

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA - EDB
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

EDNADARC MARTINS DINIZ

**DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS VIA TRANSFERÊNCIA
VOLUNTÁRIA: CASOS CONCRETOS FISCALIZADOS PELO ESTADO DE GOIÁS**

**GOIÂNIA,
ABRIL/2017**

EDNADARC MARTINS DINIZ

**DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS VIA TRANSFERÊNCIA
VOLUNTÁRIA: CASOS CONCRETOS FISCALIZADOS PELO ESTADO DE GOIÁS**

Artigo apresentado como requisito à obtenção da aprovação na disciplina de Monografia no âmbito da pós-graduação de Finanças Públicas e Administração Orçamentária do Instituto Brasiliense de Direito Público em parceria com a Superintendência da Escola de Governo Henrique Santillo.

Orientador: prof. Me. Bruno D'Abadia Magalhães.

Co-orientadora: Prof^a. Nélia Cristina Pinheiro Finoti.

**GOIÂNIA,
ABRIL/2017**

EDNADARC MARTINS DINIZ

**DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS VIA TRANSFERÊNCIA
VOLUNTÁRIA: CASOS CONCRETOS FISCALIZADOS PELO ESTADO DE GOIÁS**

Artigo apresentado como requisito à obtenção da aprovação na disciplina de Monografia no âmbito da pós-graduação de Finanças Públicas e Administração Orçamentária do Instituto Brasiliense de Direito Público em parceria com a Superintendência da Escola de Governo Henrique Santillo.

Goiânia-GO, 05 de abril de 2017.

Prof. Me. Bruno D'Abadia Magalhães
Professor Orientador

[Nome do membro da Banca com sua titulação
e instituição a qual é vinculado]
Membro da Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pelo dom da vida, da saúde, do amor e da sabedoria.

A minha família, em especial meus filhos, Gabriela e Rômulo, pela compreensão, apoio e incentivo, para que eu alcançasse mais esta etapa da minha vida, fundamental para o aprimoramento de conhecimentos e realização pessoal.

Ao meu prezado professor orientador Me. Bruno D'abadia Magalhães, pela sua amizade, paciência, compreensão e imprescindível orientação acadêmica.

A Coordenadora do Curso de Pós-Graduação, Sr^a Kátia Maria Borges Margon, e aos demais servidores da Escola de Governo

Enfim, a todos os professores do Curso de Especialização e a todas as pessoas que, direta ou indiretamente contribuíram com carinho e atenção durante a construção deste trabalho.

RESUMO

Este trabalho busca compreender o verdadeiro sentido das transferências voluntárias de recursos públicos aos entes subnacionais existentes no Brasil. Além disso, discutir e apresentar uma resposta provisória à questão apresentada como problema principal e determinar os procedimentos a serem utilizados com o propósito de atingir os resultados pretendidos. Para tanto, foram pesquisadas e analisadas as normativas legais de regulamentação dos convênios na esfera federal e no Estado de Goiás visando atingir o objetivo geral proposto pela pesquisa que tem como motivação identificar, analisar os desempenhos e os controles realizados na execução de convênios e estabelecer os elementos obrigatórios prescritos pela norma legal inerentes à aplicação de recursos públicos e que deveriam ser observados na execução dos processos em suas diferentes fases: apresentação de proposta/plano de trabalho ao concedente, celebração do instrumento de convênio, execução do pacto e prestação de contas. E, sendo assim, a partir do conhecimento adquirido comparado aos casos concretos analisados, propor melhorias das práticas e rotinas de gestão para otimizar os resultados com maior eficiência e eficácia.

Palavras-chave: Transferências voluntárias. Convênios. Normas legais de regulamentação.

ABSTRACT

This paper seeks to understand the true meaning of voluntary transfers of public resources to subnational entities existing in Brazil. In addition, discussing and presenting a provisional response to the issue presented as the main problem and determining the procedures to be used in order to achieve the desired results. In order to do so, we analyzed the legal norms of regulation of the agreements in the federal sphere and in the State of Goiás aiming to reach the general objective proposed by the research that has the motivation to identify, analyze the performances and the controls performed in the execution of agreements and establish the elements Mandatory requirements prescribed by the legal norm inherent to the application of public resources and that should be observed in the execution of the processes in their different phases: presentation of proposal / work plan to the grantor, conclusion of the instrument of agreement, execution of the agreement and rendering of accounts. And, thus, from the acquired knowledge compared to the concrete cases analyzed, propose improvements of the practices and management routines to optimize the results with greater efficiency and effectiveness.

Keywords: Voluntary transfers. Covenants. Legal regulations.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS - CLASSIFICAÇÃO	13
1.1 Classificação	13
1.2 Transferências Intergovernamentais	15
2 TRANSFERENCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS PÚBLICOS, ASPECTOS NORMATIVOS E CONTROLE	16
2.1 Definições.....	16
2.2 Forma de Acesso aos Recursos via Transferência Voluntária	18
2.3 Forma como se dá o processamento das transferências voluntárias -requisitos para a concretização de convênios.....	19
2.4 Instrumentos Utilizados nas Transferências Voluntárias	21
2.5 Execução, Validade, Eficácia e Prestação de Contas do Convênio	22
2.6 Marco Legal - Análise dos Aspectos Normativos dos Convênios.....	24
2.6.1 Legislação aplicável aos convênios no Estado de Goiás	24
2.6.2 A lei de responsabilidade fiscal e os convênios	25
2.7 Controle sobre as Transferências Voluntárias – Controle Interno no Estado de Goiás	26
3 PROBLEMAS IDENTIFICADOS NAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS PÚBLICOS	27

3.1 Políticas de Centralização do Poder na Liberação de Recursos Públicos via Transferência Voluntária.....	27
3.2 A Ausência de autonomia dos entes subnacionais e a dependência em busca de rendas.....	29
3.3 Como a União Influencia os Municípios	32
4 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO ESTADO DE GOIÁS-CASOS CONCRETOS	36
4.1 Importante Definição Dada pela Lei Goiana de Convênios	36
4.2 Origem da demanda da auditoria/fiscalização na Controladoria-Geral do Estado-CGE.....	36
4.3 Forma de composição de equipe de auditoria/fiscalização na Controladoria-Geral do Estado-CGE.....	37
5 CASOS CONCRETOS DE FISCALIZAÇÃO PELA CGE/GO EM CONVÊNIOS CELEBRADOS PELO ESTADO DE GOIÁS COM MUNICÍPIOS GOIANOS.....	39
5.1 Convênio celebrado entre o Estado de Goiás, por intermédio da Secretaria de Estado da Casa Civil (SECC) e o Município de Itumbiara, com interveniência técnica da Agência Goiana de Transportes e Obras (AGETOP)	39
5.1.1 Principais Achados e Recomendações Relativas ao Convênio com Município de Itumbiara.....	40
5.1.2 Conclusões da auditoria/fiscalização no convênio celebrado entre o Estado de Goiás e o Município de Itumbiara	42
5.1.3 Contribuições potenciais e efetivas sobre a gestão pública de convênios do Estado de Goiás	43

5.2 Convênio celebrado entre o Estado de Goiás, por intermédio da Secretaria de Estado da Casa Civil (SECC), com interveniência técnica da Agência Goiana de Transportes e Obras (AGETOP) e o Município de São Miguel do Passa Quatro	45
5.2.1 Principais achados e recomendações relativas ao convênio com Município de São Miguel do Passa Quatro	45
5.2.2 Conclusões da auditoria/fiscalização no convênio celebrado entre o Estado de Goiás e o Município de São Miguel do Passa Quatro.....	46
5.2.3 Contribuições potenciais e efetivas sobre a gestão pública de convênios do Estado de Goiás	47
6 CONCLUSÕES	51
REFERÊNCIAS.....	57
ANEXOS	62

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a forma de arrecadação e distribuição de impostos é centralizada no Governo Federal e os retornos através das transferências constitucionais e legais são insuficientes para atender as demandas e necessidades dos Municípios, para implementar melhorias nas infraestruturas básicas e proporcionar um desenvolvimento sustentável e harmonioso nas áreas social e econômica (BAÓ, 2015).

Na tentativa de entender a sistemática e o verdadeiro sentido das transferências de recursos públicos aos entes subnacionais existentes no Brasil, quais sejam as obrigatórias e voluntárias, vem à tona a pergunta à qual a pesquisa vai se propor a responder. Assim é de suma importância, saber como questão de pesquisa: em que medida a descentralização de recursos públicos tem contribuído para o desenvolvimento e melhoria na qualidade de vida dos cidadãos essencialmente em Municípios do Estado de Goiás, beneficiados com o recebimento da transferência?

A razão da escolha do tema proposto para desenvolvimento da pesquisa científica, objeto do presente trabalho deu-se pela relevância acadêmica e pelo fato de trabalhar na Controladoria-Geral do Estado de Goiás na Gerência de Auditoria de Infraestrutura, lotada na supervisão de convênios.

Com o propósito de se obter conclusões precisas e que mantenham coerência com a fundamentação teórica desenvolvida, dando início à investigação, foram pesquisadas analisadas as normativas legais de regulamentação dos convênios na esfera federal e no Estado de Goiás. O objetivo geral dessa análise tem como motivação identificar e analisar os desempenhos e os controles realizados na execução de convênios e estabelecer os elementos obrigatórios prescritos pela norma legal inerentes à aplicação de recursos públicos e que deveriam ser observados na execução dos processos em suas diferentes fases: apresentação de proposta/plano de trabalho ao concedente, celebração do instrumento de convênio, execução do pacto e prestação de contas.

E, a partir do conhecimento adquirido comparado aos casos concretos analisados, propor melhorias das práticas e rotinas de gestão visando otimizar os resultados com maior eficiência e eficácia.

Este trabalho busca-se discutir e apresentar uma resposta provisória à questão apresentada como problema principal e determinar os procedimentos a serem utilizados com o propósito de atingir os resultados pretendidos, qual seja, identificar se as transferências voluntárias estão atingindo em sua plenitude os objetivos previamente definidos no plano de trabalho aprovado pelo concedente e consequentemente o interesse público, razão principal do pacto.

Com o propósito específico de testar a veracidade da hipótese de investigação apresentada foi iniciada, então, a presente pesquisa. Para o seu desenvolvimento foi realizado levantamento bibliográfico, por parecer o método científico mais adequado a este propósito, e pesquisa empírica em trabalhos realizados pela Controladoria-Geral do Estado.

De acordo SUAREZ (2011 apud Gil 2007, p. 26) método é o caminho para alcançar determinado fim, podendo ser considerado método científico aquele que encerra um “conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento”. Numa relação direta se abstrai que o produto principal de uma pesquisa elaborada em base científica é o conhecimento científico, cujas conclusões são as mais seguras.

Importante, neste momento, ressaltar as dificuldades encontradas na realização da pesquisa quanto à bibliografia específica sobre o tema. Além da escassez quanto a esse material, muitas vezes nas obras existentes os autores divergem de opinião quanto a alguns fatos, conforme se pode observar mais adiante, no item 2.6 do presente trabalho.

Destaca-se também que no Estado de Goiás, mais especificamente, na Controladoria-Geral do Estado está sendo desenvolvido sistema de convênios em uma plataforma complementar, vez que a existente tem módulo apenas para cadastramento dos convênios celebrados pelos diversos órgãos e entidades do

Estado. O referido sistema deve entrar em operação ainda neste mês com a promessa de ajudar no acompanhamento dos ajustes firmados.

Dessa forma, visando ao alcance dos resultados pretendidos, conduzir-se-á a uma estruturação da pesquisa em 5 capítulos, além da introdução e da conclusão. Com o fim de ordenar a análise e dar a ela suporte, procedeu-se a uma síntese do que vem a ser caracterização e classificação da descentralização de recursos públicos e transferências intergovernamentais tratados no capítulo 1º do presente artigo.

Do mesmo modo, no capítulo 2º tratar-se-á relativamente das transferências voluntárias de recursos públicos, dos aspectos normativos e controle, das definições, da forma de acesso aos recursos via transferência voluntária, da forma como se dá o processamento dessas transferências; dos instrumentos utilizados, da execução, validade, eficácia e prestação de contas do convênio.

Tratar-se-á ainda nesse capítulo, do marco legal (análise dos aspectos normativos do convênios), legislação aplicável aos convênios no Estado de Goiás, a Lei de Responsabilidade Fiscal e os convênios, bem como o controle sobre as transferências voluntárias, especialmente o controle exercido sobre as transferências no Estado de Goiás.

No capítulo 3º, por meio da utilização de informações colhidas na bibliografia utilizada analisar-se-ão os problemas identificados nas transferências voluntárias de recursos públicos como: política de centralização do poder na liberação de recursos públicos via transferência voluntária; ausência de autonomia dos entes subnacionais e a dependência em busca de rendas e, ainda, como os Municípios sofrem influência da União.

No Capítulo 4º, por seu turno, através de pesquisa empírica por meio da utilização de informações obtidas na Controladoria-Geral do Estado de Goiás, analisar-se-ão dois casos concretos de auditorias/fiscalizações realizadas em convênios celebrados pelo Estado de Goiás, por intermédio da Secretaria de Estado da Casa Civil e os Municípios de Itumbiara e São Miguel do Passa Quatro, com interveniência técnica da Agência Goiana de Transporte e Obras, bem como a

definição dada pela lei goiana de convênios, a origem da demanda da auditoria/fiscalização na Controladoria-Geral do Estado-CGE/GO e ainda a forma de composição de equipe de auditoria/fiscalização na CGE/GO

No capítulo 5º, por sua vez, tratar-se-á especificamente dos casos concretos de fiscalização pela CGE/GO em convênios celebrados pelo Estado de Goiás com Municípios goianos. São eles: convênio celebrado entre o Estado de Goiás, por intermédio da Secretaria de Estado da Casa Civil (SECC) e o Município de Itumbiara, com interveniência técnica da Agência Goiana de Transportes e Obras (AGETOP). E o convênio celebrado pelo Estado de Goiás, por intermédio da mesma Secretaria e interveniência técnica também da AGETOP e o Município de São Miguel do Passa Quatro.

Tratar-se-á também dos principais achados de auditoria, das recomendações relativas ao convênio, das conclusões da auditoria/fiscalização, bem como as contribuições potenciais e efetivas sobre a gestão pública de convênios no Estado de Goiás.

E, finalmente, serão apresentadas, no capítulo 6º, as conclusões finais da análise das informações baseadas no resultado dos casos concretos das auditorias/fiscalizações realizadas pela CGE/GO, as sugestões apresentadas para melhoria da gestão de convênios na Secretaria Estadual detentora dos recursos públicos descentralizados, nos Municípios conveniados e na Agência, interveniente técnica, dos ajustes, bem como as conclusões a que se chegaram e os encaminhamentos propostos pela auditoria, bem assim serão sugeridos meios de aprimorar o processo e análise para liberação de recursos públicos via transferência voluntária.

2 DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS - CLASSIFICAÇÃO

2.1 Classificação

Nas palavras de FIORENTINO (2010) "as transferências intergovernamentais representam repasses de recursos financeiros entre os entes de um Estado, com base em determinações constitucionais, legais (são as transferências obrigatórias) ou mesmo em decisões discricionárias do órgão ou entidade concedente (são as transferências voluntárias)". Corroborando esse entendimento tem-se que as transferências são repasses de recursos estaduais a Municípios, da União para Estados ou para Municípios ou a pessoas jurídicas da sociedade civil sem fins lucrativos (as chamadas entidades do Terceiro Setor) para que sejam aplicados na prestação de serviços públicos, na realização de obras e demais tipos de investimentos necessários à ampliação ou melhoria do atendimento à população. Optou-se no presente trabalho pelo objeto da pesquisa apenas as transferências intergovernamentais na espécie transferências voluntárias.

No entendimento de CARVALHO (2010) a crescente demanda por ampliação das funções estatais, motivada pela demanda social e limitação financeira fizeram com que se repensasse a forma de atuação do Estado Brasileiro. Desse repensar materializou-se o Decreto-Lei 200/1967, que propugnou pela descentralização da execução da atividade administrativa, como meio de aliviar a Administração Federal dessas tarefas, proporcionando-lhe maior tempo para se dedicar às atividades específicas de planejamento, de coordenação, de supervisão e de controle.

Idêntico entendimento pode ser observado nas palavras de AGUIAR (2010) o qual afirma que devido aos altos custos que implicam em muitos serviços públicos, os tornam inviáveis para administrações menos afortunadas. De acordo com esse autor, a conjugação de esforços viabilizaria a obtenção de serviços de alto custo a uma administração menos abastada, proporcionando-lhe o necessário

desenvolvimento, além de implicar numa racionalização dos gastos públicos. Foi assim que surgiram então as diversas formas de descentralização aplicadas no Brasil dentre as quais tratar-se-á no presente trabalho fundamentalmente da descentralização de recursos públicos.

Na tentativa de entender a sistemática e o verdadeiro sentido das transferências de recursos públicos federais aos entes subnacionais existentes no Brasil, quais sejam as obrigatórias e voluntárias, procurou-se responder ao seguinte problema: em que medida a descentralização de recursos públicos tem contribuído para o desenvolvimento e melhoria na qualidade de vida dos cidadãos essencialmente em Municípios do Estado de Goiás beneficiados com o recebimento da transferência?

Nesse sentido, a Controladoria-Geral da União (CGU)¹ afirma que os instrumentos utilizados nas transferências de recursos federais aos Estados e Municípios são: transferências automáticas, fundo a fundo, por meio de convênio e ainda por meio de contrato de repasse. O que vai determinar a forma como as transferências ocorrerão são os atos normativos que regem cada tipo de transferência.

De acordo com CARVALHO (2010)² a federação brasileira utiliza regras formais para viabilizar a equalização fiscal entre os entes federados, inclusive para diminuir a desigualdade existente entre os Estados e regiões do país. Sendo assim, caracterizam-se dentre essas regras as transferências intergovernamentais.

Em outra definição e característica dada pela ótica de NETO (2010) diz que as transferências intergovernamentais podem ser voluntárias ou obrigatórias, subdividindo-se estas últimas em legais ou constitucionais, conforme a hierarquia do diploma que cria o dever de transferir. Podem ainda ser condicionada ou não condicionada, conforme tenham ou não objetivo predefinido no que se refere à aplicação por parte de quem a recebe. E com ou sem contrapartida, de acordo com a transferência seja ou não vinculada a uma aplicação de recursos próprios por

¹ Gestão de Recursos Federais-Manual para os Agentes Municipais/Controladoria-Geral da União-Secretaria Federal de Controle Interno, 2005.

² O Federalismo Fiscal Brasileiro e o Desvio de Recursos-Tese de doutorado.

parte do ente que as recebe. Essas transferências possuem classificação conforme tratadas a seguir.

2.2 Transferências Intergovernamentais

As transferências intergovernamentais podem ser classificadas em “obrigatórias, quando a lei ou a Constituição Federal é que determina o direcionamento dos recursos; ou voluntárias quando o compromisso entre as esferas governamentais para a remoção de recursos é estabelecido por meio de acordo, convênio ou cooperação financeira, as quais possuem um regime jurídico totalmente oposto ao rígido das transferências obrigatórias.” (CARVALHO, 2010).

Embora não seja o objetivo do presente trabalho, segundo CRUZ (2011) “as transferências obrigatórias 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 ou na Constituição. Muitas vezes, até mesmo a forma de utilização do recurso é objeto de regulamentação legal ou constitucional.” Optou-se por detalhar no presente trabalho apenas as transferências voluntárias.

Para FIORENTINO (2010), “as transferências voluntárias não têm como objetivo principal assegurar a autonomia financeira das unidades subnacionais. Essa incumbência é das transferências obrigatórias, cuja principal finalidade é reduzir desigualdades e promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes da Federação.” No próximo tópico serão abordadas as transferências voluntárias.

3 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS PÚBLICOS, ASPECTOS NORMATIVOS E CONTROLE

A seguir serão apresentadas as definições de transferências voluntárias, os aspectos normativos que envolvem a liberação de recursos públicos e os controles aplicados sobre eles.

3.1 Definições

Para D'Abadia (2015), as transferências voluntárias são os repasses de recursos correntes ou de capital por entidades da Administração Pública Estadual ou Municipal a outra pessoa jurídica de direito público ou privado da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal, ou a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos.

Na determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal n.º 101/2000, as transferências voluntárias são conceituadas como sendo repasses de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Para (CARVALHO, 2010), “as transferências voluntárias referem-se aos repasses de recursos de uma esfera da federação à outra, mediante compromisso (acordo, convênio ou cooperação financeira) entre os níveis governamentais. Em muitas dessas transferências não há finalidade específica para a utilização dos recursos repassados.

A operacionalização dessas transferências é, em regra, viabilizada por meio de convênios ou contrato de repasses, que disciplinam a transferência de recursos públicos, utilizados como meio sistematizado de descentralização das atividades da

Administração Federal para as unidades federadas, objetivando a execução de programas federais de caráter nitidamente local, por órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços correspondentes, desde que os partícipes estivessem devidamente aparelhados (art. 10, alínea "b" e §5º do Decreto-Lei nº 200/67).

O termo convênio, em seu sentido mais amplo, é definido por AGUIAR (2010) como um ajuste ou um acordo celebrado entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, em regime de mútua cooperação.

De acordo com a definição dada pelo Tribunal de Contas da União (2013)³, convênio “é o acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros dos Orçamentos da União 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, e tenha como partícipes, de um lado, órgão da administração pública federal direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista, e, de outro, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos.”

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, convênios administrativos são acordos firmados por entidade pública de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos e interesse comum dos partícipes.¹¹

Nesse sentido, MEIRELLES (2011) ainda afirma que convênio é acordo e no convênio os partícipes têm interesses comuns e coincidentes e não há parte, mas unicamente partícipe com as mesmas pretensões. Por essa razão, no convênio a posição jurídica dos signatários é uma só, idêntica para todos, podendo haver apenas diversificação na cooperação de cada um, segundo suas possibilidades, para a consecução do objetivo comum, desejado por todos.

No que tange à definição para convênios, DI PIETRO (2011) assegura que convênio é uma forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou

³ Brasil. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses**. – 4.ed. – Brasília : Secretaria-Geral de Controle Externo, 2013.

privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração.

À luz desta vertente, VICENTE & MARCELO (2012) afirma que “convênios administrativos” são definidos como acordos firmados entre entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e entidades privadas, a fim de possibilitar a colaboração mútua ente os participantes, visando à consecução de objetivos de interesse comum a eles e devem obrigatoriamente ser objetivos que atendam ao interesse público.

RIZZON (2011 apud ALMEIDA 2008 p. 19) destaca que os convênios se constituem em um dos instrumentos básicos por meio dos quais tais transferências podem ocorrer.

Por ser o convênio acordo de vontades recíprocas, VICENTE & MARCELO (2012) afirmam que esse ajuste poderá ser denunciado a qualquer tempo, ou seja, os convenientes podem se retirar do convênio quando assim desejarem, não sendo admissível cláusula obrigatória de permanência ou sancionadora dos denunciantes. Havendo a denúncia (retirada), ficam os partícipes responsáveis somente pelas obrigações do tempo em que participaram voluntariamente do acordo; e só podem auferir as vantagens correspondentes a esse mesmo período.

3.2 Forma de Acesso aos Recursos via Transferência Voluntária

A Controladoria-Geral da União⁴ afirma que o acesso, por parte do interessado, a recursos de origem federal transferidos mediante transferência voluntária, depende, via de regra, de solicitação junto ao ente governamental federal que tenha a finalidade de executar o projeto ou a atividade objeto da transferência e de demonstração de estar apto a receber recursos e executar o objeto, segundo as normas legais vigentes.

⁴ Gestão de Recursos Federais-Manual para os Agentes Municipais-Controladoria-Geral da União-Secretaria Federal de Controle Interno, 2005.

Esse mesmo entendimento estende-se para o Estado de Goiás. Sendo assim, para o fim de transferência voluntária não existem limites previamente definidos para a utilização de recursos por interessados. Dependerá da necessidade demonstrada no Plano de Trabalho apresentado para o atingimento do objeto conveniado, bem como da aprovação de forma prioritária, vez que não existem recursos para todos os pretendentes.

A forma de concretizar as transferências voluntárias é através da celebração de convênios. Nesse sentido, os órgãos e entidades que disponham de condições para a consecução do objeto conveniado podem habilitar-se a receber recursos mediante a celebração de convênios.

3.3 Forma como se dá o processamento das transferências voluntárias - requisitos para a concretização de convênios

Para a celebração dos termos de convênios a Controladoria-Geral da União, *in* Manual para os Agentes Municipais⁵, estabelece uma série de exigências em sintonia com a LRF/2000, a CF/88, LDO vigente à época da celebração do ato, dentre outras legislações específicas. Além disso, o interessado em celebrar convênio deve estar em dia quanto à prestação de contas de recursos recebidos anteriormente, comprovar estar cumprindo os limites constitucionais de aplicação da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nos serviços públicos de saúde; comprovar observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, bem como comprovar a existência de previsão orçamentária de contrapartida.

O interessado em firmar convênio deverá enviar proposta ao titular do ministério órgão ou entidade responsável pelo programa ou secretaria, no caso de Estados, mediante a apresentação do Plano de Trabalho; comprovar que está apto para executar o objeto a ser conveniado; demonstrar que dispõe dos recursos para

⁵ Gestão de Recursos Federais-Manual para os Agentes Municipais-Controladoria-Geral da União-Secretaria Federal de Controle Interno, 2005. .

fazer frente à contrapartida, além de comprovar sua situação de regularidade perante os órgãos e entidades conforme exige a legislação específica.

De acordo com a CGU (2005) chegado o momento da assinatura de convênio, o Município deve realizar dois atos preparativos: "a abertura de conta bancária específica para movimentação dos recursos e a inclusão da receita e despesa na lei orçamentária municipal".

Importante esclarecer que a demonstração de regularidade tratada neste item deve ser exigida também dos intervenientes e executores, quando houver, uma vez que se aplica a todos os partícipes (CGU, 2005).

No entendimento da CGU (2005), não existe modelo próprio para formalização do convênio. No entanto, existem cláusulas e condições que são obrigatórias, como a alusão expressa da submissão do instrumento, seja qual for, às normas que regem a formalização, execução e comprovação dos convênios.

Convém lembrar que se considera formalização do convênio a pactuação da execução descentralizada, sob regime de mútua cooperação, de programas de trabalho, de projeto/atividade, ou evento com duração certa, mediante instrumento hábil, qualquer que seja a denominação dada a ele (Termo de Convênio, Termo Simplificado, Portaria Ministerial, Ajuste, Acordo, Termo de Cooperação e Contrato de Repasse) (CGU, 2005).

Em complementação às exigências expostas no primeiro parágrafo deste tópico, para a celebração de ajuste o Estado, o Município ou a organização não-governamental deve estar apto, não podendo incorrer nas vedações impostas pela legislação, ou seja, a) estar em mora, inadimplente com outros convênios ou não estar em situação de regularidade para com a União ou com entidade da Administração Pública Indireta; b) não existência de contrapartida assegurada, quando exigida; c) não aprovação do Plano de Trabalho; e d) não cumprimento de qualquer requisito necessário à celebração do instrumento.

Nesse sentido, o órgão ou entidade será considerado inadimplente quando a) não apresentar a prestação de contas, final ou parcial, dos recursos recebidos, nos prazos estipulados; b) não tiver a sua prestação de contas aprovada pelo

concedente por qualquer fato que resulte em prejuízo ao erário; c) estiver em débito junto a órgão ou entidade da Administração Pública, pertinente a obrigações fiscais ou contribuições legais.

De acordo com AGUIAR (2010), em se tratando da contrapartida, no caso em que essa não for aplicada, por qualquer motivo justo, deve esse valor ser restituído à conta do órgão repassador dos recursos, corrigido monetariamente, desde a data do recebimento dos valores concernentes ao convênio, para que o gestor se exima de qualquer responsabilidade quanto ao ocorrido. Entretanto, esse entendimento não está pacificado na administração pública. No Estado de Goiás, por exemplo, essa exigência ainda não está normatizada.

3.4 Instrumentos Utilizados nas Transferências Voluntárias

De acordo com a definição dada pela Controladoria-Geral da União⁶ convênio é o instrumento que disciplina as obrigações e as regras que devem reger as relações de dois ou mais partícipes que tenham interesse em atingir um objeto comum, mediante a formação de uma parceria.

Outro instrumento semelhante ao convênio utilizado para transferência de recursos financeiros do governo central para os entes da Federação é o contrato de repasse, por intermédio de instituição financeira oficial sendo uma das atribuições dessas instituições atuar como mandatária da União no acompanhamento da aplicação dos recursos previamente à liberação das parcelas destinadas à execução de programas governamentais. O “Contrato de Repasse” está previsto no Decreto Federal n.º 6.170, de 25/07/2007, e se equipara à figura do convênio, a ele se aplicando, no que couber, a IN nº 1/97. (CGU, 2005)

⁶ Gestão de Recursos Federais-Manual para os Agentes Municipais-Controladoria-Geral da União-Secretaria Federal de Controle Interno, 2005.

Assim como no convênio, deverão constar do contrato de repasse os direitos e obrigações das partes, inclusive quanto à obrigatoriedade de prestação de contas dos recursos recebidos.

Nessa esteira para o contrato de repasse o TCU (2013) afirma ser o “instrumento administrativo usado na transferência dos recursos financeiros, por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União.”

Além dos instrumentos citados têm-se outros tais como: termo de parceria (Lei 9.790/199, transferência automática (exemplos PNAE e PDDE)⁷ e Fundo a fundo (exemplo: FNS)⁸.

3.5 Execução, Validade, Eficácia e Prestação de Contas do Convênio

Depois da assinatura do termo e publicação de seu extrato, os recursos são liberados de acordo com o cronograma de desembolso estabelecido no Plano de Trabalho aprovado. A vigência de um convênio tem início na data da sua assinatura, sendo admissível, entretanto, que os convenientes pactuem uma data qualquer para se iniciar tal vigência, desde que não se atribua vigência retroativa, o que é proibido. Essa validade se inicia com a sua vigência afirma a CGU (2005). No entanto, para que permaneça válido e para que tenha eficácia é obrigatória a publicação do seu extrato no Diário Oficial da União. A publicação será providenciada pelo concedente até o 5º (quinto) dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para que ocorra em até 20 (vinte) dias a contar daquela data. A CGU ressalta também que se não houver a publicação do extrato no Diário Oficial, o convênio perderá a validade e não terá adquirido eficácia, tornando-se nulo de pleno direito, com a consequente responsabilização de quem tenha dado causa.

⁷ Programa Nacional de Alimentação Escolar ; Programa Dinheiro Direto na Escola.

⁸ Fundação Nacional de Saúde.

Adverte-se que o instrumento não poderá ter alteração na natureza do objeto, ou seja, na finalidade específica definida no Plano de Trabalho. Existe exceção para alguns casos permitidos pela legislação. Todavia, essa alteração poderá ocorrer somente com as devidas justificativas, mediante proposta apresentada pelo conveniente e aceita, por escrito, pelo ordenador de despesas do concedente e mediante Termo Aditivo ao convênio original.

Finalizado o convênio, a entidade recebedora dos recursos, deverá enviar a prestação de contas dos recursos recebidos. A CGU (2005) afirma que a obrigatoriedade da prestação de contas de recursos recebidos mediante convênios da União é mandamento constitucional inquestionável, não podendo ser dispensada pela vontade das partes. Para tanto, deve ser observado o período correspondente para a apresentação da citada prestação de contas (até 60 dias após a vigência do convênio). Se este período estiver inserido na gestão de novo dirigente do órgão ou entidade recebedor dos recursos, será esse novo dirigente o responsável pela apresentação da prestação de contas e não o que assinou o convênio.

O órgão concedente, depois de recebida a prestação de contas terá **60 (sessenta) dias** para se pronunciar sobre a aprovação ou não da prestação de contas apresentada, sendo 45 dias para o pronunciamento da respectiva unidade técnica e 15 dias para o pronunciamento do ordenador de despesas, sob pena de responsabilização, conforme entendimento da CGU (2005). (grifo nosso).

Fazendo contraponto a esse entendimento quanto ao prazo, ALEXANDRINO & PAULO (2012)⁹ afirmam que o conveniente ficará obrigado a prestar contas dos recursos recebidos na legislação aplicável, e o concedente terá prazo de **90 (noventa) dias** para apreciar a prestação de contas apresentada, contados da data do seu recebimento (art. 10, §§ 6º e 7º) Decreto Federal n.º 6.170/2007.(grifo nosso).

Relativamente à prestação de contas dos recursos recebidos, a grande maioria dos problemas enfrentados pela descentralização de recursos reside nesse tópico, haja vista a dificuldade que os convenientes encontram para a obrigatória, correta e tempestiva prestação de contas dos recursos recebidos de outros entes da federação. Exemplificando essa situação, no Estado de Goiás, segundo a

⁹ Direito Administrativo Descomplicado.

Controladoria-Geral do Estado cerca de 230¹⁰ convênios firmados com municípios goianos estão com pendências relativas a prestação de contas.

3.6 Marco Legal - Análise dos Aspectos Normativos dos Convênios

Em relação a convênios, o estudo do assunto “convênios administrativos” apresenta certa dificuldade, porque não existe uma “lei de normas gerais” ou diploma semelhante a eles aplicável e porque os administrativistas, além de, em regra, pouco se dedicarem ao tema, divergem sobremaneira quando o fazem (VICENTE & MARCELO, 2012).

Corroborando com esse entendimento, ALEXANDRINO & PAULO (2012, p.564) afirmam que muito pouco existe no direito positivo acerca dos convênios administrativos.

Ainda, reforçando essa tese, D'ABADIA (2015) afirma que outra característica do sistema de concessão de transferências voluntárias que vale a pena mencionar é a precariedade da sua regulamentação. Em seu entendimento, é necessário editar normas que visem dar maior estabilidade e previsibilidade às condições que permeiam as celebrações de convênios e contratos de repasses. Todavia, é utilizada a seguinte legislação que regulamenta a celebração de convênios: Constituição Federal/1988; Lei Federal n.º 8.666/1993; Lei Complementar Federal n.º 101/200-LRF; Decreto Federal n.º 6.170/2007; Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/2011 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de celebração do convênio.

3.6.1 Legislação aplicável aos convênios no Estado de Goiás

No aspecto normativo passo importante nessa direção foi dado no Estado de Goiás, quando no final do ano de 2012 foi editada a lei de convênios com o número

¹⁰ Ata da Reunião da CGE ocorrida no dia 18/07/2016.

17.928/2012 dispendo sobre normas suplementares de licitações e contratos pertinentes a obras, compras, serviços e convênios.

Além dessa lei norma utilizam-se ainda a CF/88, Lei Federal n.º 8.666/1993 e LRF, Constituição Estadual/1989; Lei Estadual n.º 17.257/11; Lei Estadual n.º 18.934/15 e Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de Goiás do ano de celebração do convênio.

Os dispositivos legais apresentados anteriormente são imprescindíveis para a compreensão de todo o processo dos convênios, trazendo recomendações claras acerca das ações a serem executadas em de todo seu ciclo de vida.

3.6.2 A lei de responsabilidade fiscal e os convênios

Em palestra proferida por NUNES (2010)¹¹, por ocasião dos 10 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a autora afirma que embora os limites sejam constitucionais, essa lei gerou um estímulo para o cumprimento das despesas com educação e saúde pela maior parte dos Estados, vez que determinou que as transferências voluntárias fossem suspensas quando esses limites não são respeitados.

Nesse sentido, a consolidação das contas nacionais também impacta no recebimento de transferências voluntárias o que faz com que os Municípios regularizem a situação e passem a entregar as suas contas para consolidação nacional para retomar o acesso às transferências.

¹¹ Os 10 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal e o Projeto de Lei de Qualidade Fiscal. Palestra (publicada em Cadernos da Controladoria, Ano X, Número 2, Controladoria Geral da Prefeitura do Rio de Janeiro e Apresentado no Seminário da CGM, na Controladoria Geral da Prefeitura do Rio de Janeiro. (Cadernos da Controladoria é uma publicação feita a partir da transcrição das palestras do PROGRAMA SEMINÁRIOS DA CONTROLADORIA (organização: Márcia Andrea Peres), Rio de Janeiro, Cidade do Rio de Janeiro, 2010. <https://www.selene.blog.br/single-post/2016/04/17/Os-Dez-Anos-da-Lei-de-Responsabilidade-Fiscal-e-o-Projeto-de-Lei-de-Qualidade-Fiscal>. Acesso em: fevereiro 2017.

3.7 Controle sobre as Transferências Voluntárias – Controle Interno no Estado de Goiás

No que se refere aos controles sobre convênios, no Estado de Goiás tem-se que a Constituição do Estado de 1989 em seu art. 29 determinou a mesma obrigação disposta no art. 70 e 241¹² da CF/88, bem como a competência do Estado (art. 5º) firmar acordos e convênios com a União e demais unidades federadas, com os Municípios e com instituições nacionais e internacionais, para fins de cooperação econômica, cultural, artística, científica e tecnológica. Além disso, o art. 11 esclareceu que compete exclusivamente à Assembleia Legislativa apreciar convênios ou acordos firmados pelo Estado.

Entretanto, no art. 26 dessa mesma Constituição ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás-TCE/GO compete fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, à União, a outros Estados, ao Distrito Federal ou a Municípios. Nesse segmento, o art. 37 menciona que compete privativamente ao Governador do Estado celebrar acordos, convênios e ajustes com a União, outros Estados, o Distrito Federal, Municípios e entidades de direito público e firmar contratos com entidades privadas e com particulares, na forma da lei.

À Controladoria-Geral do Estado cabe o cumprimento das atribuições dispostas no art. 7º da Lei Estadual n.º 17.257/2011 que determina os campos de atuação em que se fixam as competências para esse órgão de controle.

12 Art. 70 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 241 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

4 PROBLEMAS IDENTIFICADOS NAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS PÚBLICOS

A seguir serão apresentadas as políticas de centralização de poder na liberação de recursos, a ausência de autonomia dos entes subnacionais e a dependência em busca de rendas, bem como a forma como a União influencia os Municípios.

4.1 Políticas de Centralização do Poder na Liberação de Recursos Públicos via Transferência Voluntária

De acordo com GALLO (2011) “o fato de as Transferências Voluntárias (em especial os convênios) fazerem parte de Planos, Programas e Ações – previamente estabelecidos pelos órgãos concedentes – autoriza a fazer distinção entre ‘coronelismo’, ‘clientelismo’ e ‘política de centralização do poder’, pois neste último caso o ‘poder local’, o ‘mandonista local’ ou o ‘coronel local’, qualquer que seja a denominação que se dê, não tem poder de decisão sobre a obra que será realizada, ainda que possa ulteriormente tirar proveito dela.”

Na visão desse autor, convênios caracterizam-se como sendo política de centralização do poder, vez que

em nossa forma de entender ela representaria as relações intergovernamentais entre a União e os estados-membros (e o DF), entre a União e os municípios e entre os estados-membros e os municípios, ou seja, representa as relações entre os Poderes Executivos de cada ente (já no clientelismo é comum a participação do Poder Legislativo nos processos de negociações de liberação de verbas ou de obtenção de favores). (p.88).

Ainda sobre isso GALLO (2011) assegura que a política de centralização do poder configura-se como um novo elemento do período atual ao se constatar que, para a realização de obras de infraestrutura no nível subnacional (tanto estadual

quanto municipal), há sempre a necessidade da elaboração de projetos (ou melhor, 'Planos de Trabalho') por parte dos Poderes Executivos dos entes subnacionais – conforme a 'Ação' prevista dentro dos 'Programas' do Poder Executivo do ente federativo que cederá os recursos.

Sendo assim, ainda nesse entendimento esse autor afirma que a política de centralização envolve a necessidade da

especialização municipal (normalmente com a figura do - Gerente de Convênios do Município ou do Estado) para o preenchimento dos requerimentos burocráticos do ente detentor dos recursos. Tal fato propiciou o surgimento de consultorias privadas especializadas na elaboração de 'Planos de Trabalho' para atender os entes que não possuem pessoal especializado/treinado em seu quadro do funcionalismo público, ou seja, a mercantilização das relações chega ao serviço público e serve como mediação entre os entes da federação...(GALLO, 2011 págs. 88 e 89).

[...]

Outra preocupação constante de GALLO (2011) é o fato da União exigir contrapartida dos Municípios para a execução de projetos¹ voltados para a melhoria desses entes subnacionais usando parte das receitas deles próprios o que é um agravante e ressalta que a União começou a recompor sua estrutura orçamentária "por meio da imposição de contribuições que não eram, obrigatoriamente, repartidas com os entes subnacionais. Essa nova forma de recompor seu orçamento garante à União um aporte maior de recursos para, entre outras coisas, formalizar mais Convênios com os entes subnacionais aumentando assim a capacidade de ampliar sua influência política nessas esferas de governo subnacional.

Além disso, outro fator identificado como problema relativamente a convênios conforme afirma GALLO (2011) um maior recebimento de recursos de Convênios teria, pela lógica política, maior poder explicativo. Parcelas do território nacional com 'maior influência' na esfera federal – onde se destacam os Municípios centrais das regiões metropolitanas, redutos eleitorais com muitos eleitores, Municípios com dinamismo econômico acentuado, grandes centros de turismo e negócios, dentre outros – se configuram em parcelas territoriais onde os pedidos para a celebração de convênios com o Governo Federal, elaborados por prefeitos, deputados e senadores são, muitas vezes, atendidos. Essa política exercida para facilitar e

agilizar a celebração de convênios não é explicitada, não está listada nos documentos, tampouco seria anunciada pelos convenientes e concedentes dos recursos negociados, ela estaria nas 'entrelinhas' do processo de formalização dos Convênios.

4.2 A Ausência de autonomia dos entes subnacionais e a dependência em busca de rendas

Em sua tese de doutorado, CARVALHO (2010) demonstrou “a ausência de autonomia plena das esferas governamentais locais e regionais e a dependência destas por recursos oriundos do poder central. Indicou que o poder financeiro ainda permanece concentrado na União, uma vez que o pequeno ganho de autonomia dos entes subnacionais em relação à questão tributária praticamente se esvaiu com a prevalência de decisões políticas estabelecidas pelo governo central.”

Na prática, os entes subnacionais, principalmente os Municípios, se demonstram completamente dependentes dos recursos do governo central, bem como do governo estadual para efetuar seus investimentos. Dessa forma, esses entes 'superiores' na prática, definem quais investimentos serão feitos por determinados entes subnacionais e tem a liberdade de privilegiar aliados políticos e desfavorecer adversários.

CARVALHO (2010) ressaltou ainda que de qualquer forma, o fato é que a situação de dependência dos entes subnacionais por recursos da esfera governamental superior, bem como a maneira pela qual essa sujeição ocorre, criam incentivos para o desvio de recursos e para a má qualidade do gasto público, em franco prejuízo ao interesse público.

Outra preocupação constata desse autor é o fato de que em muitos Municípios, por exemplo, constata-se que as lógicas patrimonialistas e clientelistas ainda imperam. Como afirmam Maria Nazaré Lins Barbosa e Virgínia Talaveira Valentini Tristão, pode-se "verificar como alguns traços típicos do 'coronelismo' estão

presentes no atual sistema político, com reflexos no quadro orçamentário e tributário, incluindo os mecanismos de repasse de verbas públicas às esferas subnacional". Segundo as autoras, a estrutura de submissão ocorre da seguinte forma:

A fraqueza financeira dos municípios alimenta o sistema. As municipalidades não dispõem de recursos para muitas de suas necessidades. Para tanto, é preciso recorrer aos cofres públicos. E, perante os eleitores, fundamentalmente, é o chefe local quem pode obter, por meio de seu empenho e prestígio político, os recursos necessários para os melhoramentos de utilidade pública na localidade.

De acordo com CARVALHO (2010), as relações de dependência se mostram bem claras quando se analisa a luta de Estados e Municípios em busca de recursos provenientes do orçamento federal. É nessa interação que podem ser observados traços não só do coronelismo, como o incentivo à prática do clientelismo, patrimonialismo, e, também, da corrupção.

Dentre os problemas identificados nas transferências voluntárias de recursos públicos, mencionados anteriormente, CARVALHO (2010) destaca ainda que essas transferências especialmente as da União acabam provocando consequências como emprego de recursos para fins políticos e, muitas vezes, para projetos que não tem como finalidade o interesse nacional; utilização dos recursos, pelos parlamentares, para favorecimento de suas bases eleitorais e uso, pelo poder central, da liberação das verbas objeto das transferências como instrumento de troca para a formação da coalização do Governo Federal o que provoca o dispêndio em gastos ineficientes ou para fins eleitorais. Todas as práticas acima mencionadas estimulam a criação e a perpetuação de políticas clientelistas, patrimonialistas, e até coronelistas, na federação brasileira.

Segundo GALLO (2011), à medida que crescem as possibilidades de qualquer Município formalizar convênio, cresce também a necessidade do Município possuir poder de barganha para efetivar o pedido, ou seja, se anteriormente já era difícil para alguns Municípios conseguir formalizar um convênio, atualmente – devido à facilidade de acesso a internet, informações e 'popularização' desta prática – o contato pessoal e o peso político dos 'agenciadores' dos convênios (política baseada na influência) ganham ainda mais importância.

Ante o exposto, importante deixar claro que não somente as transferências oriundas do poder central é que incentivam os comportamentos descritos. As provenientes de entes do mesmo nível, ou de Estados para Municípios, produzem as mesmas consequências conforme afirma CARVALHO (2010). Esse autor reforça ainda que, "as últimas, aliás, indicam claramente a utilização dos recursos para o alcance de benesses políticas entre os entes envolvidos, bem como para fins eleitorais. Nesses casos, aliás, mais de uma vez o interesse público é afastado para ceder o caminho a práticas clientelistas. Deixa-se de aplicar recursos em projetos comuns dos entes federados, importantes para a sociedade, para utilizá-lo em benefício de aliados; em outras situações, não se liberam as verbas com objetivo de punir adversários políticos.

Nesse sentido, na ótica de NEVES (2017), os critérios para as transferências não são claros e nem objetivos, sendo caracterizados pela discricionariedade. Sem uma clara delimitação de como deverão ser realizadas essas transferências, há muito espaço para sua utilização como barganha política e para que aliados sejam privilegiados em detrimento de adversários e nesse sentido, desrespeitando o princípio do federalismo fiscal que busca exatamente o contrário, um desatrelamento das receitas de determinado ente a critérios subjetivos e políticos.¹³

Da mesma forma, em se tratando dos problemas identificados nas transferências voluntárias de recursos públicos D'ABADIA (2015) ressalta que "um bom exemplo da falta de mensuração dos resultados obtidos pela execução dos programas governamentais são as transferências voluntárias. Os gestores dos recursos que são descentralizados gastam a maior parte do seu tempo avaliando as prestações de contas de Estados e Municípios quanto à legalidade dos procedimentos adotados, e destinam pouco esforço humano e financeiro para a análise prévia dos projetos apresentados e para a posterior avaliação dos objetivos alcançados. Isso, entre outras coisas, propicia o surgimento de vários 'elefantes

¹³ Sobre essa questão, interessante material foi publicado no *Jornal Valor Econômico* (Cristiane Agostine e Marta Watanabe, "Aliados recebem mais transferências: Capitais governadas por aliados de governadores recebem mais repasses voluntários", 24/03/2008, p. A-8). Eis alguns trechos da matéria: "A parceria entre o governador de Minas Gerais, Aécio Neves (PSDB), e o prefeito de Belo Horizonte, Fernando Pimental (PT), em torno do lançamento de uma candidatura única na capital mineira está estampada no volume das transferências voluntárias do governo estadual para o municipal. Crescentes, desde 2004, as transferências deram um salto na previsão orçamentária de 2008. O governo tucano de Aécio deve repassar voluntariamente para a administração petista de Pimental R\$ 81 milhões este ano, quatro vezes o valor de 2004, ano das últimas eleições municipais.

brancos' construídos com dinheiro federal e que não possuem condição de ser operacionalizados pelos Municípios, por exemplo”.

Sendo assim, as políticas de centralização do poder na liberação de recursos públicos, via transferência voluntária, a ausência de autonomia dos entes subnacionais e a dependência em busca de rendas apresentados anteriormente, demonstram a fragilidade nos controles das transferências de recursos, bem como o incentivo à prática de corrupção.

4.3 Como a União Influencia os Municípios

De acordo com GALLO (2011), a União pode determinar mais amplas estratégias de difusão do meio técnico científico-informacional por todo território nacional. Isto pode ocorrer por meio da implantação de novas infraestruturas que ampliam a densidade técnica de alguns pontos do país tornando-os luminosos enquanto outros permanecerão opacos. De acordo com esse autor, estas materialidades são também condicionadas pelos Convênios.

Ainda na ótica de GALLO (2011 apud Santos 2002, p. 301), algumas áreas do território nacional, em razão de sua densidade técnica, informacional e normativa¹⁴, tornam-se privilegiadas em detrimento de outras, tendo em vista que alguns Municípios vêm se sobressaindo e se especializando na busca de verbas de convênios. Tais Municípios passam a participar de um determinado circuito, o circuito dos convênios, justamente por terem racionalizado sua política, não só a formal, mas também aquela que se baseia nas influências – as políticas de centralização do poder.

¹⁴ Na proposição de Santos (2002, p. 257-258), a densidade *técnica* "é dada pelos diversos graus de artifício"; a densidade *informacional* "indica o grau de exterioridade do lugar e a realização de sua propensão a entrar em relação com outros lugares, privilegiando setores e atores. A informação unívoca, obediente às regras de um ator hegemônico, introduz, no espaço, uma intervenção vertical, que geralmente ignora seu entorno, pondo-se ao serviço de quem tem os bastões de comando". Já a densidade *normativa* (SILVEIRA, 1999a, p. 243) faz referência ao conjunto de normas técnicas "responsáveis pela regulação das formas de utilização dos novos objetos no processo de trabalho".

Esse autor afirma que os convênios são fontes de recursos importantíssimas aos Municípios, e que a formalização destes exige um dado preparo técnico-profissional que nem sempre existe no quadro de funcionários, podemos supor que os Municípios que vivem à margem desta racionalização são prejudicados.

Em consequência disso a pretensão do Governo Federal é a de tentar, de alguma maneira, reduzir os lobistas (na política de influências) já que com o portal de convênios qualquer prefeitura pode ter acesso às informações da abertura de novos programas federais e de novos convênios. Essa racionalidade visa a criação de uma 'ligação direta' entre as municipalidades e a União (GALLO, 2011).

Percebe-se então que de acordo, com GALLO (2011), o fato de os servidores municipais passarem por mais estudos e treinamentos tem possibilitado aos Municípios acesso a verbas de Convênio com o Governo Federal, trouxe consigo certa isonomia, pois todos os Municípios que estiverem de posse das condições exigidas para a realização de convênios, podem fazê-lo. No entanto, é exatamente neste ponto, em que todos poderiam ser iguais, que a política de centralização de poder põe seu peso. À medida que crescem as possibilidades de qualquer Município formalizar Convênio, cresce também a necessidade do Município possuir poder de barganha para efetivar o pedido, ou seja, se anteriormente já era difícil para alguns Municípios conseguir formalizar um convênio, atualmente – devido à facilidade de acesso a internet, informações e “popularização” desta prática – o contato pessoal e o peso político dos “agenciadores” dos convênios (política baseada na influência) ganham ainda mais importância.

Outro fator que merece destaque é a dependência municipal em relação às transferências federais, observada por GALLO (2011) que afirma o processo de federalização do território nacional, através de mecanismos normativos (como os convênios), a União vai expandindo sua influência sobre os governos municipais.

Idêntica leitura realizada por VIANA (2011) constatou que nos Municípios com menores faixas populacionais há grandes dificuldades na geração de receitas tributárias, tornando-se dependentes das transferências intergovernamentais, federais e estaduais, assim como das transferências voluntárias.⁴

No entendimento desse autor as receitas tributárias, além de fonte de renda municipal tornam-se ferramentas políticas para as prefeituras atraírem investimentos e empreendimentos. Por outro lado, os convênios apresentam a integração entre os objetivos do Governo Federal e governos municipais, uma vez que as obras, serviços ou eventos se espacializam nos Municípios.

Ainda nessa esteira dos problemas identificados nas transferências voluntárias, D'ABADIA (2015 apud OLIVEIRA, 2013, p. 6), afirma “que tais instrumentos são ineficientes para alcançar os objetivos a que se propõe..” e ressaltou que “o posicionamento da CPMI¹⁵ foi por extinguir as transferências voluntárias, o que fortaleceria a atuação finalística dos Ministérios, favoreceria a medição dos resultados dos programas de governo, facilitaria a prestação e julgamento das contas, geraria distribuição de recursos mais meritocrática e menos dependente dos relacionamentos políticos.

Importante destacar que na realização da pesquisa bibliográfica objeto do presente trabalho foi possível identificar duas correntes de pensamentos a respeito da sistemática de liberação de recursos que envolve convênios. Fazendo o contraponto ao posicionamento apresentado, alguns autores seguem o entendimento de que os convênios são instrumentos importantíssimos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, como é o caso do Ministro Raimundo Carreiro¹⁶, relatado a seguir.

Esse Ministro afirmou que ‘as transferências voluntárias possibilitam a adoção de ações que satisfazem demandas diretas das municipalidades, por isso esses recursos adquirem peculiar relevância, principalmente nos Municípios menores, e merecem toda atenção dos gestores e dos órgãos de controle a fim de que sua utilização atinja a finalidade pública, evitando-se desvios ou outras irregularidades’. (TCU, 2016).

Outro autor corroborando esse mesmo entendimento SUAREZ (2011) afirma que “inúmeros serviços que têm sido prestados numa gestão compartilhada por meio da celebração de convênios”. Um pouco além destes propósitos vai o

¹⁵ Relatório final da CPMI das Ambulâncias, 2006.

¹⁶ Acórdão 544/2016 - Plenário. <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A1536CDFB80153818CD6B578DA&inline=1>

entendimento de Kliksberg (1998), o qual refere como importante resultado da descentralização das políticas públicas a melhoria na capacitação dos atores sociais, contribuindo para o surgimento do capital social nas comunidades mais carentes. Do que foi dito anteriormente, ponto importante a ser destacado é a limitação de recursos técnicos e financeiros que podem estar por trás da inoperabilidade de certas instituições públicas federais quando incumbidas de, individualmente, tomarem para si a responsabilidade de determinadas ações, e que, por meio da celebração de convênios, podem, com auxílio de seus partícipes, atuarem de forma conjugada, unindo esforços, recursos e competências para o atingimento da referida ação.

5 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO ESTADO DE GOIÁS-CASOS CONCRETOS

Neste tópico tratar-se-ão de casos concretos de fiscalizações realizadas pela Controladoria-Geral do Estado de Goiás relativamente a convênios celebrados com municípios goianos.

5.1 Importante Definição Dada pela Lei Goiana de Convênios

Para os efeitos da Lei Estadual n.º 17.928/2012, considera-se:

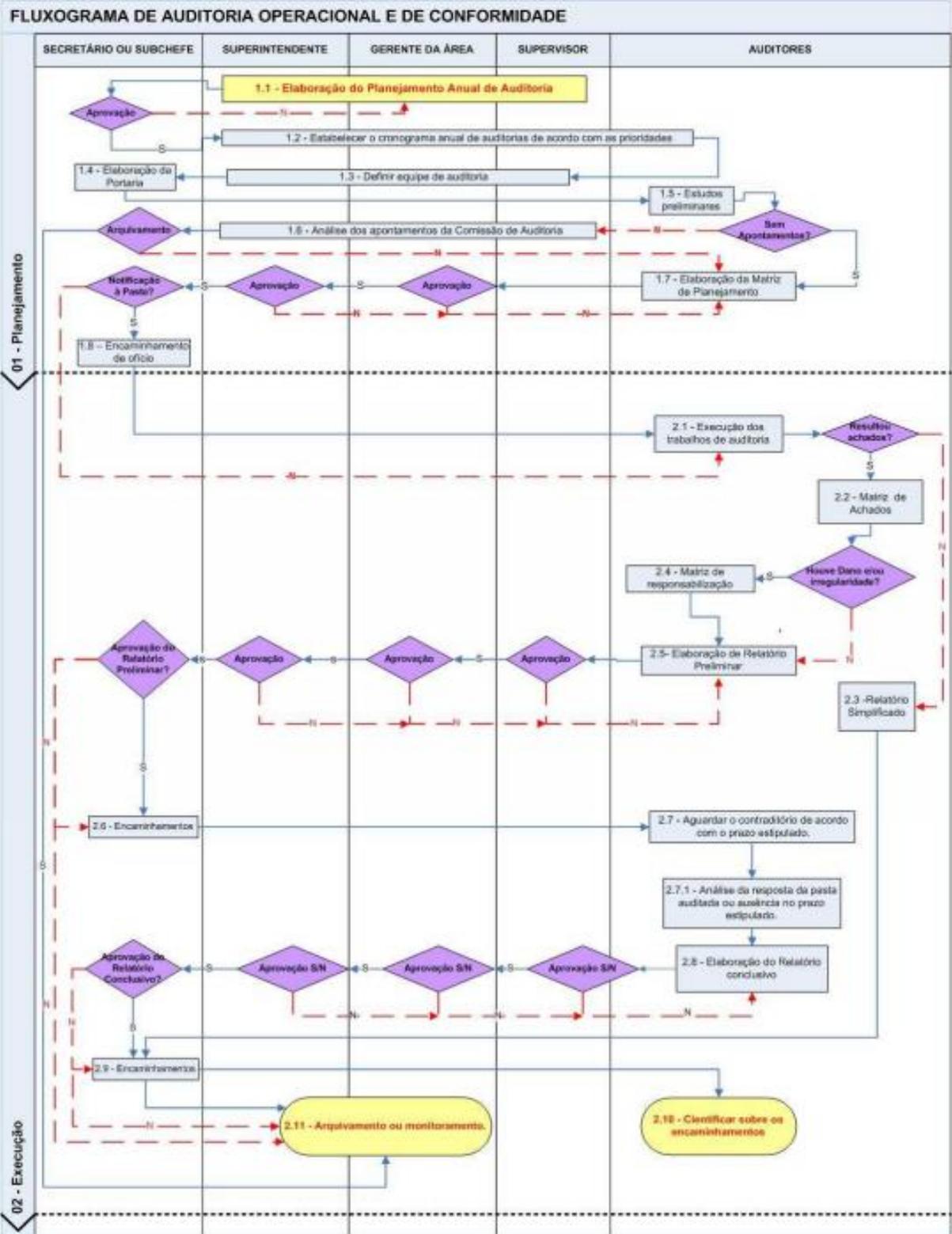
convênio – ajuste celebrado sem objetivo de lucro, em regime de mútua cooperação, entre órgãos e/ou entidades da administração pública ou entre estes e pessoas físicas ou entidades privadas de qualquer natureza, visando à realização de objetivos de interesse comum dos partícipes, em que, havendo repasse de recursos, estes permanecerão com a natureza de dinheiro público, independentemente da denominação utilizada, gerando a obrigação de prestar contas ao concedente e aos órgãos de controle interno e externo;

5.2 Origem da demanda da auditoria/fiscalização na Controladoria-Geral do Estado-CGE

A auditoria/fiscalização pode ser demandada de diversas maneiras como: autoridades ou estruturas, dentre as quais podemos citar o Governador do Estado, o Secretário de Estado-Chefe da Controladoria Geral do Estado, a Ouvidoria-Geral do Estado, o Ministério Público Federal e Estadual, Tribunais de Contas, e, ainda, pode constar do plano anual de auditoria da CGE, ou pode decorrer da norma (auditorias de gestão).

5.3 Forma de composição de equipe de auditoria/fiscalização na Controladoria-Geral do Estado-CGE

Depois de recebida a demanda da auditoria/fiscalização, o Secretário-Chefe da Controladoria formaliza a indicação dos servidores que realizarão os trabalhos mediante portaria/ordem de serviço. De posse desse documento os integrantes da comissão iniciam o planejamento específico da auditoria/fiscalização, programam visitas ao local da obra/serviço, se for o caso, e submete à apreciação da Superintendência a qual está ligada. A seguir são apresentados os fluxos detalhados dos procedimentos das auditorias/fiscalizações realizadas pela CGE/GO.



6 CASOS CONCRETOS DE FISCALIZAÇÃO PELA CGE/GO EM CONVÊNIOS CELEBRADOS PELO ESTADO DE GOIÁS COM MUNICÍPIOS GOIANOS

A seguir serão apresentados dois casos concretos de fiscalização de convênios realizadas pela Controladoria-Geral do Estado de Goiás.

6.1 Convênio celebrado entre o Estado de Goiás, por intermédio da Secretaria de Estado da Casa Civil (SECC) e o Município de Itumbiara, com interveniência técnica da Agência Goiana de Transportes e Obras (AGETOP)

O convênio citado acima teve a finalidade de prover pavimentação asfáltica em ruas do Município de Itumbiara. A Controladoria-Geral em cumprimento de sua missão institucional e constitucional instaurou auditoria de conformidade prevista no plano anual de auditoria da CGE para a fiscalização desse convênio. Sendo assim, foi constituída a comissão de auditoria mediante portaria editada pelo Secretário-Chefe da Controladoria para realizar o trabalho e apresentar o relatório conclusivo de auditoria.

Cumpre mencionar que o presente convênio para a realização de seu objeto contou com o valor de R\$ 5.971.253,53 distribuídos da seguinte forma:

- a) Concedente participou com o montante de R\$ 5.374.128,18;
- b) Conveniente participou com a contrapartida física mensurada em R\$ 597.125,35 (serviços e materiais)¹⁷

¹⁷ Convênio n.º 44/2012, Primeiro Termo Aditivo, Primeiro Termo de Apostilamento, Segundo Termo de Apostilamento, Segundo Termo Aditivo e respectivos Planos de Trabalho e publicações).

6.1.1 Principais Achados e Recomendações Relativas ao Convênio com Município de Itumbiara

No âmbito da auditoria realizada pela CGE/GO relativa à execução do convênio celebrado com o município de Itumbiara foram identificados os seguintes achados:

- a)** ausência de publicação de extratos de contratos e atraso na publicação de aditivos;
- b)** movimentação irregular da conta específica do convênio;
- c)** atesto de realização de obras em desacordo com o efetivamente executado;
- d)** ausência de cláusula no convênio, que indique a forma de aferição do valor correspondente à contrapartida atendida por meio de bens e serviços;
- e)** ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) de execução das obras objeto do convênio durante toda sua vigência.

No decorrer da visita ao Município de Itumbiara detectou-se irregularidades na execução do convênio como medição de rua não asfaltada informada como recapeada, exemplos: Av. Imperial e parte da Rua Village e ainda, medições de ruas sem recapeamento, informadas como recapeadas, exemplos: Rua estreito – Vila Residencial de Furnas; Rua 28 de Fevereiro, Rua Porto Colômbio, Av. Real Grandeza, Rua Santa Cruz, Rua S/N e Rua Campos.

A seguir tem-se, por amostragem, um quadro demonstrativo de execução apurada a menor de 21.686,57 m² da amostra de 113.229,30 m² de ruas constantes do Plano de Trabalho relativas ao convênio firmado com o Município de Itumbiara.

1) Bairro Santos Dumont					
Ruas/Avenidas	Plano de Trabalho	Medido pela Equipe de Auditoria			Diferença (m ²)
	Área (m ²)	L (m)	C (m)	Área (m ²)	
Jorge Simões de Lima	4.960,00	5,91	967	5.714,97	754,97
Adejar Ferreira Machado	6.240,00	6,88	1.046	7.196,48	956,48
Subtotal (1)	11.200,00			12.911,45	1.711,45
2) Bairro Alto da Boa Vista					
Carlos Gomes	8.800,00	8,38	823	6.896,74	(1.903,26)
Getúlio Vargas	7.600,00	7,20	784,4	5.647,68	(1.952,32)
Subtotal (2)	16.400,00			12.544,42	(3.855,58)
3) Bairro Imperial					
Av. Celso da Silva Ribeiro	11.483,92	7,23	815,3	5.894,62	(5.589,30)
Av. Real	2.637,30	10,30	290,07	2.987,72	350,42
Av. Carlos Marques	1.476,16	8,85	130,0	1.150,50	(325,66)
Village	2.831,68	8	288	2.304,00	(527,68)
Subtotal (3)	18.429,06			12.336,84	(6.092,22)
4) Vila Residencial de Furnas					
Av. Furnas	17.550,00	6,30	1.178,6	7.425,18	(10.124,82)
Subtotal (4)	17.550,00			7.425,18	(10.124,82)
5) Bairro Centro					
Floriano Peixoto	11.600,00	7,70	953,6	7.342,72	420,98
		7,57	618	4.678,26	
Padre Félix	6.080,00	8,46	522	4.416,12	2.036,12
		10	370,0	3.700,00	
Subtotal (5)	17.680,00			20.137,10	2.457,10
6) Bairro Novo Horizonte					
Av. Cristo Rei	5.580,00	6,9	578,8	3.993,72	(1.586,28)
Papa Paulo VI	5.400,00	6,85	575	3.938,75	(1.461,25)
Subtotal (6)	10.980,00			7.932,47	(3.047,53)
7) Bairro Planalto					
Urupema	9.600,00	7,32	1.190	8.710,80	(889,20)
José Vargas	6.480,00	7,33	819	6.003,27	(476,73)
Subtotal (7)	16.080,00			14.714,07	(1.365,93)
8) Bairro Ladário Cardoso de Paula					
Líbano	2.609,46	8,90	294	2.616,60	7,14
Angola	2.300,78	6,90	134	924,60	(1.376,18)
Subtotal (8)	4.910,24			3.541,20	(1.369,04)
Total Apurado	113.229,30			91.542,73	(21.686,57)

Outra situação constatada na auditoria/fiscalização foi a execução apurada a menor do quantitativo de 3.426,89 m² verificada entre a medição informada como compensatória, porém sem comprovação de aditivo de meta física, e a efetivamente executada, conforme especificado no quadro a seguir:

1) Bairro Alvorada							
Ruas/Avenidas	Ofício n. 210/2014			Medido			Diferença (m ²)
	L (m)	C (m)	Área (m ²)	L (m)	C (m)	Área (m ²)	
Av. Brasília	11,00	579	6.369,00	11,30	262,1	2.961,73	429,70
				11,17	238,0	2.658,46	
				10,70	114,0	1.219,80	
	8,20	100	820,00	8,12	95,9	778,71	
Av. Novacap	7,90	520	4.108,00	8,00	397,0	3.176,00	(932)
Subtotal (1)			11.297,00			10.794,70	(502,30)

2) Dona Sinica/Ulisses Guimarães							
Cotovia	10	480	4.800,00	10,38	473,6	4.915,97	(1.856,56)
	10,1	195,3	1.972,53				
Rouxinol	7,3	296	2.160,80	7,13	318,0	2.267,34	(1.068,03)
	7,3	160,9	1.174,57				
Subtotal (2)			10.107,90			7.183,31	(2.924,59)
Total Apurado			21.404,90			17.978,01	(3.426,89)

5.1.2 Conclusões da auditoria/fiscalização no convênio celebrado entre o Estado de Goiás e o Município de Itumbiara

Da execução da fiscalização do convênio, das visitas técnicas foi possível a equipe designada para a auditoria/fiscalização concluir que houve:

- a) ausência de publicação de extratos de contratos e atraso na publicação de aditivos;
- b) movimentação irregular da conta específica do convênio;
- c) atesto de realização de obras em desacordo com o efetivamente executado;
- d) ausência de cláusula no convênio, que indique a forma de aferição do valor correspondente à contrapartida atendida por meio de bens e serviços e

- e) ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) de execução das obras objeto do convênio durante toda sua vigência.

6.1.3 Contribuições potenciais e efetivas sobre a gestão pública de convênios do Estado de Goiás

Finalizado o relato e no cumprimento das determinações emanadas da portaria de designação da comissão de auditoria/fiscalização e diante dos achados de auditoria relacionados no item 5.1.1 anteriormente mencionado, foram apresentadas as seguintes propostas como contribuições efetivas sobre a gestão pública de convênios do Estado de Goiás. Para tanto, apresentaram-se as seguintes recomendações:

- Para a Prefeitura:
 - a) doravante, providenciar a publicação dos extratos de contratos e termos aditivos na imprensa oficial e em tempo hábil;
 - b) manter os recursos na conta específica e somente utilizá-los para pagamento de despesas constantes do Plano de Trabalho ou para a aplicação no mercado financeiro;
 - c) implementar mecanismos de controles com vistas a garantir a correta execução de despesa em relação aos recursos alocados;
 - d) finalizar as obras objeto do Convênio n.º 44/2012 em conformidade com o Plano de Trabalho vigente;
 - e) providenciar a ART de execução das obras do Convênio n.º 44/2012 durante toda a sua vigência.

- Para a SEGOV:
 - a) implementar rotinas de controle e acompanhamento rigoroso dos recursos públicos liberados às convenientes;

- b) estruturar sua equipe de forma a cumprir as obrigações estabelecidas no item II da Cláusula Terceira do Convênio n.º 44/2012;
 - c) aprimorar a fiscalização da execução da obra, solicitando da interveniente técnica maior critério quanto à verificação das medições;
 - d) quando da celebração de convênios, cuidar para que as contrapartidas atendidas por meio de bens e serviços sejam economicamente mensuráveis devendo constar do instrumento, cláusula que indique a forma de aferição do valor correspondente.
- Para a Agetop:
- a) verificar efetivamente in loco as medições efetivadas com as reais metragens executadas pela Conveniente relativamente ao Convênio n.º 44/2012 de forma a garantir a conformidade da ação de governo descentralizada ao Município, dando conhecimento à Concedente, bem como a esta Controladoria;
 - b) resguardar-se de assumir obrigação como interveniente responsável pela fiscalização de obras em convênios firmados pelos diversos órgãos estaduais e os Municípios goianos quando não puder exercê-la satisfatoriamente.

Ainda visando à contribuição da fiscalização/auditoria apresentaram-se os encaminhamentos: a) envio, em processo próprio autuado na CGE de cópias do relatório conclusivo, da documentação necessária para evidenciar os achados à SECC/GO, à SEGOV, à AGETOP e à Prefeitura de Itumbiara para conhecimento e providências necessárias. Além disso, recomendou-se à SECC que desse ciência do Relatório Conclusivo emitido pela CGE/GO aos agentes constantes do relatório, bem como no prazo de 30 (trinta) dias para remeter o relatório ao TCE/GO, com a indicação das providências adotadas para resguardar o interesse público.

6.2 Convênio celebrado entre o Estado de Goiás, por intermédio da Secretaria de Estado da Casa Civil (SECC), com interveniência técnica da Agência Goiana de Transportes e Obras (AGETOP) e o Município de São Miguel do Passa Quatro

O presente convênio teve a finalidade de prover pavimentação asfáltica em ruas do Município. A CGE/GO em cumprimento de sua missão institucional e constitucional instaurou auditoria de conformidade prevista no plano anual de auditoria da CGE para a fiscalização desse convênio. Sendo assim, foi constituída a comissão de auditoria mediante portaria editada pelo Secretário-Chefe da Controladoria para realizar o trabalho e apresentar o relatório conclusivo de auditoria.

Cumprе mencionar que o presente convênio para a realização de seu objeto (pavimentação asfáltica de vias urbanas) contou com o valor de R\$ 476.780,71 distribuídos da seguinte forma:

- a) Concedente - montante de R\$ 400.000,00;
- b) Convenente - contrapartida financeira no montante de R\$ 76.780,71.¹⁸

6.2.1 Principais achados e recomendações relativas ao convênio com Município de São Miguel do Passa Quatro

No âmbito da auditoria realizada pela CGE/GO relativa à execução do convênio celebrado com o Município de São Miguel do Passa Quatro, foram identificados os seguintes achados:

- a) ausência de publicação de extratos de contratos e atraso na publicação de aditivos;

¹⁸ Dados: Convênio n.º 019/2012 (Anexo A).

- b) movimentação irregular da conta específica do convênio;
- c) atesto de realização de obras em desacordo com o efetivamente executado;
- d) ausência de cláusula no convênio, que indique a forma de aferição do valor correspondente à contrapartida atendida por meio de bens e serviços;
- e) ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) de execução das obras objeto do convênio durante toda sua vigência.

Da visita ao Município de São Miguel do Passa Quatro pôde-se constatar as seguintes irregularidades:

- a) rua sem asfalto (Rua Barragem) - "Acesso à Pista do Lago";
- b) rua José C. de Carvalho (sem asfalto) - "Acesso à Pista do Lago".

6.2.2 Conclusões da auditoria/fiscalização no convênio celebrado entre o Estado de Goiás e o Município de São Miguel do Passa Quatro

Da execução da fiscalização do convênio e da visita técnica foi possível a equipe designada para a auditoria/fiscalização concluir que houve:

- a) obra licitada e executada sem licença ambiental ou sua dispensa;
- b) ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica de execução e de fiscalização pela interveniente técnica;
- c) execução parcial do objeto pactuado;
- d) incompatibilidade entre o que foi realizado e as especificações ajustadas no Plano de Trabalho do convênio;
- e) não aplicação dos recursos enquanto não empregados na sua finalidade;
- f) contrapartida financeira não executada conforme regulamentada ou pactuada e
- g) ausência de demonstração da compatibilidade de preço unitário de itens constantes da Planilha Orçamentária com o praticado pelo mercado.

6.2.3 Contribuições potenciais e efetivas sobre a gestão pública de convênios do Estado de Goiás

Finalizado o relato e no cumprimento das determinações emanadas da portaria de designação da comissão de auditoria/fiscalização e diante dos achados de auditoria relacionados no item 5.2.1, citado anteriormente, foram apresentadas as seguintes propostas como contribuições efetivas sobre a gestão pública de convênios do Estado de Goiás. Para tanto, apresentaram-se as seguintes recomendações:

- Para a conveniente:
 - a) firmar termo de compromisso com o órgão ambiental com objetivo de promover, se necessárias, as correções de suas atividades e execução das respectivas medidas mitigadoras;
 - b) requisitar da Empresa Migrante Construtora e Serviços Ltda., a ART de execução das obras do Convênio n.º 019/2012;
 - c) quando da celebração de convênios executar e fiscalizar os trabalhos necessários à consecução do objeto pactuado no Convênio, observando prazos e custos, designando profissional habilitado no local da intervenção, com a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica - ART.;
 - d) recolher ao Erário Estadual o valor de R\$ 20.228,00 atualizado monetariamente¹⁹ até a data do efetivo recolhimento, pago indevidamente à empresa Migrante sem a respectiva prestação do serviço de pavimentação asfáltica nas Ruas José C. de Carvalho e Barragem relativas ao "Acesso à Pista do Lago" no total de 749,00 m²;
 - e) ressarcir o Erário Estadual o valor de R\$ 13.296,00 devidamente atualizado monetariamente até a data do efetivo recolhimento na forma descrita no item 14, inciso I da Cláusula Terceira do Convênio n.º 019/2012;

¹⁹ Na forma descrita no item 14, inciso I da Cláusula Terceira do Convênio n.º 019/2012.

- f) requerer e obter previamente a autorização da concedente, quando da celebração de aditivos contratuais, que impactem na execução do Convênio;
- g) apurar²⁰ e recolher aos cofres da Concedente as demais receitas financeiras respectivas aos valores movimentados no período de 1º/10/2012 a 10/12/2013 que teriam sido auferidas caso os recursos tivessem sido aplicados no mercado financeiro, conforme item 10, inciso I, da Cláusula Terceira do Convênio n.º 019/2012, atualizados monetariamente até a data do efetivo recolhimento;
- h) doravante, atentar para o cumprimento das cláusulas acordadas quanto aos saldos de convênio que deverão obrigatoriamente ser aplicados no mercado financeiro enquanto não utilizados no objeto do convênio pactuado;
- i) restituir à Concedente o valor de R\$ 24.258,47, atualizado monetariamente até a data do efetivo recolhimento na forma descrita no item 14, inciso I da Cláusula Terceira do Convênio n.º 019/2012;
- j) celebrar convênio com o Estado somente depois da apresentação de custo/orçamento detalhado de todos os serviços e materiais que compõem o objeto do convênio a fim de que seja possível verificar que os custos do projeto correspondam aos de mercado, atendendo ao interesse público.

– Para a SEGOV:

- a) previamente a celebração de convênios que envolvam obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais, certificar-se da existência de licença ambiental ou sua dispensa relativa às obras objeto do pacto;
- b) exigir da conveniente a apresentação da ART de execução das obras do Convênio n.º 019/2012; exigir da Interveniente Técnica a ART de fiscalização das obras do Convênio n.º 019/2012;
- c) quando da celebração de convênios constar cláusula no instrumento exigindo que a execução e fiscalização dos trabalhos necessários à

²⁰ na forma descrita no item 14, inciso I da Cláusula Terceira do Convênio n.º 019/2012.

- consecução do objeto pactuado no Convênio, observe características técnicas, prazos e custos, designe profissional habilitado, com a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica - ART.;
- d) exigir e acompanhar o ressarcimento pelo Município de São Miguel do Passa Quatro do valor de R\$ 20.228,00 devidamente atualizado monetariamente, até a data do efetivo recolhimento²¹, pago indevidamente à empresa Migrande mediante a ausência de pavimentação asfáltica nas Ruas José C. de Carvalho e Barragem relativas ao "Acesso à Pista do Lago" no total de 749,00 m²;
 - e) glosar o valor de R\$ 13.296,00, atualizado monetariamente, relativa à Nota Fiscal n.º 0945, da prestação de contas do Convênio n.º 019/2012; e/ou;
 - f) requerer e acompanhar a devolução, pelo Município de São Miguel do Passa Quatro, do valor de R\$ 13.296,00 aos cofres estaduais devidamente atualizado monetariamente até a data do efetivo recolhimento na forma descrita no item 14, inciso I da Cláusula Terceira do Convênio n.º 019/2012;
 - g) sem prejuízo do exame dos demais aspectos, condicionar a aprovação das contas do Convênio n.º 019/2012 ao recolhimento dos rendimentos remanescentes que teriam sido auferidos caso os recursos tivessem sido aplicados no mercado financeiro, conforme cláusulas pactuadas;
 - h) adotar medidas visando o ressarcimento, pelo Município de São Miguel do Passa Quatro, do valor de R\$ 24.258,47 atualizado monetariamente²² até a data do efetivo recolhimento correspondente à parcela dos recursos estaduais que acabaram por substituir, indevidamente, os recursos da contrapartida na execução da parceria, a fim de se manter a proporcionalidade de execução estabelecida inicialmente no instrumento pactuado;
 - i) adotar medidas visando celebrar convênios somente depois de verificar que o Município apresentou custo/orçamento detalhado do objeto do convênio a fim de que seja possível verificar que os custos do projeto correspondam aos de mercado, atendendo ao interesse público.

²¹ na forma descrita no item 14, inciso I da Cláusula Terceira do Convênio n.º 019/2012.

²² na forma descrita no item 14, inciso I da Cláusula Terceira do Convênio n.º 019/2012.

– Para a AGETOP:

- a) providenciar a ART de fiscalização das obras como interveniente técnica do Convênio n.º 019/2012;
- b) quando da celebração de convênios como interveniente técnica fiscalizar os trabalhos necessários à consecução do objeto pactuado no Convênio, observando prazos e custos, designando profissional habilitado com a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica - ART.;
- c) fiscalizar efetivamente *in loco* a execução dos convênios celebrados de forma a garantir a conformidade da ação de governo descentralizada ao Município;
- d) encaminhar à SEGOV laudo atualizado constando o quantitativo e o percentual de execução de meio-fio e de pavimentação asfáltica das ruas que fazem parte do projeto em atendimento à solicitação constante na manifestação do Sr. Márcio Cecílio Ceciliano, visto que o agente fiscalizador dessa Autarquia não tomou conhecimento das complementações
- e) doravante, resguardar-se de assumir obrigação como interveniente técnica responsável pela fiscalização de obras em convênios firmados pelos diversos órgãos estaduais e os Municípios goianos quando não puder exercê-la satisfatoriamente.

Diante das ocorrências dos achados de auditoria, muitas vezes recorrentes em mais de uma fiscalização conforme se verifica dos casos concretos aqui tratados, dos problemas, irregularidades tratados ao longo deste trabalho e, sobretudo, utilização dos meios de transferências de recursos como forma de prestigiar políticos, facilitando o clientelismo, mandonismo e a corrupção, emendas para beneficiar colégio eleitoral e interesses próprios em detrimento do benefício em prol de toda a sociedade e do bem comum, dificuldades na prestação de contas dos recursos recebidos pôde-se concluir que essa forma de descentralização de recursos públicos, sobretudo no Estado de Goiás não tem cumprido, em sua totalidade, sua finalidade, ou seja, não vem atingindo o principal objetivo, o interesse público, confirmando assim, a hipótese projetada para esta pesquisa. Entretanto, importante esclarecer que a presente pesquisa não se esgota aqui sugere-se, inclusive, sua continuidade a quem se interessar.

7 CONCLUSÕES

Conforme exposto neste estudo, procurando evidenciar os resultados alcançados a partir da pesquisa, este artigo apresentou conclusões a seguir expostas:

Em razão de ser servidora pública da Controladoria-Geral do Estado de Goiás e atualmente exercer as atribuições na Supervisão de Convênios da Gerência de Infraestrutura, vislumbrei o desenvolvimento desse estudo, como forma de aprimorar o conhecimento e fazer uma reflexão sobre como contribuir - mediante sugestões para a secretaria estadual responsável pela gestão de convênios – para a melhoria de processos de aplicação de recursos oriundos de transferências voluntárias e assim, obter melhores resultados com maior eficiência e eficácia no uso do dinheiro público.

Nessa expectativa, corroborando o entendimento de PINTO JÚNIOR (2013), busca-se uma conclusão, admitindo-se desde logo que o tema não foi aqui esgotado, diante da não unanimidade doutrinária quanto às expressões trabalhadas, e até porque é preciso ter em mente que a busca de uma sociedade melhor e mais justa passa pela oportunidade do correto gerenciamento dos escassos recursos à disposição do ente detentor do poder e que este deve se submeter ao complexo sistema de fiscalização para que erros, desvios e abusos não aconteçam em seu mister.

Nesta perspectiva, pactuando com o entendimento narrado por BÃO (2015), conclui-se que "constatação do tamanho do custo operacional, tanto para o Governo Federal, como para as bases municipais, o ato de receber recursos através de transferências voluntárias. E dizer, que seria tão mais simples e econômico e com resultados mais velozes e objetivos, se ao invés de transferências voluntárias, o governo central destinasse um aumento das receitas, diretamente nas transferências legais. Sendo assim, esses recursos entrariam nos cofres públicos municipais como recursos próprios, e como tal, teriam a celeridade e simplicidade na execução

orçamentária e financeira desses recursos, sem a sobreposição de leis, portarias, normativas e sistemas de informação."

No sentido de reforçar o entendimento exposto no parágrafo anterior, de acordo com D'ABADIA (2015), conclui-se que independentemente da forma como o recurso é destinado às transferências voluntárias, o relatório da CPI e alguns acórdãos do TCU emitiram a opinião de que tais instrumentos são ineficientes para alcançar os objetivos a que se propõe, têm sua execução em desacordo com a legislação, custam caro para serem fiscalizados, demandam custos e mão de obra demasiados no governo federal e geram passivos de processos de prestação de contas que praticamente não possuem condições de serem apreciados.

Diante disso, houve o posicionamento da CPMI foi por extinguir as transferências voluntárias, o que fortaleceria a atuação finalística dos Ministérios, favoreceria a medição dos resultados dos programas de governo, facilitaria a prestação e julgamento das contas, geraria distribuição de recursos mais meritocrática e menos dependente dos relacionamentos políticos e por derradeiro afirmou que há, sem dúvidas, ineficiências concernentes à aplicação de recursos federais pelos Municípios. (D'ABADIA, 2015).

Ainda no entendimento de BÃO, espera-se que essa ideia oportunize uma reflexão, para os estudiosos e técnicos repensarem a sistemática de concessão de recursos, para as bases municipais através de transferências voluntárias, e, vença a forma ágil, econômica e justa na distribuição das receitas públicas por parte do governo central, estendido ao Estado de Goiás. Pois, sabe-se que a forma como os recursos são operacionalizados hoje, contribui para a manutenção da classe política no poder.

A mudança na sistemática de concessão de recursos poderá contribuir para acabar com a forma como hoje é realizada transferência voluntária de recursos públicos, haja vista a possibilidade de desvio de recursos, utilização como meio de prestigiar políticos, emendas para beneficiar colégio eleitoral e interesses próprios em detrimento do benefício em prol de toda a sociedade e do bem comum, aumentando assim a capacidade de ampliar a influência política nas esferas de governo subnacional.

Para GALLO (2011) a capacidade de geração de recursos próprios pelas esferas subnacionais (estadual e municipal) seja maior nos espaços luminosos do território nacional, condenando os espaços opacos a se tornarem fortemente dependentes da União. Nesse sentido, os convênios tornaram-se significativamente fonte de recursos extras para determinados conjuntos de Municípios, culminando com as negociações políticas levando a uma configuração chamada pelo autor de política de centralização de poder, onde a União faz valer seu poder orçamentário com as municipalidades.

Esse autor destaca ainda que na federação brasileira de fato as políticas de centralização de poder ganham destaque. É nela que grupos políticos localizados e influentes na esfera federal têm maior poder de articulação no momento de obter recursos das transferências voluntárias colocando em questionamento o princípio da isonomia federativa, já que nem todos os Municípios têm este mesmo poder político de articulação para celebrar um convênio.

No entendimento de CARVALHO (2010), a federação brasileira desde o seu nascedouro apresenta forte concentração de poder em mãos do governo central (União) o que favorece a concentração do direcionamento de recursos e de políticas em mãos do governo central, propiciando o surgimento de práticas clientelistas e atos de corrupção envolvendo a União e as demais esferas governamentais.

Em corroboração com o entendimento expressado por CARVALHO (2010), as transferências voluntárias quando realizadas entre Estados e Municípios, na maioria das vezes possui conotação política, ou seja, a liberação de verbas pelos Estados ocorre com o intuito de favorecer aliados, com a pretensão de atingir fins eleitorais. Visando corrigir essa anomalia, o mecanismo das transferências voluntárias deveria ser alterado para contemplar apenas repasse condicionado. Uma maior participação da população nas definições de prioridades políticas facilitaria *accountability*, evitaria atos de desvios de recursos e possibilitaria melhor inter-relação entre os órgãos de controle no combate ao desvio de recursos. Cabe a esses mesmos órgãos a função de incentivar e fomentar a fiscalização da atividade financeira por parte da população (controle social), inclusive no âmbito dos governos locais.

Finalmente, reafirma-se mais uma vez que diante dos problemas, irregularidades e, sobretudo, utilização dos meios de transferências de recursos como forma de prestigiar políticos, facilitando o clientelismo, mandonismo e a corrupção, emendas para beneficiar colégio eleitoral e interesses próprios em detrimento do benefício em prol de toda a sociedade e do bem comum, dificuldades na prestação de contas dos recursos recebidos pôde-se concluir que essa forma de descentralização de recursos públicos, sobretudo no Estado de Goiás não tem cumprido sua finalidade, ou seja, não vem atingindo o principal objetivo, o interesse público, confirmando assim, a hipótese projetada para esta pesquisa.

Além disso, no sentido de denegrir a imagem de transferências voluntárias, conforme concluiu GALLO (2011 apud SANTOS 2002, p. 301) parcelas do território nacional com “maior influência” na esfera federal – onde se destacam os Municípios centrais das regiões metropolitanas, redutos eleitorais com muitos eleitores, Municípios com dinamismo econômico acentuado, grandes centros de turismo e negócios, dentre outros – se configuram em parcelas territoriais onde os pedidos para a celebração de Convênios com o Governo Federal, elaborados por prefeitos, deputados e senadores são, muitas vezes, atendidos. Essa política exercida para facilitar e agilizar a celebração de Convênios não é explicitada, não está listada nos documentos, tampouco seria anunciada pelos convenientes e concedentes dos recursos negociados, ela estaria nas “entrelinhas” do processo de formalização dos Convênios.

Ademais, constatou-se reincidência de irregularidade nos convênios auditados/fiscalizados pela CGE/GO, qual seja, em análise comparativa realizada entre as auditorias/fiscalizações por esta Controladoria, tratadas nesta pesquisa, nos dois convênios com objeto semelhantes, celebrados com os Municípios de Itumbiara e São Miguel do Passa Quatro, cujo achado foi: "Ausência de anotação de responsabilidade técnica (ART) de execução das obras objeto do convênio durante toda sua vigência." o que contribuiu substancialmente para avolumar a corrente de pensamento dos que acreditam que a transferência voluntária é um instrumento ineficaz de descentralização de recursos públicos na forma como hoje é executada, confirmando assim a hipótese de investigação apresentada para esta pesquisa, qual seja, as transferências voluntárias não estão atingindo em sua plenitude os objetivos

previamente definidos no plano de trabalho aprovado pelo concedente e conseqüentemente não atinge o interesse público objetivo principal do pacto.

- **PROPOSTAS DE MELHORIAS**

Diante do que foi relatado, dadas as situações retratadas e os problemas envolvendo as transferências voluntárias, são apresentadas, a seguir, ações que se acredita poderiam ajudar na solução de vícios apontados, notadamente por meio de:

- modificação das regras referentes às transferências voluntárias para atender o interesse público de forma que entes participantes do ajuste demonstrem a viabilidade de projetos comuns entre eles, bem como o atendimento aos objetivos especificados no convênio ou no acordo de cooperação; (CARVALHO, 2010);
- participação direta da população na definição das prioridades locais e nas decisões para aplicação dos recursos oriundos de transferências voluntárias, essencialmente nos Municípios, uma vez que essa medida é viável e salutar, pois incita os cidadãos a participarem das políticas públicas e promove o interesse na fiscalização das verbas transferidas. (CARVALHO, 2010);
- somente formalizar convênios no âmbito dos Municípios na medida em que se disponha de condições técnico-operacionais de avaliar adequadamente os planos de trabalho, acompanhar e orientar a concretização dos objetivos previstos, e analisar, em prazo tempestivo, as respectivas prestações de contas, de acordo com os normativos que regem a matéria (TCU);
- regulamentação criteriosa das transferências voluntárias uma vez que elas devem ter regras mais bem delimitadas para que sobretudo prevaleça o critério técnico. (NEVES, 2017);
- regulamentação das transferências voluntárias por meio de Lei Complementar, retirando da LDO a competência para fazê-lo, dando maior segurança jurídica e previsibilidade (D'ABADIA, 2015);
- ao invés de transferências voluntárias, destinar recursos diretamente nas transferências legais o que faria que entrassem nos cofres públicos como recursos próprios, e como tal, teriam a celeridade e simplicidade na execução orçamentária e financeira dos recursos, sem a sobreposição de leis, portarias,

normativas e sistemas de informação o que tornaria todo o processo mais simples, econômico e com resultados mais velozes e objetivos (BAÓ, 2015).

- Corroborando o entendimento de BAÓ (2015) "Espera-se, que essa ideia oportunize uma reflexão, para os estudiosos e técnicos repensar a sistemática de concessão de recursos, para as bases municipais através de transferências voluntárias, e, vença a forma ágil, econômica e justa na distribuição das receitas públicas por parte de governos. Pois, sabe-se que a forma como os recursos são operacionalizados hoje, é antieconômica, não atinge os reais objetivos e é utilizada para a manutenção da classe política no poder."

Para finalizar, acredita-se, assim como D'ABADIA (2015), que a lei complementar prevista nos arts. 163, inciso I, e 165, § 9º, da Constituição Federal, regulamentando as principais matérias de cunho orçamentário e financeiro de toda a Administração Pública, inclusive as transferências voluntárias poderá corrigir os vícios e as mazelas apontadas neste trabalho. O projeto de lei foi encaminhado para a Câmara dos Deputados onde aguarda a constituição de Comissão Temporária.²³

²³Consulta realizada no sítio: www.camara.leg.br em: 03/04/2017. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/?wicket:interface=:0:2::>

REFERÊNCIAS

Acórdão 544/2016 - TCU - Plenário. Disponível em: <Plenário<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A1536CDFB80153818CD6B578DA&inline=1>. Acessado em: 23/03/2017.>

AGUIAR, Ubiratan. et. al. **Convênios e tomadas de contas especiais: manual prático**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ALEXANDRINO, Marcelo & PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**, 20ª ed. Ver.e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2012.

BÁO, Clair Terezinha. **A aplicação de recursos orçamentários através de transferências voluntárias e a implantação do Sistema de Convênios – SICONV: Estudo de caso do Município de Ijuí**. Porto Alegre, 2015.

BARBOSA, Maria Nazaré Lins, TRISTÃO, Virgínia Talaveira Valentini. **Federalismo, Clientelismo e Reforma Fiscal**. In: *Caderno de Pesquisas em Administração*, São Paulo, v. 1, n. 8 1º trimestre de 1999, pp. 64-65. Também disponível em www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/c8-Art6.pdf, acessado em 17.07.2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Consulta em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em 05/04/2017.

_____. Constituição do Estado de Goiás de 1989. Consulta em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao_1988.htm> Acesso em 05/04/2017.

_____. Decreto Federal nº 6170 de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Consulta em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm > Acesso em 05/04/2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Convênios e outros repasses. – 4.ed. – Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2013. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC819253DD&inline=1>> Acesso: 03/04/2017.

BRASIL. Lei Federal nº 8666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Consulta em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 05/04/2017.

_____. Lei Complementar Federal nº 101 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Consulta em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 05/04/2017.

GOIÁS. **Lei Estadual nº 17257 de 25 de janeiro de 2011.** Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo e dá outras providências. Consulta em: < http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2011/lei_17257.htm> Acesso em: 05/04/2017.

GOIÁS. **Lei Estadual nº 17928 de 27 de dezembro de 2012.** Dispõe sobre normas suplementares de licitações e contratos pertinentes a obras, compras e serviços, bem como convênios, outros ajustes e demais atos administrativos negociais no âmbito do Estado de Goiás. Consulta em: < http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2012/lei_17928.htm> Acesso em: 05/04/2017.

CARVALHO, José Augusto Moreira de. **O federalismo fiscal brasileiro e o desvio de recursos.** São Paulo, 2010. Disponível em: file:///E:/Monografia%20-%20Material%20para%20TCC/Artigo/para%20ler%20Tese_completa_Jose_Augusto_Moreira_de_Carvalho.pdf. Acesso em: 2017-02-26.

Controladoria-Geral do Estado de Goiás. **Manual de Auditoria Governamental da Controladoria-Geral do Estado de Goiás.** Disponível em: http://www.controladoria.go.gov.br/cge/wp-content/uploads/2017/01/Manual_de_Auditoria_alteracao_01-2017.pdf. Acesso em: fevereiro 2017.

_____. **Relatório Conclusivo de Auditoria de Conformidade n.º 0162/2015-SCI/CGE.** Controladoria-Geral do Estado de Goiás, 2015.

_____. **Relatório Conclusivo de Auditoria de Conformidade N.º 0168/2016-SCI/CGE.** Controladoria-Geral do Estado de Goiás, 2016.

CRUZ, Rosana Evangelista. **Federalismo e financiamento da educação: a política do FNDE em debate.** In: GOUVEIA, A.B.; PINTO, J.M.R.; CORBUCCI, P.R.(Orgs.). Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil. Brasília : IPEA, 2011.

D'ABADIA, Bruno Magalhães. **A Problemática das Transferências Voluntárias.** Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. 2015. Também disponível em <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema10/2015_3190_transferencias-voluntarias_bruno-abadia>. Acesso em 19/03/2017.

D'ABADIA, Bruno Magalhães. **Panorama do Controle e da Transparência na Administração Pública**. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. 2015. Disponível em: file:///E:/Monografia%20-%20Material%20para%20TCC/Artigo/para%20ler-O%20Panorama%20do%20Controle%20e%20da%20TransparenciaAdm Publica_Bruno%20DAbadia.pdf. Acessado em 19/03/2017.

Controladoria-Geral da União. **Gestão de Recursos Federais: Manual para os Agentes Municipais**. Também disponível em: <file:///C:/Users/Ednarc%20Martins%20Din/Downloads/CartilhaGestaoRecursosFederais.pdf>. Acesso em: 28/02/2017.

De Gestão Pública. Porto Alegre, 2015. Disponível em: <file:///E:/Monografia%20-%20Material%20para%20TCC/IJUÍ%20O%20convênio%20é%20uma%20forma%20de%20colaboração,%20pela%20qual%20as%20instituições%20podem%20atingir%20parte%20de%20seus%20objetivos,%20sem%20a%20necessidade%20de%20aumentar%20sua%20capacidade%20instalada%20e%20pessoal%20permanente..pdf> acessado em: 20/03/2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12. ed. - São Paulo: Atlas, 2000.

Federalismo Fiscal: Questões Contemporâneas / Organizadores: José Maurício Conti; Fernando Facury Scaff; Carlos Eduardo Faraco Braga – Florianópolis: **Conceito Editorial**, 2010.

FIORENTINO, Luiz Carlos Fróes Del. **As transferências intergovernamentais no federalismo fiscal brasileiro**. São Paulo, 2010. Disponível em: [file:///C:/Users/ednarc-md/Downloads/O_PAPEL_DAS_TRANSFERENCIAS_NA_CF_DE_1988_12_01_10_corpo%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ednarc-md/Downloads/O_PAPEL_DAS_TRANSFERENCIAS_NA_CF_DE_1988_12_01_10_corpo%20(1).pdf) >< [file:///C:/Users/ednarc-md/Downloads/O_PAPEL_DAS_TRANSFERENCIAS_NA_CF_DE_1988_12_01_10_introduca%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ednarc-md/Downloads/O_PAPEL_DAS_TRANSFERENCIAS_NA_CF_DE_1988_12_01_10_introduca%20(1).pdf). Acesso em: 18/03/2017.

GALLO, Fabrício. **Uso do território e implantação de infraestruturas de transportes terrestres na Região Centro-Oeste através de Convênios Federais**. Geografares, [S.1., p.123-140, oct. 2011. ISSN 2175-3709. Disponível em: <http://www.publicações.ufes.br/geografares/article/view/1389/1255>. Fecha de acceso: 28 feb. 2017 doi:<http://dx.doi.org/10.7147/GEO9.1389>.

_____. **Uso do território e federalismo como evento: a difusão regional de infraestruturas analisadas a partir das transferências intergovernamentais voluntárias entre união e municípios**. Campinas, SP, 2011. Também disponível em file:///C:/Users/ednarc-md/Downloads/GalloFabrício_D.pdf. Acesso em 05/04/2017.

GRAF, Kleber. **Limites do processo de descentralização de recursos: uma análise dos novos municípios paulistas na década de 1990**. São Paulo, 2004. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2390/98379.pdf?sequence=2&isAllowed=y> Acessado em: 23/03/2017.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

NEVES, Marcelo Fidalgo. **Federalismo Fiscal e as Transferências Voluntárias**. 2017. Artigo. Publicação livre por Marcelo Fidalgo Neves. Disponível em: <<https://mfidalgon.jusbrasil.com.br/artigos/339154451/federalismo-fiscal-e-as-transferencias-voluntarias>> Acesso: 31/03/2017.

NUNES, Selene Peres Peres, **Os 10 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal e o Projeto de Lei de Qualidade Fiscal**. "In", Palestra: Os 10 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal e o Projeto de Lei de Qualidade Fiscal, 2010, Rio de Janeiro. Cadernos da Controladoria, Ano X, Número 2, Controladoria Geral da Prefeitura do Rio de Janeiro, 2010.

Nota: (publicada em Cadernos da Controladoria, Ano X, Número 2, Controladoria Geral da Prefeitura do Rio de Janeiro e Apresentado no Seminário da CGM, na Controladoria Geral da Prefeitura do Rio de Janeiro. (Cadernos da Controladoria é uma publicação feita a partir da transcrição das palestras do PROGRAMA SEMINÁRIOS DA CONTROLADORIA (organização: Márcia Andrea Peres), Rio de Janeiro, Cidade do Rio de Janeiro, 2010. <https://www.selene.blog.br/single-post/2016/04/17/Os-Dez-Anos-da-Lei-de-Responsabilidade-Fiscal-e-o-Projeto-de-Lei-de-Qualidade-Fiscal>. Acesso em: fevereiro 2017

PINTO JUNIOR, Luiz Fernando Rodrigues. **Fiscalização patrimonial da administração pública**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-25112016-101537/>>. Acesso em: 2017-03-30.

RIZZON, Patrick. **A natureza jurídica dos convênios nacionais como instrumento de transferência voluntária de recursos federais**. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/31365>>. Acesso em: fev.2017.

SUAREZ, Alejandro Nunes. **Proposta de fluxo operacional interno de convênios da Superintendência Regional do INCRA/RS com a nova dinâmica do SICONV**. Porto Alegre, 2011. Publicação-Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/96839>. Acesso: 31/03/2017.

TCU. **Convênios e outros repasses**. 4ª edição. 2013

VIANA, Juheina Lacerda Ribeiro (PIVIC), ARRAIS, Tadeu Pereira Alencar (Orientador). **Espacialização e análise dos recursos provenientes de receitas próprias e convênios com o governo federal para os municípios da região metropolitana de Goiânia, Entre 2008 e 2010**. Instituto de Estudos Sócio-Ambientais - Universidade Federal de Goiás. Disponível em: <http://www.sbpcnet.org.br/livro/63ra/conpeex/pivic/trabalhos/JUHEINA_.PDF> Acesso em: 27/03/2017.

OBRAS E SITES CONSULTADOS:

ACÓRDÃO Nº 490/2013 – TCU – Plenário- Auditoria de Conformidade na concessão e aplicação de recursos de convênios da SPM. TCU. Disponível em: <file:///C:/Users/ednadar-md/Downloads/Auditoria%20de%20Conformidade%20na%20concess_o%20e%20aplica__o%20de%20recursos%20de%20conv_nios%20da%20SPM.pdf> Acesso: abril/2017.

GALLO, Fabrício, LÉLIS, Renan. **Solidariedades federativas e território brasileiro: convênios federais entre o ministério da ciência e tecnologia e instituições de pesquisa da região metropolitana de campinas/SP.** Boletim Gaúcho de Geografia <http://seer.ufrgs.br/bgg> Publicado por Associação dos Geógrafos Brasileiros. Data de publicação - maio, 2012. Associação Brasileira de Geógrafos, Seção Porto Alegre, Porto Alegre, RS, Brasil. BGG 38 - págs. 179-193 – maio de 2012. 179. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/bgg/article/view/37328/24108>> Acesso em: 05/04/2017.

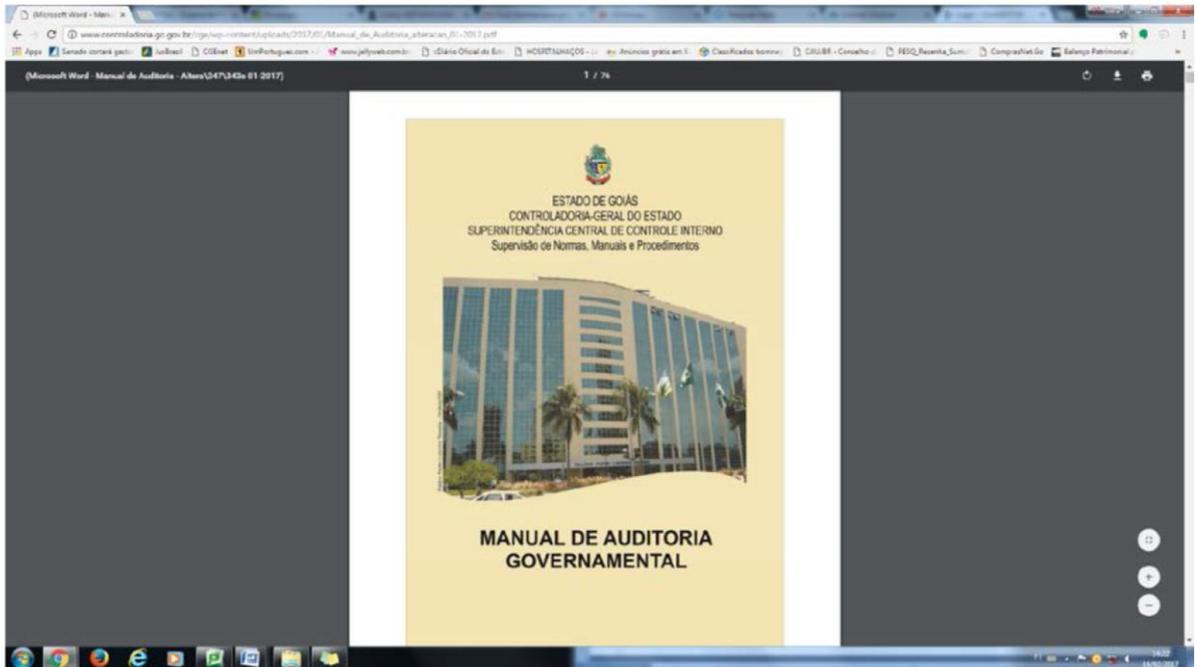
Federalismo, Clientelismo e Reforma fiscal. In: **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v.1, n. 8, 1º trimestre de 1999. Também disponível em <http://www.regeusp.com.br/arquivos/c8-Art6.pdf>. Acesso em 05/04/2017.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. **Gestão financeira descentralizada: uma análise do programa dinheiro direto na escola**, Faculdade de Educação Universidade de Brasília. Disponível em: <file:///E:/Monografia%20-%20Material%20para%20TCC/Artigo/AnaMariadeAlbuquerqueMoreira_int_GT6.pdf. consultado em: 18/03/2017.

SILVA, Sergio Marinho da. **Projeção dos impactos econômicos da redução na alíquota do icms na economia do estado do amazonas: uma abordagem de equilíbrio geral computável (míniman).** Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/6727/1/000459781-Texto%2bCompleto-0.pdf>.> Acesso: 31/03/2017.

ANEXOS

ANEXO A - *Print Screen* da página acessada.



ANEXO B - Ata da Reunião da CGE/GO em 18 de julho de 2016.



ESTADO DE GOIÁS
Controladoria-Geral do Estado de Goiás
Gabinete

Aos dezoito dias do mês de julho do ano de dois mil e dezesseis, no Gabinete do Secretário-Chefe da Controladoria-Geral do Estado, às 09h:30m, iniciou-se a Reunião de Trabalho com os técnicos da CGE e SEGOV para entrega do Relatório Preliminar de Auditoria, relativo ao Convênio nº 39/2012-SCI/CGE, tendo como objeto a iluminação do Estádio Municipal José Batista da Paixão em São Miguel do Passa Quatro. **Dr. Adauto Barbosa Júnior** inaugurou os trabalhos agradecendo a presença de todos e em seguida passou a palavra a **Srª Margareth Moreira**, que iniciou a apresentação dos slides, demonstrando que o achado ali apresentado, trata-se de realização de despesas anterior a vigência do convênio, evidenciado por meio da Nota Fiscal nº 14, que o início da vigência do convênio se deu em 29 de junho de 2012 e os serviços foram faturados em 21 de maio de 2012. Com relação ao achado de auditoria, a **Srª Margareth**, leu a recomendação feita pela equipe de auditoria à Prefeitura de São Miguel do Passa Quatro de que se abstenha de firmar convênios cujos objetos estejam realizados e que seja providenciada a restituição integral à Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), no prazo de (30) trinta dias contados a partir da data do recebimento da notificação da SEGOV. **Dr. Adauto** asseverou a importância de promover ajustes na modelagem atual dos convênios, com a exigência de que só seria possível a habilitação ao convênio mediante a apresentação do projeto. **Drª Ana Paula Florentino de Lima**, sugeriu ainda a exigência da inclusão no instrumento de convênio, cláusula prevendo a apresentação do processo licitatório. **Dr. Adauto** afirmou categoricamente da necessidade de se fazer vistoria das obras de convênio "in loco". **Drª Ana Paula** disse não possuir recursos humanos suficientes para fazer frente a essas vistorias, manifestando interesse na estruturação da SEGOV, disse ainda que a saída, talvez seja que tão logo os convênios sejam publicados, que a AGETOP faça esse trabalho, **Dr. Adauto** disse entender que hoje a AGETOP não tem condições de fazer a vistoria pela quantidade de engenheiros fiscais, recomendando a contratação de profissionais (engenheiros credenciados), informou ainda que a Caixa Econômica Federal, possui um grande número de engenheiros credenciados para prestação desses serviços. **Dr. Marcus Henrique de Abreu** em sua manifestação disse que tentou contratar o CREA, mas que não teve êxito. **Dr. Adauto** fez questão de mostrar a relevância do assunto em relação a vistorias, dizendo que dos 246 municípios do Estado, 230 estavam com problemas na Prestação de Contas de Convênios

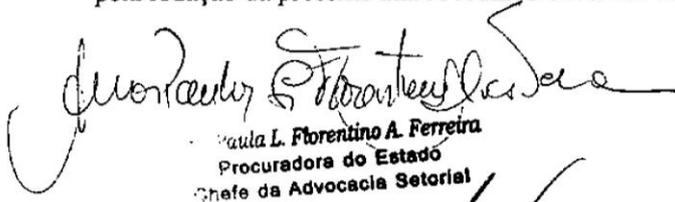
Controladoria-Geral do Estado, Rua 82 nº 400 – Palácio Pedro Ludovico Teixeira, 3º andar, Setor Sul.

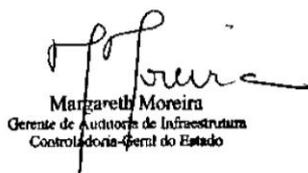
CEP: 74015-908 – Goiânia – Goiás – Fone: (0xx62) 3201-5354 jac/cge

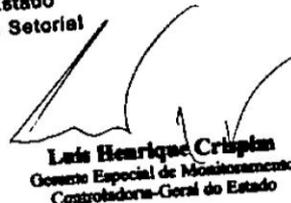


ESTADO DE GOIÁS
Controladoria-Geral do Estado de Goiás
Gabinete

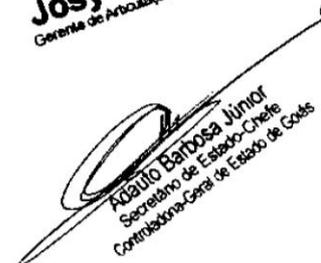
junto a AGU, cientificou toda equipe, que está sendo finalizado o projeto “Adote uma Obra”, onde será disponibilizado: Pagamentos, medições, fotografias etc., e que já abriu o perfil para os demais Órgãos disponibilizarem suas obras. Sr^a **Margareth** continuou a leitura das recomendações tanto à Secretaria de Estado de Governo quanto à Agência Goiana de Transportes e Obras (interveniente técnica), que doravante, quando se tratar de aceitação de licitação realizada antes da assinatura de convênio, solicitar/realizar vistoria *in loco* no intuito de identificar/impedir a ocorrência de realização de despesa anterior à vigência do instrumento, sendo imprescindível a certificação de que o objeto conveniado não esteja executado. Outra recomendação apresentada à Secretaria de Estado do Governo foi a de efetuar imediata notificação à Prefeitura de São Miguel do Passa Quatro, estabelecendo o prazo descrito no item 14, inciso I, Cláusula Terceira do Convênio n.º 39/2012 com vistas ao recolhimento ao Erário Estadual do valor de R\$ 99.000,00, incluídos os rendimentos da aplicação no mercado financeiro, calculado a partir da data do repasse até a data do efetivo recolhimento atualizado monetariamente e, esgotadas as medidas administrativas internas adotadas sem o ressarcimento, instaurar imediatamente Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 7º, § 1º, inciso II, da Lei Estadual nº 17.257/11, sob pena de responsabilização solidária e às sanções cabíveis do Titular da concedente. Participaram desta reunião, o Secretário-Chefe da CGE, Dr. Adauto Barbosa Júnior; a Procuradora do Estado, Dr^a Ana Paula de Lima Florentino, o Superintendente em substituição da Central de Controle Interno, Sr. Luiz Henrique Crispim; a Gerente de Infraestrutura, Sr^a. Margareth Moreira, o Gestor Jurídico(SEGOV), Dr. Marcus Henrique de Abreu, a Gerente de Articulação e Convênios (SEGOV), Sr^a Josy Keila Cotrim (SEGOV) e o Sr. Jacildo Rodrigues dos Santos, responsável pela redação da presente ata. A reunião encerrou-se às 10h:15m.


Paula L. Florentino A. Ferreira
Procuradora do Estado
Chefe da Advocacia Setorial


Margareth Moreira
Gerente de Auditoria de Infraestrutura
Controladoria-Geral do Estado


Luiz Henrique Crispim
Gestor Especial de Monitoramento
Controladoria-Geral do Estado


Josy Keila Cotrim
Gerente de Articulação e Convênios SEGOV


Adauto Barbosa Júnior
Secretário de Estado-Chefe
Controladoria-Geral do Estado de Goiás



ANEXO C - Print Screen da página acessada.

