger as relações de dois ou mais partícipes (Governo Federal e Prefeitura, por exemplo) que tenham interesse em atingir um objeto comum, mediante a formação de uma parceria”. Apresenta que a característica básica do convênio é a ausência de remuneração de qualquer de seus signatários. Como se trata de uma parceria, de uma soma de esforços para se atingir um objetivo comum, tradicionalmente se convencionou que um dos partícipes se incumba de fazer a transferência de uma soma de recursos financeiros – destinados a custear despesas relacionadas com o objeto pretendido, enquanto ao outro se atribuem outras tarefas, como a execução propriamente dita do objeto do convênio ou outra que venha a ser convencionada, além de uma parcela de recursos, que podem ser financeiros, humanos, em bens ou em serviços – desde que economicamente mensuráveis, chamadas contrapartida.

Informa ainda que, os recursos utilizados na celebração de convênios são originários das dotações orçamentárias consignadas nos orçamentos fiscais e da seguridade social para os órgãos e entidades do Governo Federal, inclusive as decorrentes de emendas parlamentares.

Marçal Justen Filho (2005) ensina que o convênio é o instrumento de realização de um determinado e específico objetivo, em que os interesses não se contrapõem – ainda que haja prestações específicas e individualizadas, a cargo de cada partícipe. Segundo o autor, no convênio, a assunção de deveres destina-se a regular atividade harmônica de sujeitos integrantes da Administração Pública, que buscam a realização imediata de um mesmo e idêntico interesse público.

A definição de convênio feita por Helly Lopes Meirelles (1998), “Convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum aos partícipes”.

Pode-se então, definir que o convênio constitui instrumento hábil para viabilizar serviços de interesse recíprocos dos órgãos e entidades da Administração Pública com outros entes públicos ou particulares que colaboram mutuamente a fim de alcançar o

objetivo comum pactuado no instrumento com a intenção de buscar pelo bem da coletividade.

Conforme Maria Sylvia Zanella di Pietro (2005, p. 202) sintetiza diferenças entre contratos e convênios,

c) no convênio, os partícipes, objetivam a obtenção de um **resultado comum**, ou seja, um estudo, um ato jurídico, um projeto, uma obra, um serviço técnico, uma invenção, etc., que são usufruídos por todos os partícipes, o que não ocorre no contrato;

d) no convênio, verifica-se a **mútua colaboração**, que pode assumir várias formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, de imóveis, de *know-how* e outros; por isso mesmo, no convênio não se cogita preço ou remuneração, que constitui cláusula inerente aos contratos;

Já para Odete Medauar (1998, p. 142), diante da dificuldade de fixar diferenças entre contrato e convênio, conclui que são figuras da mesma natureza, a contratual.

Um das diferenças mais claras e objetivas entre convênio e contrato, é que no contrato as partes são opostas e divergentes, enquanto no convênio há interesse recíproco de atingir determinado objetivo. Por esse motivo, no convênio figuram somente partícipes. Helly Lopes Meirelles (1998, p. 75) entende que: “Por esta razão, no convênio a posição jurídica é uma só, idêntica para todos...”.

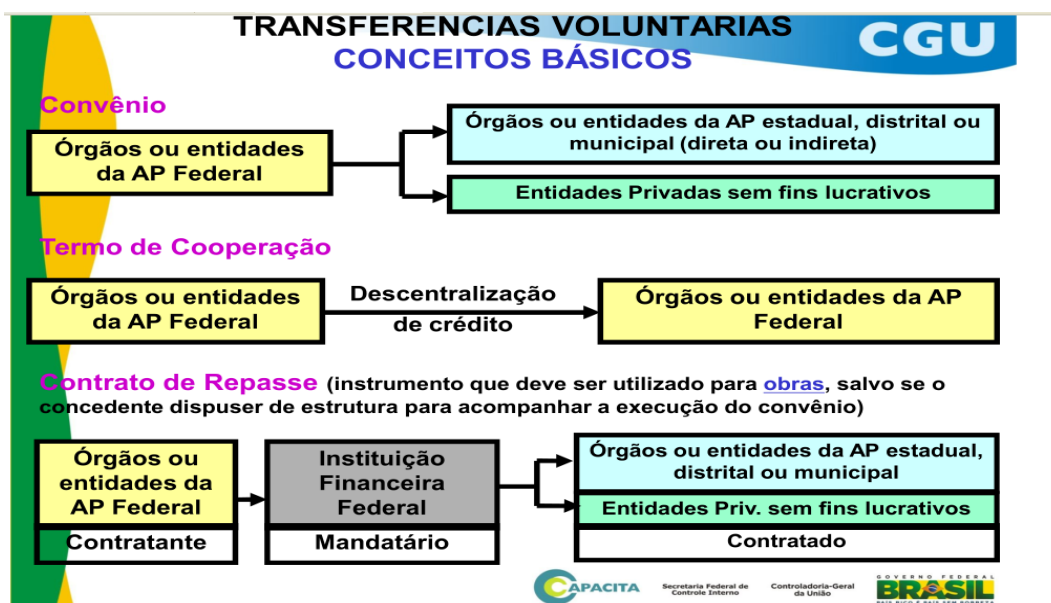


Figura 1 – Transferências voluntárias (CGU 2011)

Como pode ser observado, no caso dos contratos de repasse, a transferência dos recursos dá-se através de instituição ou agente financeiro público federal (Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil), que atuam como mandatários da União.



CONTRATO	CONVÊNIO
Fundamento: interesses opostos em relação ao objeto do acordo.	Fundamento: interesse comum em desenvolver o objeto do acordo.
Possui partes (lados distintos).	Possui partícipes ou participantes.
Finalidade de cada parte: obtenção de proveitos específicos, distintos e até opostos ao da outra parte.	Finalidade do partícipe: construção de resultado final que atenda aos deveres institucionais compartilhados pelos participantes.
Admissibilidade de fins lucrativos e de lucro	Vedação à presença de fins lucrativos e de qualquer lucro.
Caráter remuneratório em relação aos recursos financeiros recebidos pelas atividades prestadas; os valores percebidos se incorporam ao patrimônio da parte.	Caráter de auxílio ao custeio em relação aos recursos financeiros recebidos para as atividades que serão prestadas.
Livre disposição da parte sobre os valores financeiros recebidos pelas atividades.	Vinculação dos recursos financeiros recebidos à utilização para realização do objeto do convênio
Existência de obrigações contrapostas que devem normalmente ser equivalentes.	Existência de atribuições divididas, de forma a harmonizar as iniciativas de cada interessado em prol do melhor resultado, sendo admissível a desigualdade entre as atribuições.
Vínculo tipicamente obrigacional, normalmente inexistindo liberdade quanto à desistência do acordo celebrado.	Admissibilidade da extinção do acordo pelo desinteresse de qualquer um dos partícipes (denúncia).






Figura 2– Contrato vs. Convênio (CGU 2011)

2.4.1 Origem dos Recursos Destinados a Convênios

Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), as dotações orçamentárias destinadas a convênios são alocadas no Orçamento-Geral da União (OGU), contemplando nominalmente o ente da federação ou a entidade privada sem fins lucrativos, por proposta do Poder Executivo ou por meio de emenda ao orçamento, de iniciativa de deputado federal ou senador. A outra forma de se alocar recursos no OGU para transferências voluntárias por meio de convênios é quando não há a contemplação explícita, e sim a destinação de recursos para determinado programa orçamentário, com indicação da região de interesse do pretendente para aplicação por meio de órgãos ou entidades dos entes federados ou por entidade não governamental.

2.4.2 Fases do Convênio

Para a Subsecretaria Adjunta de Gerenciamento de Projetos, EGP-Rio / Secretaria de Estado da Casa Civil, os convênios são separados por fases:

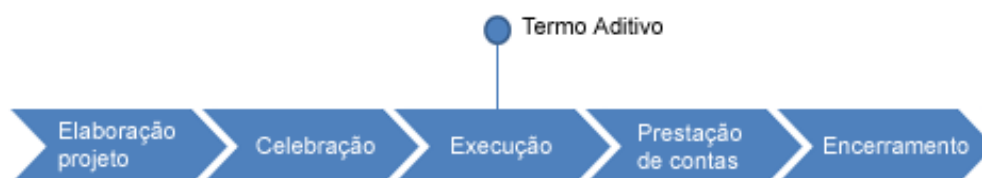


Figura 3–Fases do Convênio (Portal da Subsecretaria Adjunta de Gerenciamento de Projetos / EGP-Rio- <http://www.egprio.rj.gov.br/ConvenioReceita.asp>)

Elaboração projeto: é a fase anterior ao cadastramento da proposta no Sistema de Convênio do Governo Federal – SICONV. Ela requer um projeto prévio contendo o objeto delimitado; a justificativa bem elaborada e detalhada quantitativamente e qualitativamente; as metas e fases definidas, como o valor de cada uma delas determinado, o prazo de execução fixado; e o valor da contrapartida e do repasse. Todos esses elementos devem estar definidos no momento da inclusão no sistema. Depois, é preciso incluir, salvar e enviar a proposta para análise técnica do concedente escolhido. Com a proposta enviada, é preciso aguardar a tramitação da mesma pelo concedente e, caso necessário, fazer a readequação até que ela seja aceita.

Celebração: com a proposta aceita, é preciso que sejam anexadas no sistema as certidões (INSS, FGTS e PGFN), juntamente com toda a documentação e as demais exigências pelo concedente. A minuta será disponibilizada pelo Governo Federal, através de correio eletrônico e/ou anexada no SICONV. Ela precisa ser assinada pelo proponente e remetida ao órgão concedente. A publicação do extrato do termo em Diário Oficial da União será feita pelo órgão concedente e sua data ficará visível na página principal do convênio no SICONV.

Execução: é o momento em que as atividades que dão andamento ao convênio devem ser registradas, revelando, ao concedente, quais as etapas do processo já foram cumpridas. Nesta fase, é preciso que sejam anexados ao SICONV os documentos referentes à licitação; ao contrato; aos documentos de liquidação; aos ingressos de recursos e aos pagamentos efetuados, entre outros. É dentro da execução que encontraremos os

campos para solicitar à alteração do plano de trabalho e do termo aditivo. Pode-se ainda acompanhar os pareceres, as prorrogações de ofício, as notas de empenho e as ordens bancárias realizadas pelo concedente. Com todas as informações da execução preenchidas, será possível gerar relatórios que, posteriormente, serão utilizados na prestação de contas. Em meados de 2012, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão implementou no SICONV um conjunto de funcionalidade para realização das movimentações financeiras, denominada Ordem Bancária de Transferências Voluntárias ou simplesmente OBTV. Por meio da Instrução Normativa nº 6, de 30 de julho de 2012, que regulamentou o Decreto nº 7.641/11, todos os convênios e contratos de repasse celebrados com a União a partir desta data serão obrigatoriamente operados financeiramente pela OBTV.

Prestação de contas: esta é a última fase do convênio que é feita pelo SICONV. Pela Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, o prazo para apresentação da prestação de contas será de até 60 dias após o encerramento da vigência ou a conclusão do objeto. Caso isso não ocorra, será estabelecido o prazo máximo de 30 dias para sua apresentação, ou recolhimento dos recursos atualizados monetariamente (PI 507/2011, art. 72, parágrafo 1º). Sua eficácia só será obtida com o preenchimento correto de todos os itens da Execução.

Encerramento: só é efetivamente encerrado um convênio ou contrato de repasse após a aprovação da prestação de contas por parte do concedente e do Tribunal de Contas da União, consecutivamente. Sendo aprovada pelos dois órgãos, é preciso que a documentação pertinente ao convênio ou contrato de repasse seja guardada pelo tempo mínimo de 20 anos³. A análise do Concedente pode demorar alguns meses; portanto, deve-se manter contato permanente com o órgão, monitorando e intervindo quando necessário para o seu perfeito encerramento.

³ Ação Civil Pública nº2009.34.00.026.027-5, da 17ª Vara da Justiça Federal do Distrito Federal.

2.4.3 Execução de Convênios

A fase de execução e monitoramento envolve a coordenação das pessoas e dos recursos, além da integração e realização das atividades do projeto de acordo com o plano de trabalho.

O monitoramento e controle servem para observar o andamento do projeto, de forma que problemas porventura existentes sejam identificados no momento adequado e adotadas ações corretivas, quando necessárias, para controlar a execução do projeto. Tem como principal benefício acompanhar o desempenho do projeto, passando este a ser observado e medido regularmente para identificar variações em relação ao plano de trabalho.

Podemos destacar alguns objetivos da fase de execução, monitoramento e controle: i) executar o plano de trabalho; ii) desenvolver a equipe; iii) distribuir as informações; iv) contato com fornecedores, concedentes e agentes financeiros; v) controlar o cronograma; vi) controlar os custos; vii) relatar o desempenho do projeto; viii) controlar o monitoramento dos riscos; ix) administrar aquisições, dentre outros. (FREIRE, Maristela; KARINA, Patrycia; LIRA, Janiere, 2008).

Em uma pesquisa realizada e apresentada por Caio Túlio Guimarães de Souza (2013) no VI Congresso de Gestão pública/CONSAD, o autor reiterou a realidade dos recursos transferidos para os municípios fluminenses, apontada na introdução deste trabalho. Caio apresentou que os valores de transferências pagas mostram quanto, de fato, foi repassado aos estados chegou às mãos dos convenientes. Esses valores tiveram uma grande defasagem em relação ao total de recursos pactuados: apenas R\$36 bilhões dos R\$79,8 bilhões de convênios pactuados/firmados entre 2003 e 2011 foram efetivamente pagos pela União aos estados convenientes (até o fim de 2011). Isso representa menos 45,06% do total de valores pactuados em convênios no período 2003-2011.

Uma investigação aprofundada é necessária para responder por que os repasses não são efetuados totalmente. Porém, podemos apresentar alguns fatores que facilitariam a transferência dos recursos de convênios na integra: i) manutenção da situação de adimplência financeira; ii) cumprimento das exigências prévias ao desembolso de recursos (juntada de documentação necessária nos prazos corretos); iii) boas práticas de gestão; e iv) regularidade na prestação de contas.

Podemos refletir que mais importante, talvez, que os recursos pactuados, são os valores de recursos pagos, aquilo que efetivamente chegou “às mãos” das esferas

convenientes. É válido afirmar, e importante fazer notar, que o Governo Federal repassa aos convenientes uma fração bastante reduzida daquilo que fora pactuado: menos de 50%; mais um fator a levantar questionamentos a respeito do equilíbrio federativo na distribuição de recursos. Não se pode propor uma justificativa plausível para explicar esse baixíssimo índice de repasse efetivo apenas com base nos dados de que dispomos; cabe questionar se ele seria motivado por questões técnicas ou políticas.

Com a garantia da regularidade, abre-se a possibilidade de captação de mais recursos via transferências voluntárias do Governo Federal e promove-se um maior desenvolvimento municipal. É importante ressaltar que grande parte dos recursos próprios dos municípios são comprometidos com custeios, o que impossibilita de realizar projetos de infraestrutura e de bem-estar da população e é, por este motivo que os recursos das transferências voluntárias se tornam mais importantes para as prefeituras.

Na gestão de convênios, o conhecimento das responsabilidades e da legislação que rege os convênios é essencial para manter o Município adimplente, assim como fazer o acompanhamento de todas as etapas do processo.

A fase da execução requer grande atenção. Muitas vezes os municípios são obrigados a devolver recursos para a União pelo não cumprimento dos objetos compactuados, e, muitas vezes o problema é que as informações não circulam, os processos não andam com agilidade entre as secretarias, ocasionando muitas vezes as perdas de prazos e, assim, o cancelamento dos contratos.

Quanto mais as informações estiverem centralizadas e gerenciadas, com permanente monitoramento e controle dos convênios, maiores são as chances de concluir os projetos dentro dos prazos, otimizando as tarefas com mais agilidade e atingindo os resultados esperados.

A identificação dos atores envolvidos em todo processo é indispensável. São de extrema importância a sensibilização e a capacitação dos servidores envolvidos, considerando que esses servidores são os responsáveis pela execução e pela circulação das informações. Eles têm de sentir que fazem parte do processo e saberem a importância da sua participação e das suas responsabilidades. A execução eficaz, eficiente e efetiva de um projeto necessita de uma composição entre conhecimentos, habilidades, técnicas e ferramentas de acompanhamento e monitoramento.

2.5 Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias - CAUC

O Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias –CAUC foi instituído pela IN nº 2, de 02 de fevereiro de 2012, da Secretaria do Tesouro Nacional - STN. Consiste em um subsistema desenvolvido dentro do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, disponibilizado em rede à todas unidades do governo federal e na internet, no sítio da STN.

É importante ressaltar que a regularidade do município no CAUC é condição para a captação de recursos via transferências voluntárias. O CAUC possui caráter informativo e facultativo, e espelha registros de informações que estiverem disponíveis nos cadastros de adimplência ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais, geridos pelo Governo Federal. É um instrumental facilitador disponível às partes, ao concedente e ao conveniente, no momento da formalização do convênio e do recebimento dos respectivos recursos.

A IN 02/12 criou o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias em substituição ao antigo Cadastro Único de Convênio, mantendo-se a sigla CAUC. Este serviço permite a verificação do atendimento, pelo beneficiário da transferência voluntária de recursos da União, das exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), do Decreto nº 6.170/2007, e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011, compreende informações sobre:

- I – obrigações de adimplência financeira;
- II– adimplemento na prestação de contas de convênios;
- III- obrigações de transparência; e
- IV- adimplemento de obrigações constitucionais e legais.

2.6 Programa Estadual de Captação e Gestão de Recursos para Municípios - PECAM

O Programa Estadual de Captação e Gestão de Recursos para Municípios (PECAM) foi desenvolvido e implementado pela Secretaria de Estado da Casa Civil / Rio de Janeiro, através da Subsecretaria Adjunta de Gerenciamento de Projetos / EGP-Rio, ao prestar consultoria aos municípios fluminenses. Dos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro, 78 municípios aderiram ao PECAM.

O objetivo do Programa é orientar as prefeituras no sentido de manter a adimplência junto ao Tesouro Nacional, gerenciar a execução de projetos e convênios, diversificar fontes de financiamento e acessar os recursos já disponíveis.

A consultoria dá-se através de programas de capacitações presenciais, acompanhamento permanente da adimplência dos municípios e orientação para a criação de escritórios de gerenciamento de projetos locais.

O Programa prevê o estabelecimento de acordos de cooperação técnica entre o Estado e os municípios e possui algumas etapas que devem ser obrigatoriamente cumpridas para que o Programa seja efetivamente implementado dentro de cada Município, perfazendo o conteúdo de quatro grandes módulos:

- Garantia da Adimplência: diagnosticar as razões de inadimplência do município e elaborar um plano de ação para solucionar as pendências, assim como propor rotinas de acompanhamento do CAUC - Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias.
- Captação de Recursos: identificar e alinhar os projetos prioritários do município através de dinâmicas, bem como auxiliar na adequação técnica e jurídica de suas propostas às fontes de recursos federais disponíveis.
- Gestão de Convênios: oferecer treinamento completo abordando questões técnicas, jurídicas e administrativas para a garantia do domínio do tema pelo gestor de convênios municipal.
- Gerenciamento de Projetos: ministrar treinamentos seguindo a metodologia adotada pela Subsecretaria, com o objetivo principal de aprimorar o gerenciamento dos projetos prioritários dos Municípios.



Figura 4: Integração das fases do PECAM (Portal da Subsecretaria Adjunta de Gerenciamento de Projetos / EGP-Rio).

3. METODOLOGIA

Este capítulo tem por objetivo apresentar o tipo de pesquisa e os instrumentos utilizados para a coleta de dados.

Para elaboração deste trabalho, foi utilizada a pesquisa de caráter qualitativo por estar no dia a dia da autora, a partir das informações obtidas no PECAM, tornando possível a utilização de técnicas de coletas de dados e observação direta.

3.1 Pesquisa Qualitativa

Ludke e André (1986, p.11-13), citando Bogdan e Biklen (1982), discutem o conceito de pesquisa qualitativa, apresentando cinco características básicas que configuram esse tipo de estudo, tais como: a pesquisa qualitativa tem ambiente natural como sua fonte direta de dados e o pesquisador como seu principal instrumento; os dados gerados foram predominantemente descritivos; a preocupação com o processo do estudo foi muito maior do que com o produto; o “significado” que as pessoas dão às coisas e à sua vida foram focos de atenção especial do pesquisador; a análise dos dados tendeu a seguir um processo indutivo. Não houve a preocupação em buscar evidências que comprovassem hipóteses definidas antes do início dos estudos. As abstrações se formaram ou se consolidaram basicamente a partir da inspeção dos dados.

A pesquisa qualitativa é indutiva, isto é, o pesquisador desenvolve conceitos, ideias e entendimentos a partir de padrões encontrados nos dados, ao invés de coletar dados para comprovar teorias, hipóteses e modelos preconcebidos (Reneker, 1993).

Neste tipo de pesquisa, segundo Richardson (1989), os dados não são analisados por meio de instrumentos estatísticos, pois a mensuração e a enumeração não são o foco deste tipo de pesquisa.

3.2 Coleta de Dados

Foi realizada pesquisa bibliográfica através da leitura de diversos artigos, livros, revistas, dissertações e teses sobre convênios que foram fundamentais para se entender a importância da descentralização de recursos por meio de convênios.

A coleta de dados constitui etapa prévia a ser feita em um processo de pesquisa, seja qual for o problema em questão. Isto se deve ao fato de que é absolutamente necessário um conhecimento prévio do estágio em que se encontra um assunto antes de iniciar-se qualquer estudo. A sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi dito, escrito ou filmado sobre determinado assunto (LAKATOS; MARCONI, 1982, p. 66).

3.2.1 Análise Documental

A análise documental, para Richardson (1989) consiste em uma série de operações que visam a estudar um ou vários documentos para descobrir as circunstâncias com as quais podem estar relacionados.

3.2.2 Pesquisa de Campo

A pesquisa de campo, segundo Vergara (2007, p. 47), é realizada no local onde ocorre ou ocorreu determinado fenômeno, ou em um local que disponha de elementos para explicá-lo. Consiste na observação de fatos tais como ocorrem espontaneamente.

No que tange à coleta de dados, a elaboração desta pesquisa deu-se por meio da

- Pesquisa documental através dos documentos disponibilizados pelos municípios; e
- Pesquisa de campo em atividades e reuniões com gestores municipais na Secretaria de Estado da Casa Civil e em prefeituras

3.2.3 Triangulação de Técnicas

Com o propósito de dar coerência à pesquisa, foi feita uma triangulação das técnicas de coletas de dados (entrevistas semiestruturadas, observação direta e análise de conteúdo- documentos e relatórios).

De acordo com Gaskell e Bauer (2010), a estratégia da triangulação é um modo de institucionalização de perspectivas e métodos teóricos, buscando reduzir as inconsistências e contradições de uma pesquisa. Ela contribui para a validade e para confiabilidade, compondo um quadro mais fiel do fenômeno por meio da convergência (Patton, 2002).

De forma sintética, Vergara (2006) afirma que a triangulação pode ser vista a partir de duas óticas: a estratégia que contribui com a validade de uma pesquisa; e como uma alternativa para a obtenção de novos conhecimentos, através de novos pontos de vista.

Entrevistas Semiestruturadas

Para Manzini (1991, p. 154), a entrevista semiestruturada está focalizada em um assunto sobre o qual confeccionamos um roteiro com perguntas principais, complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista. Para o autor, esse tipo de entrevista pode fazer emergir informações de forma mais livre e as respostas não estão condicionadas a uma padronização de alternativas.

Observação Direta

De acordo com Marconi e Lakatos (2002, apud BERTUCCI, 2009, p 67), a observação direta é

(...) uma técnica de coleta de dados para conseguir informações e utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou fenômenos que deseja estudar.

Análise Documental

A análise documental constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema (Ludke e André, 1986).

Na elaboração deste trabalho, as entrevistas semiestruturadas foram realizadas em reuniões com servidores municipais, após o envio dos questionários preenchidos. As respostas foram anotadas e posteriormente redigidas. A observação direta ocorreu nessas reuniões, visitas nos municípios e nos treinamentos ministrados pelo EGP-Rio, permitindo obter o extrato das informações coletadas.

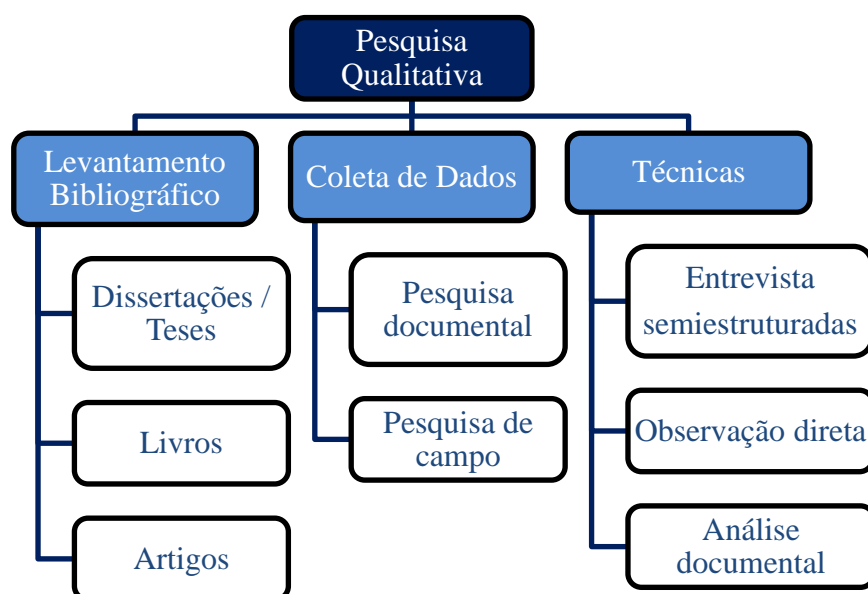


Figura 5- Demonstrativo da metodologia (Elaboração da Autora).

4. DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

A pesquisa foi realizada entre 2009 a 2013, período em que a autora atuou como gestora do Programa Estadual de Captação e Gestão de Recursos para Municípios PECAM.

O Programa foi lançado em 2009 e, na ocasião, 56 prefeitos manifestaram interesse em aderir ao PECAM. No decorrer dos anos, outros prefeitos aderiram, até totalizar o número de 78. Cabe informar que no ano de 2013, com o início do mandato de novos prefeitos eleitos, alguns municípios que não tinham aderido ao Programa fizeram a adesão e alguns retomaram as atividades. É importante informar que as etapas do Programa foram realizadas individualmente com cada município.

Ao aderir ao Programa, os prefeitos nomearam um servidor para atuar como gestor do programa e para implementar as ações no município. Foram estipuladas algumas ações a começar com o levantamento de informações, que consiste basicamente no detalhamento de todos os convênios celebrados com o Governo Federal e Estadual (vigentes e em prestação de contas).

No decorrer da pesquisa, foi constatado que, na fase de levantamento de informações, fase inicial do Programa, os gestores dos municípios não dispunham das informações primárias e básicas solicitadas. Dentre os diversos questionamentos, destacam-se:

- Quantos são os convênios vigentes?
- Quais os percentuais físicos e financeiros executados desses convênios?
- Quais as secretarias envolvidas? Quem são os servidores responsáveis pelos convênios?
- Quantos são os convênios em fase de prestação de contas?
- As prestações de contas estão arquivadas?

A alternância dos gestores, a carência de uma ferramenta de controle dos convênios municipais, o excesso da rotatividade de servidores e a carência de gestores qualificados foram os entraves mais frequentes evidenciados neste sentido pelos municípios no decorrer da pesquisa.

O quadro a seguir elucida a dificuldade que os municípios apresentaram para coletar as informações solicitadas. Dentre os 78 municípios que aderiram ao Programa, 47 não concluíram a fase de levantamento de informações.

Fases do PECAM x Municípios

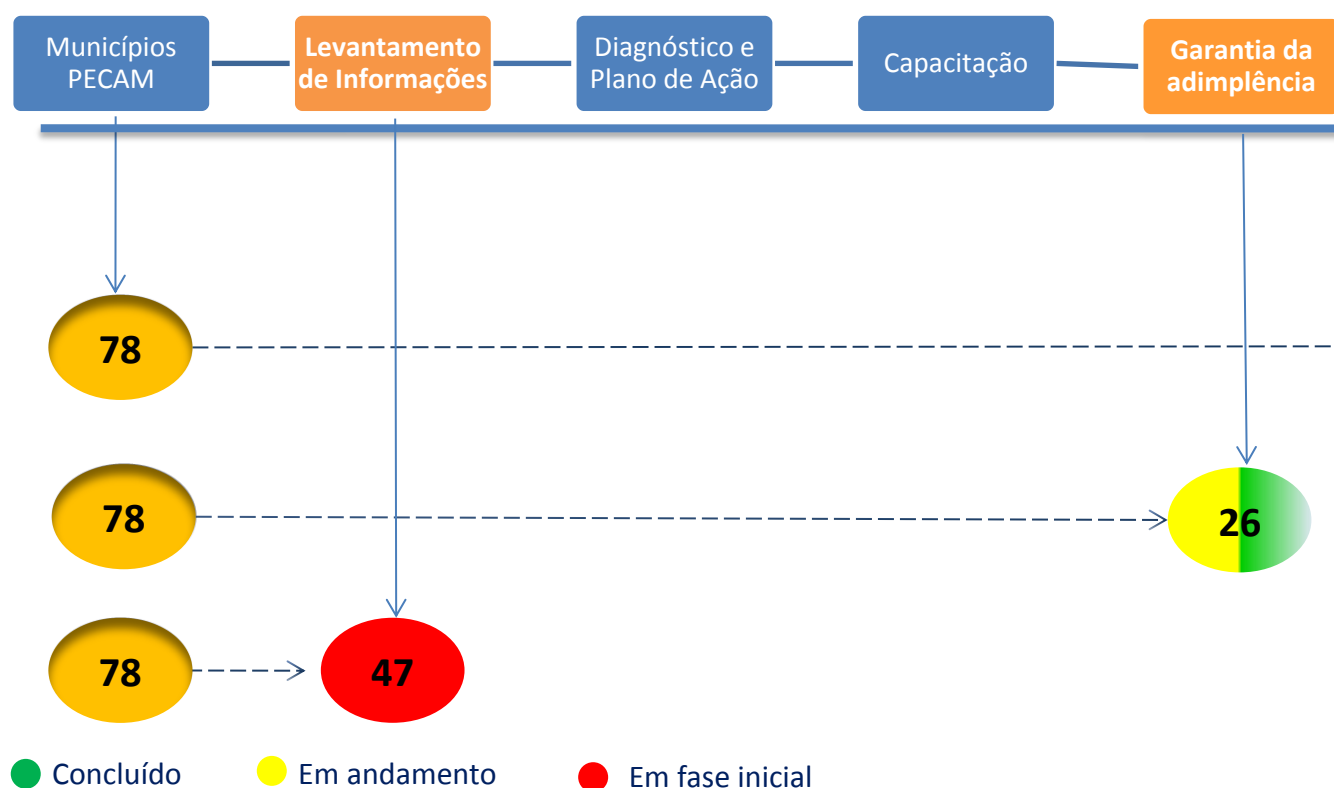


Figura 6 – Fases do PECAM vs. Municípios (Elaboração da autora)

A segunda etapa consiste na elaboração do diagnóstico do município no que tange à gestão de convênios, assim como a situação de adimplência junto ao Governo Federal e Estadual. Os questionários e as entrevistas semiestruturadas que foram realizadas no decorrer das reuniões de acompanhamento contribuíram para o desenvolvimento do diagnóstico. Foi necessário confrontar as informações coletadas junto ao Portal de Convênios do Governo Federal– SICONV, Caixa Econômica Federal, Ministérios e Órgãos Estaduais acerca da situação de cada convênio.

O processo de elaboração do plano de ação foi embasado na situação identificada no diagnóstico e serviu de diretriz para os municípios estabelecerem novos procedimentos para uma eficiente gestão.

Na etapa seguinte, a identificação dos atores envolvidos em todo processo foi indispensável tornando possível verificar as necessidades de cada município, desde a fase da elaboração da proposta do convênio até a fase da prestação de contas, tendo como objetivo principal a sensibilização e a capacitação dos servidores. Posteriormente, foi proposta aos gestores municipais a implantação da ferramenta de monitoramento de convênios, objetivando um acompanhamento permanente desses instrumentos.

Cabe citar um fato de extrema relevância que foi constatado ao longo da pesquisa. Apesar dos convênios celebrados envolverem valores consideráveis, o valor efetivamente repassado ao Município, muitas vezes, não é o previsto originalmente em razão da má execução dos convênios. Isso se dá tanto durante a execução quanto na fase da prestação de contas, ocorrendo, inclusive, a devolução de recursos à União. O gráfico 3, elucida a situação apontada.

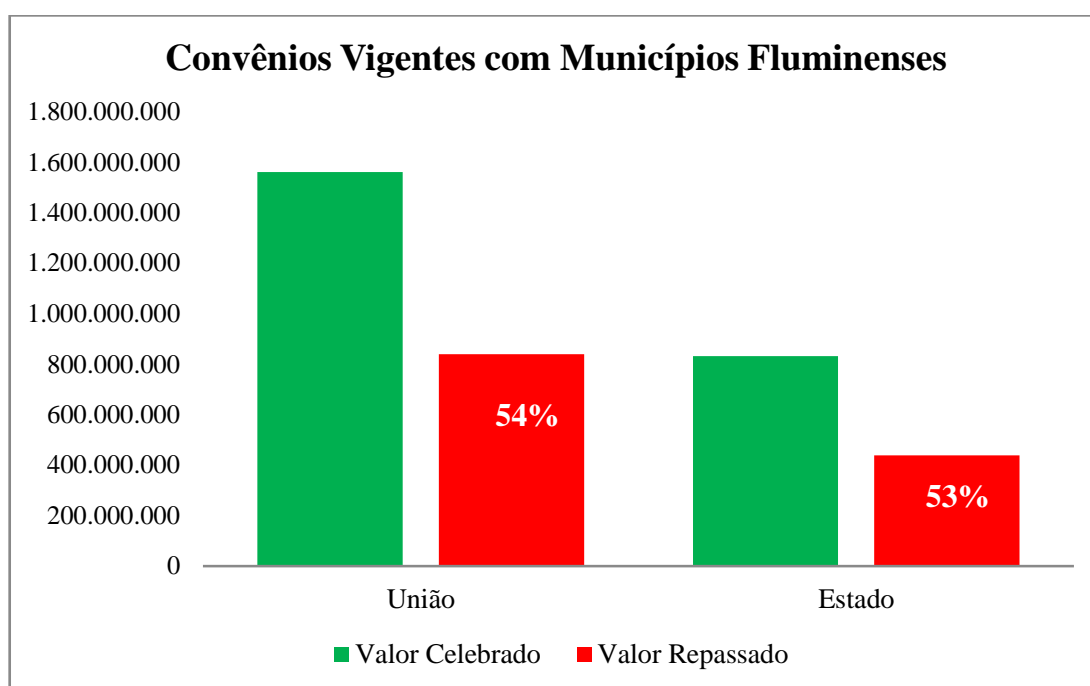


Gráfico 2 – Convênios vigentes com Municípios fluminenses (Portal Senado–fevereiro 2013)

A última fase do Programa ocorreu com os municípios que avançaram as etapas anteriores, através de reuniões realizadas com o intuito de definir um portfólio de projetos

para que o município tivesse condições de se antecipar às oportunidades, construindo uma carteira com os projetos realmente importantes e necessários ao município.

5. INSTRUMENTO DE MONITORAMENTO

No decorrer da pesquisa, foi identificada pela autora carência dos municípios no monitoramento dos convênios, tendo em vista a dificuldade que os gestores municipais encontraram para coletar as informações contidas no questionário. Dentre os 78 municípios que aderiram ao Programa, 47 não concluíram a fase de levantamento de informações.

Tal situação compromete a execução dos projetos e, eventualmente gera inadimplência do município no CAUC devido ao não cumprimento dos objetos pactuados nos convênios, perdas de prazos e problemas nas apresentações das prestações de contas.

Diante do cenário revelado, uma ferramenta foi elaborada e testada ao longo da pesquisa para que os gestores municipais tenham de posse um instrumento para fazer o acompanhamento e a análise gerencial dos convênios celebrados com outras esferas de governo. O que se pretende ao disponibilizar o instrumento de monitoramento é auxiliar os gestores municipais na execução dos recursos de convênios e potencializar esses investimentos.

A ferramenta favorece também pelo fato de manter o histórico dos processos evitando perdas de informações devida a descontinuidade da gestão. A utilização da ferramenta de monitoramento de convênios proporciona ao gestor municipal uma visão geral de todo o projeto, permitindo identificar possíveis entraves, desde a fase da elaboração da proposta do convênio até a fase da prestação de contas, tornando possível também tomar ações preventivas para regularizar as pendências.

5.1 A Proposta

Nesta seção apresentaremos uma proposta de ferramenta de monitoramento de convênios. O instrumento foi desenvolvido de modo a facilitar aos gestores o acompanhamento das informações relativas aos convênios a partir da análise dos dados oriundos da pesquisa.

A ferramenta está subdividida em grupos de informações, com o propósito de possibilitar aos gestores um acesso rápido e fácil às informações específicas de cada convênio, em cada fase de sua execução.

A seguir são apresentados os grupos que compõem a ferramenta:

Grupo 1– Geral.

Agrupa informações relacionadas à origem do recurso e status da vigência.

Grupo 2 – Dados Básicos.

Agrupa informações relacionadas à vigência, números de controle, objeto, órgão concedente e secretaria executora.

Grupo 3– Controle Financeiro.

Agrupa informações relacionadas ao repasse dos recursos do concedente e da contrapartida.

Grupo 4– Prazos.

Agrupa informações relacionadas ao início e fim de vigência.

Grupo 5– Contatos.

Agrupa informações dos responsáveis e seus respectivos contatos.

Grupo 6– Execução.

Agrupa informações relacionadas à execução do convênio, com valores e percentuais executados.

Grupo 7 – Prestação de Contas.

Agrupa informações relacionadas à prestação de contas e dados bancários.

Grupo 8 – Informações Complementares.

Possibilita aos gestores municipais inserirem informações relevantes relacionadas a cada convênio.

TOTAIS	0	Dados Básicos						
		Número/ Convênio	Situação	Número Original	Objeto do Convênio	Órgão Superior	Órgão Federal Concedente	Secretaria Executora
Status	Especificação							

R\$ 0,00	R\$ 0,00	Controle Financeiro					Prazos		
		R\$ 0,00	Data da Última Liberação	Valor da Ultima Liberação	R\$ 0,00	Valor Liberado	Publicação	Início da Vigência	Fim da Vigência
Valor Celebrado	Valor Repassado	Valor da Contrapartida			Valor Total do Convênio	Contrapartida			

Contatos		Execução			Prestação de Contas					
Contato Secretaria Executora	Contato Concedente	Valor Executado	% Executado Financeiro	% Executado Físico	Banco / Agência / Conta	Data da Entrega da Prestação de Contas	Data da Vistoria do Concedente	R\$ 0,00	R\$ 0,00	Existe cópia documentação da Prestação de Contas?
								Valor da Aplicação Financeira	Saldo a Devolver Corrigido	

Informações Complementares	
Observação 1	Observação 2

Tabela 1 – Monitoramento de Transferências Voluntárias (Elaboração da autora)

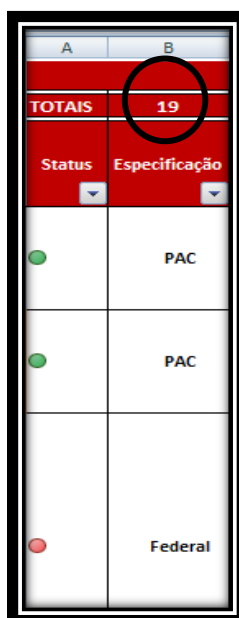
Para dar início ao preenchimento da ferramenta, o gestor deverá extrair as informações referentes aos *dados básicos, controle financeiro e prazos* dos convênios do seu município no Portal da Transparência do Governo Federal. Por meio de filtros é possível relacionar todos os convênios que o Governo Federal celebrou com cada Estado e Município desde 1996 até os dias atuais.

Em prosseguimento, será necessário complementar e atualizar regularmente as informações relativas a *contatos, execução, prestação de contas e informações complementares*, que são de responsabilidade do gestor municipal.

Para exemplificar, demonstraremos a planilha utilizando um município “modelo”.

Grupo 1– Geral/ Agrupa as colunas A e B.

Na parte superior existe um campo com a quantidade total de convênios. Esse campo é gerado automaticamente, a partir do somatório de todos os convênios relacionados na planilha.



A	B
TOTALS	19
Status	Especificação
●	PAC
●	PAC
●	Federal

Tabela 2- Grupo 1

Coluna A- Sinalizador com a vigência dos convênios gerada automaticamente, utilizando como referência a data de final de vigência de cada convênio.

- Fim de vigência maior que 60 dias
- Fim de vigência entre 59 e 30 dias
- Fim de vigência menor que 30 dias

Coluna B- Especificação da origem do recurso (ex.: Estadual / Federal / PAC...).

Grupo 2– Dados Básicos / Agrupa as colunas C, D, E, F, G, H e I.

C	D	E	F	G	H	I
Dados Básicos						
Número/ Convênio	Situação	Número Original	Objeto do Convênio	Órgão Superior	Órgão Federal Concedente	Secretaria Executora
671909	Vigente	CR.NR.0363472-77	Construção da PEC Modelo 3000 m	MINISTERIO DA CULTURA - 42000	CAIXA ECONOMICA FEDERAL - PAC/PRAÇAS/MI NC	Obras / Planejamento
671380	Vigente	CR.NR.0351341-37	ELABORACAO DO PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL	MINISTERIO DAS CIDADES - 56000	CAIXA ECONOMICA FEDERAL - PROGRAMAS SOCIAIS	Obras / Meio Ambiente
665237	Prestação de Contas	701092/2010	VEICULO AUTOMOTOR, ZERO QUILOMETRO, COM ESPECIFICACOES PARA TRANSPORTE ESCOLAR, POR MEIO DE APOIO	MINISTERIO DA EDUCACAO - 26000	FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIM ENTO DA EDUCACAO	Educação e Cultura

Tabela 3–Dados básicos

Coluna C–Número do convênio gerado pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal– SIAFI, Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse–SICONV ou SIAFEM – Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios.

Coluna D– Apresenta a situação do convênio, se está vigente, encerrado ou em prestação de contas.

Coluna E– Número original do convênio. É importante informar que este número, assim como os da coluna C são gerados pelos órgãos concedentes no ato da celebração do convênio.

Coluna F–Descrição do objeto do convênio.

Coluna G–Apresenta o órgão superior concedente.

Coluna H– Apresentado o órgão concedente que efetivamente fez o repasse do recurso.

Coluna I– Secretaria Municipal executora do convênio.

Grupo 3–Controle Financeiro / Agrupa as colunas J, L, M, N, O e P.

Na parte superior, são apresentados os somatórios dos valores celebrados, repassados, da contrapartida e do total dos convênios contidos na planilha.

J	K	L	M	N	O	P
Controle Financeiro						
R\$ 9.047.942,17	R\$ 3.129.300,78	R\$ 748.217,10			R\$ 9.796.159,27	
Valor Celebrado	Valor Repassado	Valor da Contra- partida	Data da Última Liberação	Valor da Última Liberação	Valor Total do Convênio	Valor Liberado Contrapartida
460.800,00	0	19.200,00		0	R\$ 480.000,00	
200.000,00	0	23.000,00		0	R\$ 223.000,00	
600.000,00	0	70.000,00		0	R\$ 670.000,00	

Tabela 4–Controle financeiro

Coluna J– Valor do concedente pactuado no contrato.

Coluna K– Valor repassado pelo concedente.

Coluna L– Valor da contrapartida do município pactuado no contrato.

Coluna M– Data da última liberação efetuada pelo concedente.

Coluna N– Valor da última liberação efetuada pelo concedente.

Coluna O– Valor total do convênio (valor do concedente + valor da contrapartida). Campo gerado automaticamente.

Coluna P– Valor liberado de contrapartida.

Grupo 4– Prazos / Agrupa as colunas Q, R e S.

Q	R	S
Prazos		
Publicação	Início da Vigência	Fim da Vigência
20/1/2014	31/12/2013	27/9/2015
14/1/2011	31/12/2010	23/6/2012
14/1/2011	31/12/2010	23/6/2012

Tabela 5–Prazos

Coluna Q–Data da publicação do convênio do diário oficial (União ou Governo do Estado).

Coluna R– Data do início de vigência do convênio.

Coluna S– Data de fim de vigência do convênio.

Grupo 5– Contatos / Agrupa as colunas T e U.

T	U
Contatos	
Contato Secretaria Executora	Contato Concedente
Obras - Arley Tel: xxxx Email: xxxx	CEF- Helton Tel: xxxx Email: xxxx
Planejamento - Mariza Tel: xxxx Email: xxxx	
Obras - Arley Tel: xxxx Email: xxxx	CEF- Helton Tel: xxxx Email: xxxx
Meio ambiente- João Tel: xxxx Email: xxxx	
Educação- Luci Tel: xxxx Email: xxxx	FNDE- Paulo Tel: xxxx Email: xxxx

Tabela 6- Contatos

Coluna T – Nomes dos responsáveis das secretarias executoras e dados para contato.

Coluna U – Nomes dos responsáveis dos órgãos concedentes e dados para contato.

Grupo 6– Execução / Agrupa as colunas V, W e X.

V	W	X
Execução		
Valor Executado	% Executado Financeiro	% Executado Físico
R\$ 589.000,00	49,60%	68,00%
R\$ 0,00	0,00%	0,00%
R\$ 196.515,00	100,00%	100,00%

Tabela 7- Execução

Coluna V– Valor executado / pago.

Coluna W– Percentual executado / calculado automaticamente a partir do valor total do convênio e valor pago.

Coluna X– Percentual físico executado / de acordo com as medições e fiscalização da obra.

Grupo 7– Prestação de Contas / Agrupa as colunas Y, Z, AA, AB, AC e AD.

Y	Z	AA	AB	AC	AD
Prestação de Contas					
			R\$ 0,00	R\$ 0,00	
Banco / Agência / Conta	Data da Entrega da Prestação de Contas	Data da Vistoria do Concedente	Valor da Aplicação Financeira	Saldo a Devolver Corrigido	Existe cópia documentação da Prestação de Contas?

Tabela 8– Prestação de contas

Coluna Y– Dados bancários do convênio.

Coluna Z– Data da entrega da prestação de contas.

Coluna AA– Data da vistoria do concedente na obra para encerramento do convênio (se houver).

Coluna AB– Valor da aplicação financeira (se houver).

Coluna AC– Saldo do convênio corrigido para devolução (se houver).

Coluna AD– Informação se existe ou não cópia da prestação de contas arquivada.

Grupo 8– Informações Complementares / Agrupa as colunas AE e AF.

AE	AF
Informações Complementares	
Observação 1	Observação 2
Licitação para contratação da empreiteira ocorrerá em 01/04/2014	
Processo esta com a procuradoria em análise	

Tabela 9–Informações complementares

Colunas AE / AF–Campos livres destinados para inserção de informações complementares do convênio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa foi realizada entre 2009 a 2013, período em que a autora atuou como gestora do Programa Estadual de Captação e Gestão de Recursos para Municípios – PECAM, com 78 municípios fluminenses.

A metodologia utilizada foi a da pesquisa qualitativa a partir das informações obtidas no PECAM. Foi feita recensão bibliográfica dos conceitos que envolvem o tema. A coleta de dados deu-se através de pesquisa documental e de campo. Posteriormente, foi realizada a análise dos dados a partir de uma triangulação das técnicas utilizadas, entrevistas semiestruturadas, observação direta e análise de conteúdo.

Os resultados da pesquisa permitiram identificar que as principais dificuldades dos municípios para captar recursos de transferências voluntárias:

- i) As irregularidades apontadas no Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias- CAUC;
- ii) Carência de gestores e técnicos municipais capacitados para apresentar bons projetos;
- iii) Problemas na execução dos convênios.

A pesquisa apontou ainda fatores críticos para a execução dos convênios:

- i) Isolamento dos órgãos municipais: As secretarias municipais trabalham de forma não integrada, ocasionando atrasos no andamento dos processos e comprometendo a execução dos convênios. Com a adoção de uma visão gerencial integrada e com efetivo monitoramento, a execução tende a ser mais ágil e eficiente.
- ii) Resistência a utilização do instrumento convênio: Os gestores municipais têm resistência em utilizar recursos de convênios, devido às exigências dos órgãos concedentes e pela necessidade de prestar contas. Entretanto, se os gestores entenderem que os convênios são fluxos que devem ser seguidos e com o seu respectivo monitoramento, a execução das etapas deste fluxo será favorecida.
- iii) Incapacidade gerencial: A deficiente gestão dos convênios até a fase da prestação de contas merece muita atenção, pois a dificuldade na execução dos convênios influencia e está diretamente relacionada com os demais fatores apontados neste estudo, inclusive com a inadimplência.

Insta ressaltar ainda, a importância e a necessidade de um novo olhar sobre os recursos oriundos das transferências voluntárias, considerando os percentuais de contrapartida financeira dos municípios.

A pesquisa ressalta ainda que, embora os municípios tenham convênios celebrados com o Governo Federal com valores significativos, as execuções dos projetos são em maioria ineficientes, fato este que requer dos gestores municipais uma especial atenção ao acompanhamento dos recursos provenientes de transferências voluntárias como elemento fundamental a consecução dos projetos.

Diante do cenário revelado, o presente estudo teve por objetivo propor uma ferramenta de monitoramento dos recursos de convênios na esfera municipal, a fim de contribuir para a melhoria da execução desses recursos. A ferramenta está subdividida em grupos de informações, com o propósito de possibilitar aos gestores um acesso rápido e fácil às informações específicas de cada convênio, em cada fase de sua execução.

O instrumento de monitoramento deverá ser preenchido a partir de informações extraídas referentes aos *dados básicos, controle financeiro e prazos* dos convênios do seu município no Portal da Transparência do Governo Federal. Por meio de filtros é possível relacionar todos os convênios que o Governo Federal celebrou com cada Estado e Município desde 1996 até os dias atuais. Será necessário complementar e atualizar regularmente as informações relativas a *contatos, execução, prestação de contas e informações complementares*, que são de responsabilidade do gestor municipal.

É importante informar que a ferramenta de monitoramento foi implementada em 19 municípios desde o início de 2013 e está em fase de teste. Após a utilização desta ferramenta, são sugeridas novas pesquisas acadêmicas para:

Avaliar junto aos gestores municipais a percepção deles com a aplicação da ferramenta;

Monitorar os dados relativos aos municípios e se houveram avanços na execução após a utilização da ferramenta.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R.; ARAUJO, E. A. “A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível.” In Cadernos de Finanças Públicas, Escola de Administração Fazendária (ESAF), nº 1, dezembro de 2000.

ARRETCHE, Marta. Descentralização das políticas sociais no Brasil. FAPESP, 1999.

BENEVIDES, Carolina; RIBEIRO, Efrém. A crise das cidades. No fundo do poço. O Globo, 7 abr, 2ª edição, p. 3, 2013.

BERTUCCI, Janete Lara de Oliveira. Metodologia básica para elaboração de trabalhos de conclusão de curso (TCC): Ênfase na Elaboração de TCC de Pós Graduação Lato Sensu. São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL. Constituição Federal, de 25 de março de 1967. República Federativa do Brasil, Brasília.

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

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

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. República Federativa do Brasil, Brasília.

_____. Instrução normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997. República Federativa do Brasil, Brasília.

_____. Instrução normativa nº 2, de 02 de fevereiro de 2012. República Federativa do Brasil, Brasília.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. República Federativa do Brasil, Brasília.

_____. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. República Federativa do Brasil, Brasília.

_____. Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008. República Federativa do Brasil, Brasília.

_____. Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011. República Federativa do Brasil, Brasília.

CAMPO, Salvatore Schiavo. A reforma do serviço público. Finanças & Desenvolvimento, set. 1996.

CATAIA, Márcio. Revista Geográfica de América Central. Número Especial EGAL, 2011- Costa Rica. II Semestre 2011, pp. 1-16

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Gestão de Recursos Federais – Manual para Agentes Municipais. Brasília / DF, 2005.

_____. Transferências Voluntárias. Pernambuco, 2011. Disponível em <: http://www.ufpe.br/proplan/images/orcamento_e_execucao/cgu01.pdf>. Acesso em 15/02/2014

COSTA, Frederico Lustosa da Costa e LANDIM, Maria Cecília. Gestão pública nos governos subnacionais no Brasil: avanços, omissões e perspectivas. XII Congresso Internacional Del CLAD sobre La Reforma Del Estado y de La Administracion Publica, Sto, Domingo, 30 oct 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2005.

FREIRE, Maristela; KARINA, Patrycia; LIRA, Janiere. Planejamento estratégico do judiciário. Desenvolvido pelo Planejamento Estratégico: / Patrycia Karina / Janiere de Lira, 2008. Disponível em <http://www.pej.jus.br>

GASKELL, G.;BAUER, M. W. (2010) Para uma prestação de conta pública: além da amostra da fidedignidade e da validade. In: Bauer, M. W., & Gaskell, G. (orgs.). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. (8a ed.). Petrópolis: Vozes, 470-490.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005.

KERLINGER, F. N. (1980). Metodologia da pesquisa em ciências sociais. São Paulo: E.P.U.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, elaboração, análise e interpretação dos dados. São Paulo: Atlas, 1982.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo, EPU, 1986.

MAKADOK, Richard. The Four Theories of Profit and Their Joint Effects. Journal of Management, v. 37, n. 5, p. 1316-1334, 2011.

MANZINI, E. J. A entrevista na pesquisa social. Didática, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991.

MARCELINO, Gileno Fernandes. O planejamento estratégico no setor público: uma experiência no palácio do planalto. Revista do Serviço Público, Ano 53, nº 4, out-dez 2002. Brasília, ENAP, 2002.

MARRAMARCO, Constantino. Convênio como instrumento de descentralização da administração publica. Porto Alegre, 2008

MATIAS-PEREIRA, José. A política orçamentária no Brasil. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MEDAUAR, Odete et al (Orgs). Licitações e contratos administrativos. São Paulo: NDJ, 1998.

MEIRELLES, Helly Lopes. Direito administrativo brasileiro, 23 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

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

PATTON, M. Q. (2002) Qualitative evaluation and research methods. (2a ed.). Newbury Park: Sage.

Portal CNM – Confederação Nacional de Municípios. Disponível em:http://www.cnm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=19223&Itemid=30

Portal do Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br>

Portal da Subsecretaria Adjunta de Gerenciamento de Projetos. Disponível em: <http://www.egprio.rj.gov.br>

Portal de Convênios do Governo Federal – SICONV. Disponível em: <https://www.convenios.gov.br/portal>

Portal do Tesouro Nacional. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/consultas/cauc>

PRITCHARD, Robert D. *Enhancing Work Motivation Through Productivity Measurement and Feedback*. In: KLEINBECK, Uwe et al (Ed.). Work Motivation. Hillsdale: Lawrence Erlbaum, 1991.

RENEKER, Maxine H. A qualitative study of information seeking among members of an academic community: methodological issues and problems. Library Quarterly, v. 63, n. 4, p. 487-507, Oct. 1993.

RICHARDSON, Robert Jarry et al. Pesquisa social: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999

SOBRAL, Filipe; PECI, Alketa. Administração: teoria e prática no contexto brasileiro. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.

SOUZA, Caio Túlio Guimarães. VI Congresso de Gestão pública – CONSAD, 2013.

Tribunal de Contas da União. Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício de 2008.

_____. Convênios e outros repasses / Tribunal de Contas da União. – 2. ed. Brasília: Secretaria Geral de Controle Externo, 2008.

VERGARA, Sylvia Constant. Métodos de pesquisa em administração. São Paulo: Atlas, 2006

_____. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.